

CEPAL
**Comisión Económica para América Latina
y el Caribe**

SÓLO PARA PARTICIPANTES

29 de enero de 1998

TALLER SOBRE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN
DEL GASTO PÚBLICO

Organizado por CEPAL
con el co-patrocinio de EVO/BID e IPEA/SEPLAN

Santiago de Chile, 29 de enero de 1998



**TALLER SOBRE EVALUACIÓN DE LA
GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO**

COMPENDIO DE DOCUMENTOS

1998

ÍNDICE

	Pág.	
Nota Introductoria	1	
Parte A: MARCO CONCEPTUAL-METODOLÓGICO Y REVISIÓN DE EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE		
"Hacia una Cultura Institucional Basada en el Rendimiento de Cuentas: el caso de Costa Rica" <i>Mario Mora</i>	A1	✓
"Capacidad Nacional de Evaluación y Gestión del Gasto Público: Algunas Experiencias del BID" <i>Orlando Reos</i>	A15	✓
Parte B: PANEL DE EXPERIENCIAS NACIONALES DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO CORRIENTE (CON ÉNFASIS EN EL GASTO SOCIAL)		
"El Acuerdo de Eficiencia: La Experiencia Colombiana Reciente en Re-diseño Institucional del Gasto Público" <i>Miguel Gandour</i>	B1	✓
"El Programa de Reforma de la Administración Pública y las Tareas de Evaluación de la Gestión Institucional: La Experiencia de Honduras" <i>Hugo Alejandro Castillo</i>	B17	✓
"Una Nueva Institucionalidad para la Gestión de las Políticas Sociales" <i>Irene Novacovsky</i>	B39	✓
"Marco Conceitual para a Gestão da Administração Pública por Resultados: O Enfoque da Cooperação Técnica Regional" <i>Persio M. A. Davison</i>	B67	✓
"El Sistema de Evaluación de la Gestión del Gasto Público en el Marco de la Reforma Administrativa del Estado Uruguayo" <i>Eduardo Cobas Carrato</i>	B79	✓
"Evaluación del Desempeño en el Sector Público: la Experiencia Chilena" <i>Dirección de Presupuesto de Chile</i>	B121	✓

Parte C: **PANEL DE EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO DE CAPITAL: LOS SISTEMAS NACIONALES DE INVERSIÓN PÚBLICA**

- ✓ "Los Sistemas de Inversión Pública en América Latina y el Caribe"
Miguel Angel Vizzio C1
- ✓ "Reflexiones sobre la Experiencia del Sistema Nacional de Inversión Pública de Chile"
Juan Cavada C105
- ✓ "La Evaluación de la Inversión Pública: el caso de República Dominicana"
Rafael Camilo C117

TALLER SOBRE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Organizado por CEPAL y co-patrocinado por EVO/BID e IPEA/SEPLAN

Santiago de Chile, 29 de enero de 1998

Uno de los objetivos centrales de diversas iniciativas recientes de Reforma del Estado y Modernización de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe, es implantar una cultura de evaluación de la gestión pública.

Para tal fin, cada uno de los países de la región vienen utilizando sus propios enfoques metodológicos e instrumentos de acción. Sin embargo, todos parecen compartir elementos comunes: la visión de que los usuarios de los servicios públicos deben pasar a ser tratados como "clientes"; claras definiciones de objetivos a niveles de programas, proyectos y actividades; fijación de metas concretas y mensurables, las que frecuentemente consisten en fijar explícitamente patrones de calidad mínima para determinados servicios públicos; adopción de esquemas de incentivos compatibles con los objetivos que se desean alcanzar; implantación de sistemas de información que permitan medir resultados y monitorear actividades, proyectos y programas en tiempo real; análisis periódico de las causas de eventuales desvíos entre metas propuestas y alcanzadas; implementación de medidas correctivas adecuadas y oportunas, entre otros.

Lo anterior claramente representa un cambio fundamental respecto a tradicionales prácticas de evaluación en el sector gobierno. Estas últimas han estado históricamente centradas en perspectivas que enfatizan las dimensiones política, legal o de procedimientos, prestando poca o ninguna atención a los resultados substantivos alcanzados mediante la acción pública.

La implantación de una efectiva cultura de evaluación de gestión en el sector público, se espera que con el tiempo tenga reflejos positivos en diversos ámbitos de la vida nacional, como por ejemplo: (i) las finanzas públicas (en la medida que haga rendir 'más y mejor' los escasos recursos presupuestarios de libre disponibilidad con que los gobiernos hacen política económica de año en año); (ii) el mejoramiento de la competitividad externa a través del crecimiento de la productividad total de factores (en la medida que reduzca costos de transacción y aumente la eficiencia/eficacia sistémica de los servicios gubernamentales que el sector productivo privado utiliza como insumos); (iii) el patrón de vida de la población (mejorando la calidad de los servicios que los ciudadanos reciben del gobierno en forma de bienes públicos o meritorios).

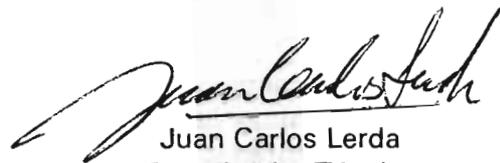
Teniendo en cuenta la importancia estratégica de este componente de los actuales procesos de Modernización de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe, el presente **Taller** --complemento substantivo del **X Seminario Regional de Política Fiscal**-- se concentra en la Evaluación de la Gestión del Gasto Público. El programa se compone de tres segmentos y sus objetivos son los siguientes:

Parte (A): examinar los marcos conceptuales-metodológicos que vienen siendo propuestos e implementados para la evaluación de la gestión del gasto público en América Latina y el Caribe, como también en otras partes del mundo;

- **Parte (B):** pasar revista a experiencias nacionales recientes en materia de evaluación de la gestión del gasto público corriente, con énfasis en el área del gasto social (básicamente educación, salud, seguridad social y vivienda);

Parte (C): extender dicha revisión al ámbito de los gastos de capital, con base en la experiencia de funcionamiento de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública.

Con la presentación y discusión de la experiencia de numerosos casos nacionales se espera contribuir a un mejor conocimiento y difusión de los avances logrados y dificultades encontradas en la implantación de una nueva cultura de evaluación al interior del sector gobierno. Al mismo tiempo, se espera que ésta sea una oportunidad propicia para reflexionar sobre los límites teóricos y prácticos de extender al sector público modelos gerenciales propios del sector privado. En última instancia, se trata de reflexionar sobre la posibilidad de introducir mayor disciplina fiscal, transparencia, responsabilidad, eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos, y obtener a la vez servicios de mayor calidad. Esto no parece una tarea imposible desde que se puedan implantar y consolidar mecanismos de evaluación del desempeño y resultados de las acciones presupuestarias del gobierno.



Juan Carlos Lerda
Coordinador Técnico

HACIA UNA CULTURA INSTITUCIONAL BASADA EN EL RENDIMIENTO DE CUENTAS: EL CASO DE COSTA RICA

Mario Mora Quirós
Viceministro de Planificación Nacional de Costa Rica

En los últimos años, si analizamos la literatura y la experiencia internacional en materia de reforma y modernización del Estado, podemos descubrir que el *rendimiento de cuentas* se perfila, cada vez con más fuerza, como un mecanismo poderoso para garantizar el uso racional, estratégico y transparente de los recursos públicos.

Desafortunadamente, el rendimiento de cuentas (accountability), entendido como *la responsabilidad individual de cada jerarca y funcionario público, de responder ante la sociedad, tanto por el uso de los recursos públicos como por los resultados obtenidos*, no constituye una manifestación espontánea de la administración pública; precisamente porque se trata de un instrumento de gestión que deja al descubierto no sólo las virtudes y las debilidades del quehacer gubernamental, sino también la capacidad de los gerentes públicos y la calidad del desempeño institucional.

Por tanto, el ejercicio del rendimiento de cuentas, como medio para mejorar la calidad de la gestión pública, es un signo de madurez y desarrollo institucional; que supone un cambio de actitud a todo nivel. Además de voluntad política, el rendimiento de cuentas exige promover simultáneamente reformas profundas que permitan evolucionar hacia una nueva cultura institucional, centrada en la programación estratégica, la ejecución con dirección, la evaluación de los resultados obtenidos, la responsabilidad individual de los jefes y funcionarios públicos y, de manera especial, la apertura de espacios para lograr una participación inteligente e informada de la sociedad civil en la fiscalización del accionar público.

La principal virtud del rendimiento de cuentas radica en su capacidad para incidir en la cultura institucional e inducir cambios fundamentales en todas las distintas etapas del proceso de toma de decisiones, vinculadas con la asignación de los recursos públicos, la ejecución de los mismos y la evaluación de los resultados obtenidos.

No obstante lo anterior, así como la reforma y modernización del Estado es parte integral de la estrategia de desarrollo adoptada por un país, el rendimiento de cuentas no puede ser abordado en forma aislada. De ser así, se corre el riesgo de minimizar su potencial transformador y terminar anclados, como suele suceder, al desarrollo de instrumentos académicamente novedosos, pero totalmente estériles para efectos prácticos, debido a que no tienen viabilidad ni espacio político para su implementación.

Por ello, sin una definición clara y concertada de la sociedad deseada, es prácticamente imposible promover la reconstrucción de un Estado estratégico y moderno, que sea consistente con el modelo de desarrollo y las aspiraciones sociales. En efecto, ¿cuál es la sociedad deseada?, es una pregunta cuya respuesta determina no sólo las características del engranaje público requerido, sino las relaciones de poder entre los

distintos agentes tomadores de decisiones, sean éstas individuales o colectivas, de naturaleza pública, privada o mixta.

Lo anterior constituye una de las principales debilidades de los programas de ajuste impulsados en la mayoría de las economías latinoamericanas. Es decir, la modernización institucional, entendida desde una perspectiva amplia y dinámica, como la renovación del proceso de toma de decisiones y de las relaciones de poder —de pesos y contrapesos— entre los distintos agentes económicos, sociales y políticos; ha sido abordada en forma endeble; muchas veces delegada en manos de organismos financieros internacionales, pero sin una consciencia propia de su relevancia, como condición necesaria para la consolidación del modelo de desarrollo adoptado.

No es de extrañar, por lo tanto, especialmente en lo que respecta al sector público, que a pesar de las muchas reformas impulsadas, la modernización y la reforma del Estado continúe siendo un imperativo en la mayoría de nuestros países. Si analizamos objetivamente los programas aplicados durante las últimas dos décadas, el programas aplicados han sido dominados por reformas y políticas dirigidas a transformar el entorno dentro del cual opera el Estado, pero sin incidir significativamente en la dinámica interna de las instituciones públicas y en la coordinación política del accionar gubernamental, aspectos esenciales para el desarrollo de una cultura institucional renovada.

Lo anterior se explica, en términos generales, por el hecho de que las estrategias ejecutadas en materia de modernización del Estado, han sido dominadas por criterios estrictamente ideológicos y fiscales, no necesariamente articulados entre sí, que si bien es cierto no son excluyentes, han desvirtuado el proceso de modernización institucional; toda vez que *la satisfacción de los usuarios y el uso estratégico de los recursos públicos, constituyen la clave para valorar el proceso de modernización del Estado.*

La influencia de argumentos ideológicos se origina en la presencia de una economía internacional, orientada por la apertura externa y la liberalización de los mercados internos, que reconoce la preponderancia del mercado como mecanismo eficiente para la asignación de los recursos ya organización de la producción y plantea, consecuentemente, la reducción de la intervención pública en la determinación del nivel de actividad económica. Esta tesis supone ingenuamente que un aparato público más pequeño conduce automáticamente a un Estado más estratégico y eficiente.

Por otro lado, la mayoría de nuestros países se han aventurado en la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo, en medio de escenarios de ajuste marcados por la presencia de profundos desequilibrios fiscales, lo cual ha provocado "una confusión" entre ajuste fiscal y modernización del Estado. Lo anterior no implica que el saneamiento de las finanzas públicas sea contradictorio con la modernización del sector público, de hecho es una condición necesaria para validar la sostenibilidad de las reformas en el mediano y largo plazo. La contradicción surge, precisamente, al creer que la reducción del déficit fiscal —y la generación de superávits— conduce inevitablemente a la consolidación de un Estado más estratégico y eficiente.

En este contexto, antes de analizar la experiencia acumulada por Costa Rica en materia de rendimiento de cuentas, es necesario realizar un breve recorrido por la estrategia de desarrollo que ha venido ejecutando la Administración Figueres Olsen; de manera tal que

podamos establecer un marco general sólido para valorar el trabajo realizado en el marco del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), instrumento de gestión diseñado y coordinado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MODEPLAN), con el fin de apoyar la transformación interna de las instituciones públicas y establecer las bases de una nueva cultura pública, centrada en la evaluación de los resultados y el rendimiento de cuentas.

1. LA SOSTENIBILIDAD COMO NUEVO PARADIGMA DEL DESARROLLO

A pesar de que el desarrollo sostenible ocupa un lugar de privilegio en las agendas de los principales foros de reflexión, el tema ha sido abordado en forma parcial, considerando que los debates han centrado su atención en la depuración del concepto, en el diseño de indicadores para su medición y en el reconocimiento de los beneficios esperados; pero sin profundizar adecuadamente en el análisis de las políticas y reformas requeridas, en el examen de los costos que involucra y en la promoción de una nueva institucionalidad que sea consistente con las exigencias del modelo de desarrollo.

Al respecto, aunque se han registrado avances conceptuales significativos, que permiten responder con propiedad ¿qué es la sostenibilidad como nuevo paradigma del desarrollo?, ha sido relativamente corto el camino recorrido en lo que respecta a la sistematización de estrategias concretas para avanzar en esa dirección. De hecho, no obstante las numerosas investigaciones y estudios realizados en este campo, existe un desconocimiento bastante generalizado sobre el significado y las implicaciones del desarrollo sostenible y, en particular, sobre el rol de los diferentes agentes tomadores de decisiones.

Esta situación se refleja no sólo en el uso indiscriminado que se hace del término, sino también en la presencia de muchos países que han izado la bandera del desarrollo sostenible, pero sin disponer todavía de una estrategia articulada para orientar el cambio. Incluso algunos organismos financieros internacionales, que han modificado sustancialmente su marco conceptual, particularmente en lo que respecta al ámbito social y el rol del Estado, continúan recomendando políticas y reformas, que para efectos estratégicos, no difieren muchos de las aplicadas en el pasado reciente.

En efecto, en algunas ocasiones se habla del desarrollo sostenible como si se tratara de un proceso lineal y automático, cuando en realidad significa un estilo de vida que debe ser construido día con día, a partir de estrategias visionarias y de largo plazo. En otros casos, prevalece un sesgo ambientalista, que reduce el desarrollo sostenible al ámbito de la conservación de los recursos naturales y el control de la contaminación, como un fin en sí mismo. Sin embargo, para la gran mayoría, incluso en las instancias tomadoras de decisiones, el desarrollo sostenible es todavía un concepto desconocido.

Esta percepción parcial, de un proceso que exige visión de conjunto y largo plazo, constituye uno de los principales factores que explican la resistencia al cambio y la sensación de frustración que embarga a todos aquellos que entendieron el desarrollo sostenible como un "viaje gratis", sin costo. De igual manera, explica la posición ingenua de algunos sectores, que sin asumir los costos de la transición, pretenden apropiarse de los

beneficios del nuevo modelo, pero sin renunciar a los incentivos –privilegios– recibidos en esquemas del pasado.

En el caso de Costa Rica, estas rigideces también han estado presentes. La transición hacia un modelo de desarrollo integral, que retome la visión de conjunto y de largo plazo, no ha sido una tarea sencilla. Por su naturaleza, ha significado la renovación de los mecanismos convencionales utilizados para promover la concertación social, en aras de construir una institucionalidad renovada que exige un cambio de actitud en el interior del sector público y privado, en los productores y consumidores, en los partidos políticos, en los sindicatos, las organizaciones comunales, la iglesia y las organizaciones no gubernamentales; es decir, de todos los actores que integran la sociedad costarricense.

La estrategia de desarrollo se sustenta en *la generación de oportunidades para el mayor número de costarricenses, en el marco de un proceso de desarrollo sostenible*. Este es el hilo conductor del Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, que reconoce en forma explícita el reto de replantear el proceso de formulación de las políticas públicas, con el fin de articular los aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales, que determinan la viabilidad del modelo de desarrollo en el largo plazo.

El modelo propuesto supone el reto de promover una sociedad solidaria y equitativa, integrada por las oportunidades, en donde las mejoras en el nivel de vida de la población sean crecientes y duraderas, y no de carácter coyuntural. Una sociedad renovada, en donde el bienestar social esté cimentado sobre una estructura económica competitiva, integrada y financieramente viable. Una sociedad en donde el desarrollo social y económico vuelven a ser dos caras de una misma moneda, pero en alianza con la naturaleza y el medio ambiente. Es decir, una sociedad con visión de conjunto y de largo plazo, con una institucionalidad remozada, en donde las decisiones de hoy no sacrifiquen ni el bienestar ni las oportunidades de las futuras generaciones.

La *dimensión social* de la estrategia de desarrollo sostenible, parte del reconocimiento del rol del Estado como promotor del bienestar y la equidad; aspiraciones de la colectividad que no pueden ser delegadas en el mercado. Para ello, se basa en la ejecución de una política social integral, dirigida a enfrentar las causas estructurales –y los privilegios– que explican la pobreza extrema, las brechas geográficas y la exclusión social.

Una política social centrada en la promoción humana y la generación de oportunidades; el fortalecimiento de los programas universales; el rescate de los mecanismos que facilitan el ascenso y la movilidad social –en particular el acceso a la educación, la salud y la vivienda–; la atención integral de grupos sociales específicos con el fin de incorporarlos a las principales corrientes del crecimiento y el desarrollo –tales como la infancia, la juventud, las mujeres jefas de hogar y la población discapacitada–; así como la racionalización de los programas asistencialistas, cuyo uso indiscriminado conduce en el largo plazo a la reproducción de generaciones igualmente marginadas y excluidas.

Este enfoque, se fundamenta en el desarrollo y la promoción social como un medio para propiciar la transformación de la estructura productiva y garantizar que el crecimiento económico sea sostenido, considerando que las brechas sociales y geográficas, así como la pobreza extrema y la exclusión, conducen tarde o temprano a escenarios de inestabilidad sociopolítica, que limitan el crecimiento sostenido en el largo plazo. Además, reconoce

también que la focalización del gasto público, bajos los esquemas asistenciales tradicionales, sólo conduce a legitimar la situación de vulnerabilidad y de exclusión social de los grupos más pobres.

Por su parte, la *dimensión económica* de la estrategia diseñada, busca impulsar un proceso de integración inteligente con el resto del mundo, a partir de una estructura productiva competitiva, basada en la creciente incorporación de la tecnología y el conocimiento, el uso de recursos humanos calificados y bien remunerados, así como la protección de base ambiental y los recursos naturales.

En este sentido, sin ignorar que la promoción social y el crecimiento económico son dos caras de una misma moneda, la estrategia en este campo establece cuatro áreas de acción prioritarias. Primero, la estabilización macroeconómica, con el fin de crear un ambiente propicio para la inversión y el crecimiento económico sano y sostenido. Segundo, la integración de la estructura productiva, mediante la atracción y promoción de inversiones, generadoras de valor agregado e intensivas en el uso de tecnología. Tercero, la transformación del sistema financiero y el mercado de capitales, para garantizar que el ahorro interno se consolide como el motor del desarrollo, reducir la dependencia de los flujos de capital externo de corto plazo y promover un uso selectivo y estratégico del endeudamiento externo. Cuarto, la reforma integral de las finanzas públicas, de manera que la participación del Estado en la economía, especialmente como promotor del desarrollo social, sea realice a partir de políticas de largo plazo, cuya implementación no comprometa la estabilidad macroeconómica.

En lo que respecta a la dimensión ambiental del desarrollo sostenible, el reto fundamental en este campo consiste en evolucionar desde una política basada en la conservación de los recursos naturales, hacia una política ambiental que integre adecuadamente tres variables esenciales: población, población y recursos naturales.

Lo anterior implica el desafío de incorporar los aspectos ambientales en la toma de decisiones y en la formulación de las políticas públicas, mediante la articulación de todos los aspectos relacionados con la prevención, la conservación, el control, la promoción del medio ambiente y el uso socioproductivo de los recursos naturales. Este propuesta exige un proceso gradual de educación ambiental y participación social, así como la transformación del sistema de incentivos.

En este campo, aunque Costa Rica goza de reconocimiento internacional por el esfuerzo realizado en materia de conservación, se fueron acumulando una serie de problemas que debilitan el desarrollo integral a futuro, razón por la cual la estrategia brinda especial atención a la consolidación y uso socioeconómico del Sistema Nacional de Areas de Conservación (SINAC), el desarrollo urbano y de ciudades intermedias, las políticas de población y salud reproductiva, la internalización de costos ambientales, el manejo de las cuentas hidrográficas y la calidad del aire, el tratamiento de desechos sólidos, la adopción de tecnologías para la producción limpia y, en particular, la educación y participación social en materia ambiental.

Hasta aquí, si consideramos que son muchas las economías que han adoptado la sostenibilidad como nuevo paradigma del desarrollo, existe cierto grado de consenso al conceptualizar el desarrollo sostenible como un enfoque integral y de largo plazo, que

supone el balance dinámico de las políticas sociales, económicas y ambientales. Sin embargo, la principal limitación radica en la forma simplista en que ha sido abordada la dimensión institucional, y en particular, la transformación del Estado y sus instituciones.

En toda sociedad, la interacción y las relaciones entre los distintos agentes que toman decisiones, no sucede en el vacío; sino dentro de un marco institucional complejo que determina el proceso de toma de decisiones, ya sean éstas individuales o colectivas, de naturaleza pública, privada o mixta.

La institucionalidad de un país encuentra sus raíces en una serie de valores morales, culturales, ideológicos y religiosos; que no sólo ejercen influencia sobre el comportamiento individual y colectivo, sino que dictan las características del marco legal y regulatorio, la naturaleza de las organizaciones sociales y las relaciones de poder entre los distintos grupos y sectores.

Consecuentemente, el desarrollo sostenible plantea un cambio de actitud a todo nivel. Es una revolución mental que permita redefinir el rol de todos los agentes sociales, económicos y políticos, para que su accionar —en términos de deberes y responsabilidades— sea consistente con las exigencias del modelo de desarrollo y coadyuve a la construcción de la sociedad deseada.

La modernización institucional es un reto de todos. Involucra al sector público y al sector privado, a las empresas y las familias, a los productores y los consumidores, a los partidos políticos, sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones comunales, universidades, cooperativas, iglesias. Es decir, la transformación y actualización de todas las instituciones, mecanismos e instrumentos, tanto legales como operativos, utilizados para tomar decisiones.

A pesar de lo anterior, en los últimos años ha cobrado fuerza la idea de la modernización institucional como un desafío exclusivo del sector público. Se ha generalizado la idea de que toda acción pública es ineficiente y que toda manifestación privada es, necesariamente, eficiente. De esta manera, quienes se amparan bajo este principio, entienden la eficiencia pública como un problema de "tamaño" y la eficiencia privada como una manifestación espontánea, que brota como resultado de la apertura externa, la desregulación de los mercados y la reducción del aparato público.

Sin embargo, esta visión simplista sobre la forma en que se toman decisiones en una sociedad, sólo conduce a debates estériles y ensimismados. La historia ha demostrado que el crecimiento económico con equidad, trasciende a la burda escogencia entre mercado y Estado. Por el contrario, la evidencia empírica revela que el éxito de los países que mejor han caminado por la senda del desarrollo, está cimentado en la presencia de un Estado redimensionado, estratégico y moderno, capaz de inducir un proceso de modernización integral, que incluye el desarrollo de mercados competitivos y dinámicos, así como mayores espacios para la participación del sector privado.

En este contexto, destacan tres aspectos que merecen especial atención. Primero, el desarrollo sostenible exige reposicionar el bienestar social como objetivo último del accionar del Estado y sus instituciones públicas. La solidaridad y la equidad, como orientaciones fundamentales del desarrollo, no son parte del lenguaje que reconoce el mercado. Al

contrario, se requiere la presencia de un Estado moderno, estratégico y concertador, capaz de redistribuir el ingreso y garantizar que los frutos del crecimiento económico beneficien a la colectividad. El desarrollo del país –entendido como calidad de vida– se refleja no sólo en su capacidad para crecer y generar riqueza sino, principalmente, en las posibilidades reales que tienen los individuos para satisfacer sus necesidades. No podemos hablar de desarrollo si la población tiene que elegir entre alimentarse o educarse. Tampoco podemos hablar de desarrollo si el acceso a servicios básicos, como por ejemplo la salud, se realiza en forma tardía, no sucede del todo o constituye un privilegio económico.

En segundo lugar, el desarrollo sostenible exige mantener una visión estratégica y de largo plazo. Para ello, es indispensable transformar y renovar el proceso de formulación de políticas públicas y evolucionar hacia un modelo de gestión integral, cimentado en la articulación de las políticas sociales, económicas y ambientales; pero sin ignorar la reforma del marco institucional dentro del que se toman las decisiones, ya sea este público o privado. Implica, por tanto, superar el sesgo cortoplacista que ha prevalecido al encarar los problemas estructurales que explican el subdesarrollo.

En tercer lugar, el desarrollo sostenible exige un cambio de actitud a todo nivel, de manera que los intereses de la colectividad estén siempre por encima de los intereses individuales y de grupos específicos. En un régimen democrático, adquiere especial importancia el fortalecimiento de todos los mecanismos que permiten la concertación y la participación social, así como la democratización del poder político y económico.

Hasta ahora, sin embargo, ninguno de los aspectos señalados constituye una novedad ni un descubrimiento reciente. A lo largo de la historia, las preocupaciones por la solidaridad y la equidad, el crecimiento y el bienestar, entre otras, han estado presentes siempre en las discusiones sobre el desarrollo de las naciones. Entonces, ¿por qué en la antesala del siglo XXI surge el desarrollo sostenible como un nuevo paradigma?

Al respecto, la globalización y el desarrollo tecnológico han dejado al descubierto, como la ausencia de una visión de conjunto y de largo plazo, constituye la causa fundamental de los desequilibrios económicos, sociales, ambientales e institucionales que enfrentan, en mayor o menor grado, tanto las economías desarrolladas como los países en vías de desarrollo. Asimismo, el desarrollo sostenible se ha consolidado como un fenómeno de carácter mundial, dado que la globalización y la tecnología también han permitido redescubrir la fragilidad del planeta tierra y el verdadero significado de la interdependencia entre las naciones.

Los temores y preocupaciones del pasado, hoy son realidades concretas que debemos enfrentar. Somos testigos de como el debilitamiento de los modelos de salud en algunos países, ha provocado no sólo la reaparición de enfermedades infectocontagiosas, sino también su extensión a otras naciones, incluso aquellas que han manejado con responsabilidad las políticas de salud. Somos testigos de como el deterioro social y la inestabilidad política, entre países vecinos, ha generado migraciones forzosas que alteran la dinámica de los mercados laborales y conducen a la saturación en la prestación de los servicios públicos. También somos testigos de como la irracionalidad de los procesos socioprodutivos, ha desembocado en la destrucción de los ecosistemas y en problemas irreversibles en el medio ambiente.

Es decir, somos testigos de como los desequilibrios internos –en principio de carácter local– han cruzado las fronteras y ejercen influencia sobre las posibilidades de desarrollo de otros países. La destrucción de la capa de ozono y los efectos provocados por el cambio climático, son ejemplos representativos del nivel de interdependencia y de la responsabilidad compartida que tenemos ante el desarrollo actual y futuro.

Es en este marco general, que la dimensión institucional del desarrollo sostenible adquiere especial importancia, dado el reto de transformar y modernizar las relaciones sociales, renovar el proceso de toma de decisiones y generar niveles crecientes de concertación social, como elemento clave para que los intereses de la colectividad no sean sacrificados por las pretensiones de grupos y sectores específicos. Y en este proceso de cambio, el Estado está llamado a jugar un rol estratégico, como conductor y facilitador del desarrollo.

2. MODERNIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO

Ante una economía internacional cada vez más dinámica, urge el renacimiento de un Estado estratégico, flexible, moderno y concertador, con visión de conjunto y largo plazo. Un Estado facilitador y orientador del cambio, que propicie un entorno favorable para el desarrollo del sector privado, pero sin abandonar su responsabilidad como promotor del bienestar social y la equidad. Un Estado ágil y transparente, construido sobre una estructura simple, pero con una separación clara de las instancias responsables de formular políticas, ejecutar acciones y fiscalizar el quehacer gubernamental. Un Estado con una cultura institucional remozada, orientada por la satisfacción del usuario y el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.

A pesar de lo anterior, si analizamos cuidadosamente la experiencia latinoamericana, los resultados obtenidos en esta dirección –con muy pocas excepciones– han sido aislados y de carácter parcial. La mayoría de nuestros países, aunque han impulsado reformas significativas en la dirección correcta, continúan atados a estructuras rígidas, que en términos de gestión y eficiencia pública no han evolucionado al ritmo deseado.

Tres factores, que no son excluyentes, explican esta situación. Primero, que la modernización del Estado ha sido abordada como un problema de tamaño, abandonando las preocupaciones relacionada con la eficiencia, la eficacia y la satisfacción de los usuarios. Segundo, que los países han tenido que enfrentar simultáneamente profundos desequilibrios fiscales, con lo cual se ha ido generalizado la tendencia de valorar la modernización del Estado utilizando como referencia las políticas aplicadas para reducir el déficit, así como los resultados obtenidos. Tercero, los programas de ajuste del Sector Público, han centrado su atención en la modernización del entorno dentro del cual operan las instituciones públicas, pero irónicamente, sin modernizar su funcionamiento interno.

Ante este panorama, hay cuatro principios que podrían ayudar a reposicionar la modernización y reforma del Estado, desde una perspectiva amplia y dinámica, que ayude a superar los problemas conceptuales señalados:

a. *Un proceso permanente y continuo*

La apertura externa dejó al descubierto el desgaste institucional y las rigideces acumuladas por varias décadas, debido a prácticas proteccionistas que discriminaron en contra de la modernidad. Sin embargo, la modernización del Estado es un reto permanente y continuo, toda vez que su accionar está influenciado por los cambios del entorno dentro del cual opera. Preguntarnos, ¿cuándo concluye la modernización del Estado?, es tan absurdo como plantearnos ¿cuándo termina el ser humano de aprender?. Implica, por tanto, el desafío de anticipar, enfrentar y responder ante las oportunidades y riesgos de un entorno cambiante y dinámico.

b. *Un proceso integral*

Debe involucrar a todos los sectores e instituciones que conforman el aparato público. De no ser así, la resistencia al cambio en alguna de las partes, tarde o temprano, se convierte en un obstáculo para el desarrollo y minimiza los beneficios esperados de la reformas impulsadas en otros campos. Por ejemplo, las implicaciones de un proceso en donde la modernización del Poder Ejecutivo se realiza a un ritmo mayor que el Poder Legislativo o los órganos responsables del control superior de la hacienda pública.

c. *Reformas múltiples y simultáneas*

La modernización del Estado exige actuar en cinco niveles complementarios:

- *Reformas del marco regulatorio*, esenciales para actualizar el conjunto de normas, leyes, decretos y reglamentos, que definen el ámbito de acción del Estado y sus instituciones, y adecuarlo a las necesidades del modelo de desarrollo.
- *Reformas del marco organizacional*, para disponer de estructuras flexibles y funcionales, consistentes con las tareas sustantivas y capaces de enfrentar los riesgos y aprovechar las oportunidades del entorno.
- *Renovar la formulación de políticas públicas*, con el propósito de que el accionar gubernamental sea efectivo y responda a las necesidades de los usuarios, de acuerdo con las prioridades nacionales e institucionales.
- *Transformar los sistemas de administración de recursos públicos*, aspecto vital para promover el uso estratégico, racional y transparente de los recursos disponibles. En particular, la reforma radical de los regímenes de empleo público, en todas sus etapas: selección, contratación, capacitación y evaluación.
- *Desarrollo de instrumentos para la toma de decisiones*, fundamentales para incidir en las distintas etapas de programación, ejecución y evaluación de la gestión pública, como un proceso integral.

d. *Una cultura orientada por la satisfacción del usuario*

La modernización del Estado no es un problema de tamaño sino de eficiencia, para lo cual es necesario establecer criterios que permitan la valoración conjunta y dinámica del

costo, la cobertura, la calidad y la oportunidad, con que son producidos los bienes y servicios generados por el Estado.

En este orden de ideas, los principios señalados establecen un marco general para la formulación de estrategias que coadyuven a la modernización integral de las distintas áreas de acción gubernamental; pero sin ignorar que en cada una de ellas, las rigideces institucionales tienen una dinámica propia que introduce limitaciones y retos particulares. Por ejemplo, en el área social, uno de los principales desafíos consiste en superar la concepción de que la política social es la suma horizontal de las políticas diseñadas para atender los diferentes sectores (educación, salud, asentamientos humanos, etc), grupos específicos (infancia, juventud, población discapacitada, etc.) y temas generales (pobreza, género, violencia familiar, etc). Esta situación degenera en escenarios recurrentes de duplicidad, dispersión y atomización de acciones, programas y proyectos.

En fin, la experiencia reciente, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, advierte la presencia de estrategias construidas a partir de políticas que buscan modernizar el entorno dentro del cual opera el Estado --reformas legales y organizacionales--, pero sin políticas concretas para transformar la dinámica interna de las instituciones públicas -- políticas públicas, instrumentos de gestión y administración de los recursos públicos--.

3. RENDIMIENTO DE CUENTAS Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: EXPERIENCIA RECIENTE DE COSTA RICA

a. *Dirección estratégica y rendimiento de cuentas*

Todo Gobierno que aspire a promover un proceso de desarrollo integral, debe contar con una instancia de coordinación que le permita articular el accionar individual de las entidades públicas, de acuerdo con las prioridades del desarrollo nacional. Este es el espíritu que impulsa, desde 1994, la modernización y reestructuración del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), como órgano asesor de la Presidencia de la República, responsable de mantener la visión de conjunto y largo plazo.

Es en este contexto, y en respuesta a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, que nace el Sistema Nacional de Evaluación (SINE), instrumento diseñado para dotar a la Administración Pública de un instrumento de gerencia pública, que sirva de base para promover una nueva cultura institucional sustentada en la programación estratégica, la evaluación de los resultados, el rendimiento de cuentas y, fundamentalmente, la satisfacción del usuario.

De hecho, uno de los principales obstáculos para la modernización del Estado, radica en la ausencia de instrumentos para definir prioridades, asignar los recursos públicos de acuerdo con esas prioridades, dar seguimiento a las decisiones adoptada, evaluar los resultados obtenidos e individualizar la responsabilidad de los jefes y los funcionarios públicos en el uso de los recursos públicos --evaluación del desempeño individual--.

b. El Sistema Nacional de Evaluación (SINE)

El Sistema Nacional de Evaluación (SINE), desarrollado con el apoyo solicitado por el Gobierno de Costa Rica al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, parte del reconocimiento de que la calidad del desempeño público está determinado por la articulación de tres procesos fundamentales: a) la *programación estratégica*, esencial para que la asignación de los recursos públicos —y la formulación presupuestaria— sea consistente con las prioridades nacionales e institucionales y la disponibilidad financiera; b) la *ejecución con dirección*, mediante el establecimiento de metas anuales y plurianuales, que orienten la toma de decisiones; y c) la *evaluación de los resultados*, aspecto esencial para identificar experiencias exitosas factibles de ser replicadas, precisar fracasos para no reproducirlos y ejercer el rendimiento de cuentas.

Para efectos metodológicos, el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) se basa en la firma del acuerdo de desempeño anual, suscritos entre el Presidente de la República y el Jefe de la Jerarquía correspondiente y avalados por el Ministro de Planificación y el Ministro de Hacienda. Este acuerdo, denominado *Compromiso de Resultados (CDR)*, incluye una *Matriz de Desempeño Institucional (MDI)* en la que se detallan los programas y proyectos prioritarios, los criterios de evaluación —indicadores—, la importancia relativa de cada programa, así como las metas acordadas en cada caso —compromisos institucionales—.

A partir de la firma de los Compromisos de Resultados (CDR), al inicio del año, MIDEPLAN realiza un proceso de monitoreo conjunto con las instituciones ejecutoras, con el fin de conocer el grado de avance, identificar rigideces y generar información para apoyar la toma de decisiones al más alto nivel político. Con ello, se busca rescatar el rol de la evaluación como un instrumento de gestión y superar el enfoque tradicional basado en la evaluación ex-post como un mecanismo de control pasivo.

Para evaluar los programas y proyectos estratégicos, en la Matriz de Desempeño Institucional (MDI) se incluye una escala de valoración con cinco niveles de desempeño, por medio de la cual es posible asignar a cada programa, de acuerdo con los resultados obtenidos, una calificación individual que varía entre 1 (desempeño deficiente) y 5 (desempeño excelente). Asimismo, utilizando la importancia relativa de los programas, es posible asignar una calificación al desempeño institucional anual.

c. Lecciones aprendidas y desafíos futuros

Aunque la experiencia desarrollada por Costa Rica en este campo es reciente, considerando que la aplicación de la metodología se inició en el año 1996, los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas han sido realmente interesantes, particularmente en el área social, en donde la dispersión institucional y la ausencia de instrumentos de programación adecuados, tienen implicaciones profundas sobre el nivel de desempeño institucional.

El Sistema Nacional de Evaluación (SINE), como instrumento de gerencia, ha evidenciado que la gestión pública no es un proceso lineal y automático, sino un ejercicio complejo, dinámico y cambiante.

Aunque parezca simple sentido común, la capacidad de las instituciones públicas para traducir los recursos disponibles en resultados concretos, depende de la existencia de instrumentos para tomar decisiones y responder en forma oportuna y permanente a una serie de preguntas que determinan la calidad de su desempeño, como: ¿cuáles son las prioridades nacionales e institucionales?, ¿cuáles son los programas estratégicos en cada área y sector?, ¿cuál es el costo de esos programas?, ¿existen recursos disponibles para su financiamiento?, ¿quién es el responsable de su ejecución?, ¿cuáles son las metas y resultados esperados?, ¿cuál es el plazo previsto para alcanzar esas metas?, ¿quién evalúa los resultados obtenidos y para qué?. Sin instrumentos que generen esta información, es prácticamente imposible la creación de una nueva cultura institucional cimentada en la eficiencia, la productividad y la satisfacción del usuario.

Las políticas y acciones aplicadas para promover la modernización del Estado tienen sentido sólo si conducen al desarrollo de una nueva cultura institucional orientada al usuario. Nuestros aparatos públicos están saturados de leyes, decretos, bases de datos, bancos de proyectos, de instituciones, de planes y programas. Sin embargo, carecen de capacidad gerencial, de mecanismos para tomar decisiones y exigir resultados, de sentido común, de mística y de una cultura institucional renovada que le permita avanzar del ¿qué? al ¿cómo?.

En materia de modernización del Estado, la experiencia internacional revela que el rendimiento de cuentas constituye una herramienta poderosa para mejorar el desempeño institucional y garantizar el uso estratégico y transparente de los recursos públicos.

Sin embargo, el rendimiento de cuentas no es una manifestación espontánea de la Administración Pública. No brota automáticamente a partir de la promulgación de una ley, un decreto o un mandato. Tampoco sucede de un día para otro. Se trata de un proceso que genera resultados en el largo plazo, considerando que exige un cambio de actitud en los gobernantes, jerarcas, funcionarios públicos y usuarios.

Por ello, en países como Canadá, Inglaterra y Nueva Zelandia, que marchan a la vanguardia en materia de modernización del Estado, además de reformas legales y organizacionales, esenciales para redefinir el rol estratégico del Estado y crear estructuras ágiles y flexibles; sobresale también la ejecución simultánea de programas tendientes a renovar la gestión pública y transformar los sistemas para la administración de los recursos públicos --humanos, físicos y financieros--.

En estos casos exitosos, el rendimiento de cuentas no es un fin en sí mismo, sino el resultado de una estrategia integral que contempla la modernización del proceso de formulación presupuestaria, la transformación de los esquema de control externo, el diseño de instrumentos para evaluar el desempeño individual, el uso de indicadores de gestión institucional, la transformación del régimen de empleo público, la creación de mecanismos para promover la participación social en la fiscalización del accionar público, así como una mayor participación del sector privado mediante la concesión de obra pública, la subcontratación de servicios (contracting out) y alianzas estratégicas.

En este contexto, si el rendimiento de cuentas es un mecanismo alternativo, ¿cuál es su virtud?. La respuesta, aunque trivial para algunos, radica en la capacidad del rendimiento de cuentas para inducir *una nueva cultura institucional*.

En este sentido, Costa Rica ya ha dado los primeros pasos. El Sistema Nacional de Evaluación (SINE) se encuentra actualmente en su fase de implementación y cubre a dieciocho instituciones públicas. A la fecha, podemos afirmar que hemos dado pasos importantes en la dirección correcta. No obstante lo anterior, todavía queda mucho por hacer. En el futuro, la posibilidad de consolidar este proceso supone enfrentar los siguientes desafíos:

- a) Voluntad política para continuar;
- b) Educación e información para superar la resistencia al cambio, especialmente de aquellos que siguen atados al pasado, pensando ingenuamente que la modernidad no existe;
- c) Evolucionar hacia un presupuesto público por resultados, lo cual implica consolidar las reformas iniciadas por el Ministerio de Hacienda;
- d) Transformar el esquema vigente de control externo, eliminando el control previo y fortaleciendo la supervisión ex-post y el rendimiento de cuentas;
- e) Replantear el sistema de incentivos, de modo que "los resultados obtenidos" sean el criterio fundamental para su asignación y desterrar la idea de que "estar en la administración pública" es el requisito para recibirlos;
- f) Renovar el régimen de empleo público, porque poco aporta a la sociedad la actualización del marco legal y organizacional de las entidades públicas, si el Estado continúa atado a esquemas de contratación enfermizos que obstaculizan el cambio;
- g) Promover un proceso de participación social inteligente, que en el caso de Costa Rica implica el fortalecimiento de mecanismos desarrollados recientemente, tales como las Contralorías de Bienes y Servicios Públicos, la Defensoría de los Habitantes, las Audiencias Públicas y la consolidación de grupos de consumidores organizados, tanto a nivel nacional como regional. Lo anterior incluye el apoyo a las instancias por medio de las cuales el Poder Ejecutivo, las Entidades Autónomas y los Gobiernos Locales, con el apoyo de las organizaciones sociales, trabajan conjuntamente en la identificación y solución de los problemas específicos de cada comunidad.

En fin, el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) y con el ello, los primeros pasos dados por el Gobierno de Costa Rica en materia de rendimiento de cuentas, constituyen el inicio de un proceso de cambio, en donde destacan tres aspectos fundamentales: primero, una mejora en el nivel de coordinación política entre el Poder Ejecutivo y las instituciones autónomas; segundo, el trabajo conjunto entre MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, a la par de las entidades ejecutoras y tercero, la apertura de espacios para promover la participación social en el análisis y reflexión de temas de interés, para garantizar la modernización del Estado como un proceso integral y permanente.

CAPACIDAD NACIONAL DE EVALUACIÓN Y GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO. ALGUNAS EXPERIENCIAS DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Orlando A. Reos¹
Oficina de Evaluación, BID

I. DIMENSIONES RECIENTES DE CAMBIO EN AMÉRICA LATINA

La región de América Latina se ha visto sometida a una serie de importantes cambios estructurales en la última década, los que han respondido a muy variadas circunstancias y con efectos diversos. Algunos de estos cambios han sido generados por factores internos, que han aparecido con diferente intensidad en diferentes países. Otros cambios son el resultado de tendencias globales que se han propagado con singular velocidad a la luz de los avances en las comunicaciones y la mayor interacción entre países. Estas dimensiones de cambio a su vez han actuado como catalizadores del interés en el seguimiento y evaluación de actos e instituciones de gobierno. Los siguientes han sido factores fundamentales:

1. Fortalecimiento de la democracia representativa

El fortalecimiento de los sistemas políticos democráticos con plena vigencia de los mecanismos de representación popular ha permitido el ejercicio de tales mecanismos. Entre los 26 países prestatarios miembros del BID, solamente 13 tenían gobiernos democráticos en 1980, mientras que en la actualidad todos ellos gozan de ese sistema. En las nuevas condiciones, los actos del Poder Ejecutivo deben ser aprobados por otros organismos representativos y de control, como Parlamentos, Congresos, Tribunales de Cuenta y similares. La división de los poderes en un sistema republicano exige que haya una rendición de cuentas por parte de aquellos que hacen uso y administran los fondos públicos ante los representantes de la población. Esta responsabilidad no solamente se traduce en términos de un control de los actos y gastos en cuanto a su monto (cuantum) sino también en relación a la "calidad" de las transacciones. Los representantes parlamentarios desean conocer cómo se gastan los recursos del Estado y si acaso esos gastos rinden los frutos que se esperan o fueron prometidos. Así, las herramientas de evaluación resultan ser elementos muy apropiados para ejercer ese control. En algunos casos, la evaluación surge de los más altos niveles de la jerarquía jurídico-institucional. En Brasil, por ejemplo, el artículo 70 de la Constitución Nacional -reformada en 1988- establece que "una fiscalización contable, financiera presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de administración directa e indirecta es ejercida por el sistema de control interno de cada Poder y por el Congreso Nacional mediante control externo, éste como auxilio del Tribunal de Cuentas de la Unión, observando la correspondiente legalidad, legitimidad y economicidad". El artículo

¹ Las opiniones presentadas en este documento son del autor y no reflejan necesariamente la opinión del Banco ni de sus autoridades.

74 de esa Constitución se refiere a que el control interno de los Poderes del Estado tendrá el fin de evaluar los resultados de la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial de los órganos federales en cuanto a su eficiencia y eficacia. En Colombia, la última reforma de 1991 definió los roles y funciones de las agencias involucradas en evaluación, la Contraloría de la Nación y el Departamento Nacional de Planeación. En otros países, aun sin la jerarquía de un mandato de la Ley Básica, han aparecido responsabilidades de evaluación a diversos niveles, en todos los casos como un intento de dotar de poder legal suficiente a instituciones y organismos que tienen como objetivo el control administrativo o legal de los actos del poder administrador.

2. Consolidación del equilibrio macroeconómico

Simultáneamente con el fortalecimiento de democracias representativas se ha producido en la mayoría de los países un mejoramiento de las condiciones macroeconómicas básicas, respecto de lo que se ha dado en llamar genéricamente como "la década perdida". Los equilibrios macroeconómicos tienen que ver con aspectos de estabilidad de precios, balance de pagos y situación de comercio exterior, nivel y composición del endeudamiento externo, equilibrio fiscal y mercados cambiarios. Esta lista, no exhaustiva, refleja las preocupaciones fundamentales que han guiado gran número de las acciones de ajuste estructural. Si bien el equilibrio macroeconómico es una situación necesaria, no es suficiente para asegurar condiciones de eficiencia en la asignación de recursos en la economía. Para este último efecto hay que conocer el funcionamiento de los mercados, sus características y distorsiones y también los mecanismos de incentivos, premios y castigos del sistema económico en cuestión. Para este objeto la evaluación resulta ser la herramienta apropiada para conocer las consecuencias específicas de las acciones de gobierno una vez que éstas se han tomado. La evaluación de proyectos, programas, y políticas permite dar una interpretación mucho más completa de los beneficios y costos derivados de acciones de gobierno. Esto a su vez facilita la comprensión de la dinámica social y ayuda a extraer lecciones para mejorar decisiones futuras,

3. Control y publicidad de los actos de gobierno

Conjuntamente con el fortalecimiento de las democracias representativas se ha ido afirmando en América Latina la necesidad de otorgar a las decisiones públicas un grado de transparencia desconocido en el pasado. Los Gobiernos están advirtiendo que no es posible mantener esas decisiones detrás de un velo de oscuridad y misterio. Por el contrario, se han establecido estándares éticos de referencia -generalmente no escritos- por los cuales las autoridades son juzgadas por la población. Entre esos estándares, se incluye una manera diferente de difundir las acciones de los gobernantes, más abierta, más completa y por sobre todo más responsable. Para ello la publicidad de los actos de gobierno es un requisito fundamental y una herramienta apropiada para describir los resultados de esas acciones son las evaluaciones de las mismas. No se trata de una tarea de propaganda, sino de esclarecimiento sobre los efectos, especialmente el impacto socioeconómico de los programas y proyectos de gobierno.

4. Descentralización y desconcentración

Otra característica de los últimos años en América Latina es la gran importancia que ha tomado el proceso de descentralización política y administrativa. Diversos nombres ha tomado esta tendencia en los diferentes países, pero en la mayoría se ha traducido en una transferencia de responsabilidades y decisiones de gobierno hacia niveles jurisdiccionales de menor jerarquía. En ciertos casos la descentralización es geográfica, con transferencias de actividades y recursos a gobiernos locales, o provinciales. En otras circunstancias el proceso se refiere a desplazamientos de las acciones de gobierno a los entes menores de las estructuras ministeriales centrales. Este último caso se suele denominar *desconcentración*. La tendencia se nota en términos de la participación del gasto público local respecto de gasto público total agregado de la Región, el cual aumentó desde 15.6% en 1985 a casi el 20% en la década que termina en 1994 (BID, 1997a). La disciplina de la evaluación es un factor muy importante en el desarrollo de esta tendencia ya que solamente con un adecuado control, monitoreo y seguimiento de los datos fiscales es posible que la descentralización se pueda llevar adelante en un clima de crecientes responsabilidades locales.

5. Mayor participación del Sector Privado

Los avances en la privatización de empresas públicas o de servicios previamente a cargo de entidades del Estado, más la aparición del sector privado en sectores y áreas tradicionalmente a cargo del Estado ha creado una necesidad adicional en relación a la evaluación. No solamente hacen falta estudios para la toma de decisión acerca de la participación privada, especialmente en materia de servicios públicos transferidos o concesionados, sino también para definir la mejor manera de llevar adelante el proceso y realizar esa transferencia. Además, la necesidad de establecer marcos regulatorios basados en reglas claras y en procedimientos de control y monitoreo de los concesionarios o permisionarios de servicios públicos requiere disponer de evaluaciones periódicas del estado de esas prestaciones y del impacto sobre la asignación de los recursos y la equidad entre grupos de usuarios. Es necesario, por otro lado, que estos aspectos sean analizados y hechos públicos en forma transparente y con mecanismos de consulta que hagan sus resultados creíbles para la población. Solamente en la medida que hayan estos reaseguros de transparencia y credibilidad se podrá asegurar la sostenibilidad de de las reformas que permitan la mayor participación del sector privado.

II. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

1. Espacios del control y la evaluación

Diferentes interpretaciones se asignan a la función de contraloría en el ámbito de la administración y el estudio de las instituciones. Ellas varían en cuanto a la importancia que tiene el carácter de la revisión y juicio por parte de los evaluadores de la acción de los ejecutores involucrados.

Puede representarse esta variedad en las definiciones mediante un continuo del control dividido en un número de "segmentos" adyacentes (Quesnel, 1994). Imaginariamente esto se puede describir a través de una línea de izquierda a derecha, con grados decrecientes de control a las acciones del ejecutor, y sobre la cual se marcan los referidos segmentos. En un extremo de este continuo se puede situar el segmento correspondiente a la función de inspección, externa o interna, la cual se concentra en la detección de faltas y en la investigación de denuncias que plantean terceros. Así, se conciben con distintos grados de independencia del poder administrador, y de los ejecutores de acciones de gobierno, los paneles de inspección, inspector general, auditores externos, audiencias o tribunales de cuentas y otros de similar naturaleza. En un caso extremo, esta función es la de identificar fraudes o faltas administrativas. Con mayor énfasis en aspectos técnicos y de oportunidad, la inspección puede referirse a través de la auditoría interna, a prácticas aceptables y revisión del cumplimiento de normas legales.

En el otro extremo del continuo del control puede encontrarse el segmento del análisis e investigación guiados por el objetivo de mejorar el conocimiento de las acciones de gobierno con el fin de establecer buenas prácticas y guías orientadoras para la acción sin carácter obligatorio, ni técnico ni legal.

En un nivel intermedio se pueden distinguir la función de monitoreo o seguimiento de la gestión y la función de evaluación. La primera puede reflejar un control administrativo y la revisión interna de los actos ejecutivos. Apunta fundamentalmente a informar sobre la responsabilidad en el cumplimiento y avance de la ejecución de las acciones encomendadas a los administradores por sus autoridades. La evaluación por su parte, ya sea interna o externa al organismo evaluado, se preocupa de la revisión del desempeño, el análisis de impacto, los elementos de economicidad y eficiencia de la acción, la eficacia en el alcance de metas y la sostenibilidad en el tiempo de los logros y los beneficios para los agentes que reciben esos frutos.

Este trabajo y la preocupación acerca del desarrollo de sistemas nacionales de evaluación se inscribe en estos últimos segmentos de la ya mencionada línea continua que define el espacio del control de los entes públicos. Diferentes países han adoptado maneras diversas para implementar sus sistemas de control, y el monitoreo y la evaluación forman parte de aquellos que han desarrollado los métodos más avanzados.

1. Definiciones relevantes

Algunas definiciones de interés para precisar la terminología comunmente usada en este tema son las siguientes:

"Evaluación es una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de un proyecto, programa o política, en marcha o completado, en relación a su diseño, implantación y resultados. El objeto es determinar la relevancia y alcance de los objetivos, eficiencia de desarrollo, efectividad, impacto y sostenibilidad. La evaluación debería proveer información creíble y útil, permitiendo la incorporación de las lecciones aprendidas en el proceso de toma de decisiones" (OECD, 1992).

Aunque esta es una definición desarrollada en relación a la asistencia para el desarrollo que prestan las agencias internacionales de ayuda, contiene aspectos básicos para la evaluación de programas, proyectos y políticas en un Gobierno o entidad gubernamental de cualquier país. Es, sin embargo, una definición limitada en otro sentido ya que no incluye lo que la práctica de muchos años, especialmente en América Latina y el Caribe, ha identificado como evaluación: el análisis previo a las decisiones, en el que se comparan costos y beneficios a fin de recomendar un camino a seguir. Sobre este tema se harán algunas apreciaciones en una sección siguiente de este trabajo.

Algunos de los aspectos indicados en la definición deben destacarse de manera especial. El carácter objetivo de la evaluación es fundamental para brindar uno de sus atributos más importantes: la credibilidad basada en la imparcialidad del juicio. También es necesario insistir en el carácter sistemático y en la utilidad de sus resultados. Esto último permite distinguir evaluación de la investigación social o económica de tipo académico, donde no es necesario esta dimensión utilitarista.

La naturaleza sistemática de la evaluación orienta su uso a través de un proceso en el sector público y este es uno de los aspectos fundamentales al que nos referiremos en las siguientes secciones. El objetivo a que puede apuntar una evaluación específica, dependerá de muchos factores, uno de los cuales, y muy importante, es la naturaleza de la entidad que encarga o realiza la evaluación. La ubicación institucional de la agencia a cargo de la evaluación y su línea de jerarquía influyen en la naturaleza de las preguntas, el enfoque y hasta la metodología de la particular evaluación.

La referencia a la efectividad de un determinado proyecto o programa se refiere a la manera y proporciones en que se alcanzan los resultados previstos en el mismo. La eficiencia, por su parte, tiene que ver con la relación en que los resultados alcanzados se comparan con los insumos usados de ese logro. Tiene, esencialmente un carácter económico en cuanto destaca la importancia de los costos en toda evaluación. El impacto de un programa extiende el análisis más allá del alcance de los resultados y toma en cuenta la manera que estos últimos afectan -en sentido positivo o negativo- el bienestar de los beneficiarios. La sostenibilidad es un concepto esencialmente dinámico ya que concentra el análisis en la manera que los resultados inicialmente alcanzados con la ejecución de un proyecto se mantienen en el tiempo y los factores que hacen o no posible tal mantenimiento.

3. Ubicación institucional del Sistema de Evaluación

La evaluación de las acciones de gobierno por parte de entidades creíbles para la comunidad es uno de mejores instrumentos para mejorar el funcionamiento de las instituciones democráticas. La información que puede extraerse de un apropiado sistema de evaluación para conocimiento de los diferentes niveles de Gobierno y de la población es indispensable para un juicio racional de las acciones de los funcionarios a cargo de ellas. A medida que se dispone de mayor transparencia de esos actos, también es más importante conocer la manera en que los fondos del Estado se utilizan para alcanzar los beneficios y beneficiarios deseados por la comunidad.

Un buen sistema de evaluación debería asegurar información acerca de cómo se administran los recursos públicos en cuanto a su efectividad y eficiencia; datos sobre mejoras y adecuaciones de las prácticas habituales en la ejecución de programas y -lo que es más

difícil- que esos programas tienen efectos positivos sobre las poblaciones y los problemas que tratan de atender. Por lo tanto, además de la dimensión técnica organizacional, la evaluación como sistema o elemento de un sistema de gobierno tiene una dimensión de responsabilidad política.

Por ese motivo, la ubicación de la función, dentro de la estructura del Estado, debe responder y formar parte del proceso político del gobierno. Tanto si la evaluación responde a una necesidad del poder legislativo, como si se debe a la iniciativa del poder ejecutivo, es fundamental que se trate de un proceso integrado a la acción de gobierno para que tenga relevancia y efectos sostenibles. La experiencia de distintos países en esta materia es muy variada, tanto en cuanto a la ubicación institucional de la agencia encargada de esta función, como en cuanto a la metodología y utilización de los productos de la evaluación.

Se han distinguido tradicionalmente dos extremos en lo que se refiere a la ubicación dentro de la jerarquía y al grado de dependencia del evaluador respecto de la unidad o agencia que encarga la evaluación: interna y externa a la institución mandante. Por otro lado, en relación al grado de concentración institucional del evaluador, se puede distinguir también entre dos extremos: centralización y descentralización de los instrumentos y de la capacidad de evaluación (Sonnichsen, 1995).

Cada una de las opciones presenta sus ventajas y desventajas. Es razonable argumentar sin embargo que en una primera etapa la evaluación debe ser interna al organismo que encarga los trabajos, aunque sea una evaluación de las acciones de otra agencia. Esta modalidad permite una mejor relación y una fuente de información muy valiosa para asistir a los administradores de los recursos en sus decisiones referidas a la preparación y ejecución de nuevos programas. La misión de los evaluadores externos, por otro lado, está referida - generalmente- a brindar conocimientos mucho más específicos, o técnicamente mucho más especializados que los que se obtienen dentro de la institución. También se utiliza la evaluación externa para apoyar la puesta en marcha de instituciones internas de evaluación o para profundizar el entrenamiento y formación.

Uno de los argumentos más utilizados a favor de la evaluación externa tiene que ver con el tema de la objetividad de las opiniones y criterios para evaluar. El reflejo de esta posición es la del grado de conocimiento específico, interno a la organización, que puede requerirse en ciertos casos y que un evaluador externo no está siempre en condiciones de brindar.

Más provechoso que la argumentación acerca de las conveniencias relativas de cada sistema es el reconocimiento que cada uno resulta apropiado según los objetivos de la evaluación en cuestión. Cuando la audiencia y el objeto son concernientes a la administración de la organización -ministerio, empresa, unidad autónoma, etc- entonces la evaluación interna será más apropiada. Si en cambio un cuerpo político diferente, por ejemplo el Congreso, es el destinatario principal, entonces aparecen con mayor nitidez las ventajas de una evaluación externa.

Sea interna o externa, algunos factores parecen indispensables para asegurar validez y credibilidad de los resultados (Sonnichsen, 1995). Ellos son la independencia de criterio, la autoridad necesaria para tener acceso a la información básica y personal involucrado en las acciones evaluadas, disponibilidad de personal calificado y credibilidad de tal calificación, y la

existencia de un programa de evaluaciones y de metodologías conocidas y aceptadas técnicamente.

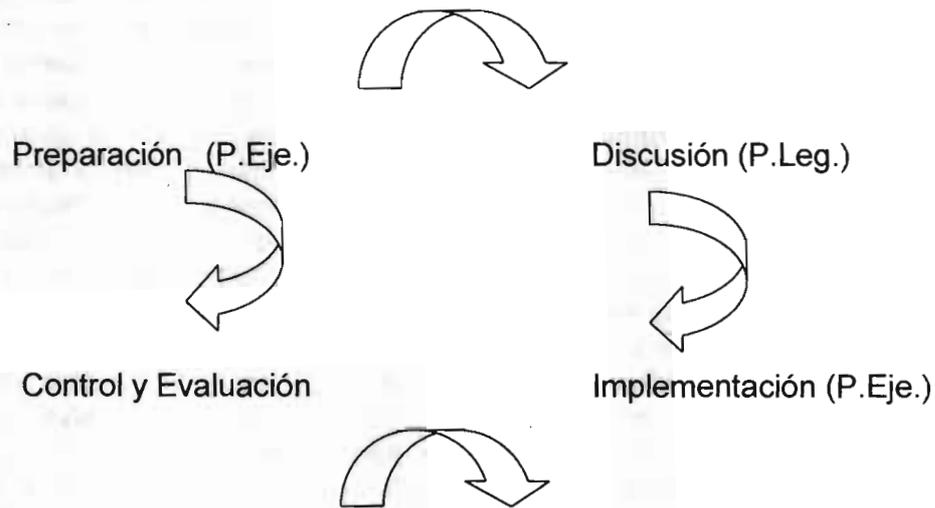
En cuanto a la conveniencia de la centralización o descentralización, esta dimensión es más relevante en el caso de los países que cuentan con jurisdicciones con mayor autonomía política, ya que entonces las diferencias tienen efectivamente una trascendencia en las decisiones de gobierno. Esta es la situación especialmente en naciones con sistemas federales de gobierno o donde el proceso de devolución de responsabilidades a nivel local se ha manifestado con mayor intensidad. Sin embargo, aun en esos casos ciertos temas, como objetos de evaluación, pueden ser de mayor interés para el nivel central y otros lo son para el nivel local. Por ejemplo, las evaluaciones referidas a responsabilidad y desempeño en el uso de fondos federales o para el debate de políticas interjurisdiccionales son más apropiadas de ser llevadas a cabo a nivel centralizado. Las evaluaciones sobre mejoras en la organización o que apuntan a cambios en las formas de prestar ciertos servicios locales tienen mucho más validez y mejores resultados si se efectúan a nivel descentralizado. Una discusión muy completa de las lecciones aprendidas sobre descentralización y su relación con la capacidad de evaluación puede encontrarse en Shah (1997). Allí se concluye que aunque las estructuras fiscales descentralizadas son más apropiadas en países en desarrollo para la creación de capacidad de evaluación, se requiere una especial atención a los aspectos políticos, legales, organizativos y clara delimitación de las esferas de influencia de las diferentes jurisdicciones. Existen argumentos para sostener que la descentralización fiscal favorece una mejor asignación de recursos en relación al bienestar de la población y una disminución del problema de agencia que se presenta en las finanzas públicas (BID, 1997a). La posibilidad de los electores locales de controlar mejor a los funcionarios elegidos facilita esa disminución y para ese fin la evaluación como herramienta de información para la toma de decisiones tiene un especial atractivo.

4. Evaluación dentro del ciclo del gasto público

El ciclo del gasto público está íntimamente relacionado con el proceso presupuestario. A su vez, este último tiene una dimensión política basada en la participación de poderes distintos del Estado, el Ejecutivo y el Legislativo. En ese contexto, la evaluación como una función de gobierno adquiere un carácter muy significativo. En el esquema del gráfico 1 se presentan las cuatro etapas fundamentales de ese ciclo: 1) preparación del programa de actividades y trabajos públicos y el correspondiente proyecto de presupuesto de los gastos necesarios y los ingresos esperados (poder ejecutivo); 2) discusión política de las metas y prioridades y aprobación de la ley de presupuesto (poder legislativo); 3) implementación de las actividades y logro de los resultados (poder ejecutivo); 4) control, revisión y evaluación ex-post de objetivos y resultados (ambos poderes y otras entidades públicas autónomas). El ciclo es, por supuesto, una simplificación exagerada pero sirve para establecer el rol que el control y la evaluación en sus diversas maneras puede cumplir.

Gráfico 1

El ciclo presupuestario del gasto público



En primer lugar, el esquema indica que el gasto público requiere la participación del Congreso y del Gobierno en forma coordinada y la evaluación debe asegurar que los resultados que recogidos a partir de la implementación de los planes de gobierno se vuelquen nuevamente en preparación de nuevos programas. Sin esta retroalimentación, es decir sin una utilización real en acciones futuras la evaluación es estéril.

Segundo, por la naturaleza del ciclo presupuestario éste se desarrolla a lo largo de un período largo, en el que preparación y discusión pueden llevar casi tanto tiempo como la implementación. En ese largo período es cuando los resultados de la evaluación tienen mayor utilidad. Tanto el Gobierno como el Congreso pueden incorporar los hallazgos y recomendaciones a las nuevas decisiones. Como se ha expresado en una sección anterior los organismos de control y evaluación pueden pertenecer a instituciones o jurisdicciones variadas y con funciones complementarias.

Sin embargo esta interacción no se aprecia en su totalidad a simple vista. Es necesario advertir la estrecha integración entre programación y presupuesto para reconocer el impacto de ciertas decisiones presupuestarias en un ciclo más largo. El mejoramiento del análisis socio-económico y la evaluación de los resultados de inversiones u operaciones pasadas es solamente un elemento necesario pero no suficiente para identificar los efectos sobre el equilibrio fiscal en el mediano plazo. Existe una serie de discrepancias entre los criterios que se usan en materia de evaluación y los que se aplican en la gestión presupuestaria, que generan a su vez desajustes que no se eliminan en el tiempo sino que se acumulan. Una de las discrepancias más comunes es la que surge de los presupuestos paralelos que en muchas administraciones se utilizan para administrar los recursos de origen externo. Otra se origina en la práctica de modificar presupuestos durante la ejecución anual sin atención a los resultados de evaluaciones, o no considerar en las decisiones de gastos o inversiones para el período actual los efectos en gastos corrientes de períodos futuros.

Existen implicaciones financieras y presupuestarias que surgen de las relaciones entre los resultados de actividades de pre-inversión o análisis evaluativo ex-ante y las asignaciones presupuestarias para gastos de operación y funcionamiento. Hay una cierta rigidez implícita en la dinámica de las insituciones públicas a través de aprobaciones legislativas que no contemplan sus efectos retardados en el tiempo. Las erogaciones corrientes que atienden el funcionamiento de ciertos servicios tienen generalmente poca flexibilidad y muchas veces reflejan gastos recurrentes generados por inversión de períodos pasados (Martín, 1990). Por otra parte, por una razón de sentido común económico, las inversiones ya comenzadas en períodos pasados se continúan en años siguientes sin ninguna atención a la alternativa de cancelar esas inversiones. La existencia de ciertos fondos externos muchas veces alienta a continuar ejecutando "malos proyectos" aun sabiendo de su baja rentabilidad social. Pero por igual razón, se postergan otras alternativas más eficientes desde el punto de vista socio-económico, debido a que la limitación de recursos impone restricciones. Es muy habitual escuchar que las propias autoridades a cargo de decisiones reconocen que algunos muy buenos proyectos no pueden llevarse adelante porque existen otros compromisos de erogaciones en actividades no tan justificadas. En estas situaciones los buenos estudios de evaluación pueden ser auxiliares decisivos para afectar las prioridades.

Los préstamos externos, especialmente de organismos de financiación multilateral o de cooperación bilateral pueden provocar un mayor riesgo de generar incentivos en contra de la buena asignación de recursos. Cuando estos recursos se asignan de manera independiente al resto de los fondos públicos y sin tomar en cuenta el costo alternativo de los mismos ya que están afectados a un uso específico, existe el peligro real de estar financiando programas o proyectos de baja rentabilidad social solamente en virtud de contar con el financiamiento externo. La experiencia histórica muestra que en ciertas circunstancias algunos programas de infraestructura que disponen de créditos blandos para adquisición de equipos provenientes del país donante, desplazan recursos que podrían dedicarse a otros programas con mayor rentabilidad socio-económica pero que no tienen esos financiámientos. Una adecuada evaluación ex-ante, con datos de la experiencia ex-post de casos anteriores, puede ser un freno a esos errores, al distinguir claramente el análisis económico del financiero y plantear claras alternativas sobre las cuales tomar decisiones.

III. LA EVALUACIÓN Y LOS PROCESOS DE REFORMA

En varios pasajes de este trabajo se ha hecho mención a que la evaluación se considera como una parte importante en los procesos de reforma económica. Desde un punto de vista teórico, cuando un proyecto es eficiente no debería haber problema en conseguir financiación y la manera de averiguar si es o no eficiente, es a través de la evaluación ex-ante de la decisión. La evaluación ex-post, por su parte permite confirmar o no las expectativas sobre las que se tomó la decisión y ajustar los parámetros para que, en el futuro, similares proyectos puedan ser ejecutados con la información adicional que brinda la experiencia específica (Wiesner, 1993). Los procesos de reforma del Estado apuntan, en todos los casos, a mejorar las condiciones de eficiencia de la economía y en ese contexto, la decisiones del sector público deben también ser eficientes, para lo cual la función de evaluación es una herramienta muy apropiada.

Sin embargo hay dos elementos adicionales que sostienen la argumentación. Primero, las decisiones del sector público, especialmente de inversión, necesitan de la evaluación para

asegurar el éxito de las reformas. Segundo, la eficiencia para las acciones del sector público requiere no solamente la verificación de resultados, sino también de los costos involucrados.

1. Evaluación y el éxito de las reformas

El Informe del Progreso Económico y Social en América Latina del BID de 1995 (BID, 1995) se ocupa del problema de la volatilidad de las variables económicas fundamentales en la región. Entre los efectos más importantes de esa volatilidad se mencionan allí los siguientes:

- las turbulencias macroeconómicas han tenido un impacto negativo en la tasa de crecimiento promedio del orden del uno por ciento;
- el daño sobre la inversión se observa no sólo por reducción en la tasa de crecimiento del equipo y planta sino también en el deterioro del capital humano y de los servicios, especialmente financieros;
- la volatilidad afectó notablemente a los más pobres, aumentando ese grupo de habitantes en la región un 7 por ciento adicional de la población.

El informe indica que la fuente de esa volatilidad no es única, sino que hay varios factores que han actuado en forma simultánea o alternativa: la variabilidad de los términos del intercambio, las situaciones cambiantes de los mercados que afectaron los flujos financieros de capital, las amplias variaciones en políticas monetarias, fiscales, financieras y cambiarias que han adoptado los países y fragilidad de las instituciones públicas que actúan en todos esos ámbitos.

Desde otro punto de vista, se ha estudiado también que el éxito de las reformas económicas, tanto en países en desarrollo como industriales, no depende tanto de la profundidad o extensión de las mismas a muchas áreas, sino que está más asociado a la sostenibilidad de esas reformas. Esto no significa que los esfuerzos en intensificar las reformas y ajustes en las economías no estén en la buena dirección o que los gobiernos deban preferir "menos reforma", sino que se ha mostrado que la incertidumbre en los marcos de políticas tiene un efecto muy negativo. Es un elemento aceptado que los procesos de crecimiento dependen cada vez más de la inversión privada ya que la inversión pública por sí sola no alcanza para sostener ese crecimiento. Pero los inversores privados tienen una gran sensibilidad frente a las incertidumbres sobre políticas. Ello ha llevado a que, a pesar de haberse comenzado con las reformas y ajustes estructurales hace muchos años, en algunos países los resultados no han sido los imaginados. El proceso creó primeramente grandes expectativas en la población y luego, frente a resultados no anticipados, y a veces desastrosos, se instaló el desaliento. Esto ha ocasionado en ciertos casos no sólo la pérdida de iniciativa sino también retroceso, lo cual agrava el sentido de incertidumbre. Esa incertidumbre es el reverso de la sostenibilidad de los procesos de reforma. Si esta interpretación es correcta, tal como lo indican algunos estudios empíricos (Rodrik, 1990), las mejoras en sostenibilidad, reduciendo las incertidumbres que frenan las inversiones privadas son críticas para el éxito de los programas de reforma.

Es aquí donde debe destacarse el papel que puede cumplir un sistema creíble de evaluación de los gastos y acciones del Estado. Tal sistema, entendido como un conjunto de elementos de las instituciones públicas destinados a mejorar la asignación de recursos del Estado -y en forma indirecta también del sector privado- puede proveer grandes ventajas y esa ha sido la experiencia en varios países.

El elemento fundamental en un sistema de esta naturaleza es transmitir señales del control que se ejerce sobre la eficiencia del gasto, sea éste de capital o corriente, por parte de quienes toman decisiones. La evaluación se transforma en una herramienta de orientación de los gastos. Se trata no solamente de identificar la corrección del "proceso" a través del cual se realizan los gastos, sino en identificar los resultados, el impacto de los mismos y muy fundamentalmente la eficiencia de corto y largo plazo. De esta forma la evaluación se transforma en un instrumento fiscal útil para limitar la magnitud del gasto y mejorar su calidad. Desde un punto de vista puramente fiscalista es suficiente que haya equilibrio o cuasi-equilibrio en las cuentas del Estado. Desde una visión más amplia de política fiscal y sus señales al sector privado el equilibrio es condición necesaria pero no suficiente para establecer la calidad de esa política en relación a los objetivos de estabilidad y crecimiento. Un sistema institucionalizado que permita ordenar el proceso de aprobación y ejecución de gastos e inversiones, que identifique parámetros para establecer la rentabilidad social de los mismos y que ayude a los legisladores a conocer el verdadero costo y beneficio para la sociedad de sus decisiones es una contribución más que significativa.

Ese sistema tiene que estar "anclado" alrededor del presupuesto y de su discusión anual o multianual. En ese contexto, el objetivo de equilibrio fiscal se discute en un contexto de decisiones múltiples. No se trata solamente de reducir la autorización de gastos hasta que se equilibren con las estimaciones de ingresos, sino que ello debe ir acompañado por la determinación de las mejores opciones en términos de sus costos y beneficios. Habitualmente ello requiere conocer el valor neto "hoy" de beneficios y costos futuros derivados de las decisiones presentes. Hay un carácter encadenado en las decisiones fiscales que no puede, responsablemente, dejarse de lado. Una autorización de inversión en el presente puede generar en forma automática la necesidad de los gastos de operación y mantenimiento incrementales a partir de uno o dos ejercicios presupuestarios futuros. Cuando estos efectos han sido considerados en la evaluación económica y financiera y estos efectos se han ponderado en el tiempo a través de presupuestos plurianuales, aumenta la posibilidad cierta que el equilibrio fiscal pueda mantenerse y se elimina así una fuente importante de volatilidad. Por el contrario, si las decisiones de gasto, especialmente de inversión, surgen de la mera disponibilidad financiera de los fondos en el presente y no se computan costos y beneficios futuros, tanto económicos como financieros y presupuestarios, se presenta una mezcla fiscal explosiva. En muchas oportunidades las reformas han creado condiciones favorables para el crecimiento, pero los desajustes fiscales han generado las condiciones para la reversión de las reformas y el origen de desajustes futuros (Banco Mundial, 1997a, 1997b) Esto a su vez es un elemento de volatilidad que afecta negativamente el crecimiento. La historia económica de los países de la región tiene innumerables ejemplos de este comportamiento.

Ninguna herramienta o institución es por sí misma suficiente para asegurar la información necesaria al momento de tomar decisiones, de modo de eliminar totalmente los riesgos y las situaciones no previsibles, pero la evaluación ex-ante de los gastos públicos permite reducirlos significativamente al alertar a quienes toman decisiones políticas sobre los efectos de las mismas más allá del presente inmediato.

2. Evaluación de resultados o de eficiencia?

La definición de evaluación que se presenta en una sección anterior de este trabajo se refiere fundamentalmente a la apreciación que se hace de proyectos, programas o políticas en

marcha o ya terminados. Sin embargo, en algún sentido es una definición incompleta pues no incluye expresamente el análisis ex-ante de esas acciones de Gobierno. Y es precisamente a través del análisis previo a la toma de decisión que la evaluación toma un carácter de utilidad y no de un mero ritual administrativo. Sobre esta deformación de los sistemas que aplican la evaluación únicamente como un medio de rendición de cuentas o de seguimiento de programas en marcha, se conocen muchas malas experiencias (Toulemonde, 1995). La evaluación ex-ante, o apreciación de programas y proyectos, forma parte del proceso de pre-inversión y como tal es una componente necesaria en cualquier sistema racional de toma de decisiones. Más aun, es un elemento fundamental no solamente para las decisiones de los órganos ejecutivos, sino también una herramienta para la consulta de los organismos legislativos que participan desde una dimensión esencialmente política en esas decisiones.

Se ha reconocido por muchos estudiosos y especialistas en evaluación que en las organizaciones complejas de los gobiernos modernos no es suficiente con disponer de Planes de Acción. Esos planes -como marco de la actividad de organismos públicos- son enunciados generales, a veces muy extensos, en otras oportunidades escuetos y poco detallados; muchas veces no tienen una indicación clara de prioridades; no mencionan el significado de las posibles desviaciones en términos del cumplimiento de sus metas o de sus plazos; o no distinguen las diferencias de agendas que surgen entre postulados electorales o políticos y las actividades rutinarias y permanentes del organismo en cuestión (Trivedi, 1995).

No se puede desconocer que la evaluación por resultados a través de compromisos o contratos de desempeño significa un avance muy importante frente a los tradicionales planes de acción. Esos contratos representan acuerdos negociados entre la administración de una entidad pública, p.ej., un ministerio, o una empresa de servicios públicos, y los "dueños" de la misma, es decir, el Gobierno a través de sus máximas autoridades. Generalmente este compromiso tiene establecidos los objetivos a alcanzar por la entidad, las metas específicas necesarias para alcanzar los objetivos, la manera en que se medirá el cumplimiento de dichas metas, incentivos para la administración, el financiamiento disponible, los límites y autonomía de las entidades en cuanto sus decisiones discrecionales, los sistemas de información para producir los datos necesarios para implementar el compromiso y los procedimientos para solucionar los conflictos y diferencias de interpretación. Esencialmente los contratos de desempeño son procedimientos para hacer efectivo el seguimiento de las acciones de gobierno y para crear condiciones más favorables para cumplir con los compromisos adquiridos por las entidades públicas frente a sus "dueños" y sus "clientes". Al final del período de cuentas permiten "evaluar" la gestión realizada y aconsejar acciones para el período siguiente, o para actividades similares en el futuro. Sin embargo, no tienen en su caracterización más común ningún elemento para ayudar a tomar una decisión específica, en materia de inversión o aún de gasto corriente. Esto no es una crítica a la utilidad de los compromisos de resultados, sino una mejor especificación de su verdadera utilidad como herramienta de seguimiento a los planes de trabajo de las entidades públicas.

A los efectos de su contribución a la mejora en la asignación de los recursos y al éxito en los procesos de reforma, conviene referirse a un sistema integrado, donde las decisiones de gasto público, especialmente la inversión, estén iluminadas por un proceso de evaluación ex-ante vinculado al presupuesto. En ese contexto el valor de la evaluación surge no solamente por la mejora en el control que se hace de la ejecución, sino por la influencia en definir qué se hace y qué no se hace en materia de gasto público. Este es un aspecto más que relevante ya que la dinámica del gasto fiscal lleva a suponer como totalmente rígidas

ciertas erogaciones cuando en realidad el análisis de alternativas para un determinado propósito es parte fundamental de la gestión financiera del sector público.

Un sistema integrado de análisis de la inversión pública debe tomar en consideración no solamente los aspectos financieros, técnicos, ambientales, sociales, o políticos, sino también y muy principalmente los elementos económicos involucrados. Aunque parezca redundante esta afirmación, la realidad es que en muchos de los países de nuestra región existe carencia de instituciones que juzguen la calidad económica del gasto y en particular de la inversión pública. De lo que se trata es de ayudar a identificar la rentabilidad social de esas erogaciones, es decir, la contribución de esos proyectos a la riqueza y al crecimiento del país. Es verdad que en la última década el gasto público de los gobiernos centrales como porcentaje del producto bruto interno ha disminuído. En 1987 el promedio regional era del 33.4% mientras que en 1996 fue de 26.5% y en una proporción mayor disminuyó la inversión pública de ese nivel de gobierno. Simultáneamente ha ocurrido una transferencia de responsabilidades de gastos muy significativa hacia los gobiernos subnacionales (estados, provincias) y hacia los niveles locales (municipalidades, departamentos, partidos, ciudades). Según un estudio reciente del Banco (BID, 1997a) entre 1985 y 1995, sobre un total de 18 países analizados, en 13 de ellos se ha producido un aumento de la descentralización del gasto público hacia los niveles subnacionales. Más aún, en igual período, en países tan dispares como Bolivia, Colombia y Brasil se ha producido una transferencia de responsabilidades de gasto desde los subnacionales hacia los locales. De modo que si bien se sabe que hay una disminución de la importancia de los gastos del gobierno central y que estos son una proporción significativa del total, puede esperarse que el total consolidado de gastos públicos se ha mantenido en la región en un nivel de alrededor del 30% del producto. Las mejoras en la calidad del gasto pueden tener un efecto enorme sobre la economía en su conjunto.

Los aspectos mencionados no hacen sino confirmar la necesidad de sistemas de evaluación en la etapa de preparación de los gastos, especialmente de inversión. Tal como se ha mencionado en otra parte de este trabajo, el proceso de la inversión transcurre en varias etapas. En las primeras de ellas, a nivel de perfil y hasta alcanzar la pre-factibilidad, hay posibilidades ciertas que el análisis permita afectar la decisión. Cuando los estudios llegan a nivel de factibilidad técnico-económica es ya casi imposible que se tomen decisiones basadas en ese análisis, sino que allí solamente se desarrollan los métodos para ejecutar esas inversiones y por lo tanto el espacio de acción se reduce a "minimizar el daño", cuando esas inversiones no son rentables.

El hecho que gran parte del gasto público se haya desplazado a niveles descentralizados a su vez destaca la urgencia de mejorar los mecanismos locales de decisiones, incorporando métodos, sistemas de información y recursos humanos que apoyen la mejor preparación de proyectos. No se trata ya de disponer solamente de capacidad de formulación y evaluación a nivel del gobierno central o de sus ministerios. Es necesario que los gobiernos subnacionales con responsabilidad en el gasto establezcan unidades de identificación y preparación de proyectos, especialmente al nivel de perfil. En varios países, como Brasil y Argentina, los niveles locales han tenido tradicionalmente asignada una responsabilidad bastante importante en el gasto del sector público debido al carácter federal de sus sistemas de gobierno. En Chile se ha delegado funciones a las autoridades regionales y municipales y se integró desde hace ya varios años un sistema de selección y priorización de proyectos de inversión que vincula esa etapa con la aprobación de fondos presupuestarios.

El Banco ha contribuido a lo largo de los años en diversos países a desarrollar capacidad de programación y preparación de inversiones públicas, tanto a través de cooperaciones técnicas de apoyo no reembolsables, como mediante préstamos. Sin embargo, esta es una tarea permanente ya que la institucionalidad de los procesos está cambiando en casi todos los países, por lo que aún queda una tarea de enormes proporciones.

IV. LA EXPERIENCIA DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

El BID tiene una larga trayectoria en materia de apoyo a la creación de capacidad nacional de evaluación en los países de la Región. Desde muy temprano en la vida de la Institución se asignó una especial importancia a la participación de prestatarios y ejecutores en la preparación, evaluación ex-ante, seguimiento y evaluación ex-post de operaciones financiadas por el Banco. Pueden, sin embargo distinguirse varias etapas con características diferentes.

1. Primera etapa: 1967-1977

El BID comenzó a operar en 1961 y desde temprano hubo un énfasis especial alrededor de los métodos de evaluación económica de proyectos que debían aplicarse a los emprendimientos que usaran sus fondos. En 1958, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL) preparó el primer Manual de Proyectos de Desarrollo Económico que fue usado como referencia por muchas instituciones regionales, tanto académicas como de planificación y gobierno, para preparar y evaluar proyectos y que fue también un antecedente temprano en el BID. El interés de esa publicación y de las instituciones que la usaron fue básicamente concentrarse en factores de mercado, localización, tecnología, y elementos financieros. En lo económico la metodología prevaleciente se centró en identificar los factores críticos de diseño que afectaban los costos y muy especialmente los efectos sobre el balance de pagos, empleo y producto nacional. Una gran atención se dirigía también sobre el impacto de los proyectos sobre el uso y generación de divisas externas (Fontaine, 1997). La aplicación de estos métodos se efectuaba en la mayoría de los países con activa participación de las entidades nacionales de planificación, entre las cuales se destacaron desde un principio el Ministerio de Planeamiento en Brasil, ODEPLAN en Chile, CONADE en Argentina, CORDIPLAN en Venezuela y otras en varios países.

Ya en 1967 se comenzó a requerir a los prestatarios del BID la presentación de informes de evaluación ex-post, inicialmente en créditos globales para entidades financieras de desarrollo. Luego se extendió el requerimiento a otros tipos de operaciones. En 1974 aproximadamente dos tercios de los proyectos aprobados contenían alguna cláusula de evaluación ex-post, o requerían de los prestatarios alguna actividad relacionada con ella. La importancia que se le asignó desde entonces se refleja en que esta era una cláusula contractual para el prestatario, con validez de obligación similar a cualquiera otra incluida en ese instrumento jurídico. Típicamente, al cabo del primer año de vigencia del contrato el prestatario debía presentar una metodología para la evaluación, un plan de recolección de datos sobre el proyecto y un estudio de evaluación al cabo de un cierto número de años. Más aún, en algunas operaciones se establecía que los informes de evaluación no eran un documento único, sino una serie de estudios producidos cada uno o dos años a lo largo de un período de hasta 16 años. Esta obligación no solamente tenía la finalidad de obtener datos e información analítica sobre proyectos y sectores para el uso del BID en futuras

operaciones, sino que se pretendía desarrollar una capacidad técnica y económica en el país que se ocupara de estudios útiles para el resto de las inversiones, diferentes a las financiadas por el Banco. Como se advierte, el impulso inicial estuvo muy concentrado en la evaluación de proyectos de inversión de capital, tanto para infraestructura pública, como para inversiones del sector privado a través de los préstamos globales de crédito y similares. En general, sin embargo, se deseaba asegurar la sostenibilidad de los resultados esperados de proyectos mediante un seguimiento de los datos más importantes referidos a costos, beneficios, cambios de las condiciones iniciales, etc.

El objetivo de este sistema de evaluación ex-post era el de proveer a los prestatarios con una información directa que ayudara a mejorar la futura selección, preparación y análisis de programas y proyectos en el mismo sector, desarrollara metodologías apropiadas para la evaluación ex-ante, fortaleciera las instituciones nacionales a cargo de evaluación y su capacidad institucional para establecer métodos propios de optimización de los recursos asignados a la inversión.

En 1977 el Banco hizo una primera revisión de su experiencia a fin de ajustar la manera en que se producían estas evaluaciones (BID, 1977). Se creó un grupo especial de expertos que revisó los resultados y encontró una serie de problemas tanto de definición de los estudios por el personal del Banco, como de ejecución de los mismos por parte de las entidades nacionales. Muchas veces habían aspectos poco claros en las cláusulas contractuales, mala definición de los datos básicos de comparación, situaciones confusas que exigían revisiones contractuales, objetivos imprecisos o plazos poco apropiados. La importancia atribuída a esta cláusula se traducía en que en 1974 se había comenzado a definir en muchos casos el método para evaluación en forma detallada en un apéndice especial del documento de proyecto, especialmente en lo referido a la medición de beneficios, amplitud de muestras y encuestas, etc. En muchos casos se requerían del prestatario informes de evaluación socio-económica muy elaborados y con necesidad de mucha información generalmente no disponible en la mayoría de los países. El mencionado informe de revisión de 1977 también hace mención acerca de la capacidad de los recursos humanos disponibles por los ejecutores para preparar esas evaluaciones y de cómo limitar las obligaciones en aquellos caso en que claramente no se dispone de esa capacidad. El informe recogió la preocupación de las áreas técnicas del Banco por la diversidad de criterios metodológicos y recomendó que se homogeizaran esos criterios en proyectos de diversos sectores de la actividad del Banco. También se preparó cláusulas contractuales estandarizadas para aplicar en futuros proyectos y se definieron las responsabilidades internas de diferentes Departamentos del Banco en este tema.

2. Segunda etapa: 1977-1993

El énfasis del BID en apoyar la creación de capacidad de evaluación en los países a partir de obligaciones contractuales de desarrollar estudios específicos para cada proyecto aprobado se mantuvo. Además, a partir de 1978, otras agencias internacionales como el Banco Mundial y USAID comenzaron también a requerir, aunque de manera no sistemática, estudios de evaluación ex-post preparados por sus prestatarios o receptores de donaciones.

Continuó en todas las operaciones la práctica de requerir estudios de evaluación ex-post, incluyendo la definición y recolección de datos básicos durante la ejecución de las operaciones para ser utilizados en esos estudios.

Dos importantes fenómenos ocurrieron en la región de América Latina esta etapa. En primer lugar, a fines de los años setenta se consolidaron muchas instituciones dedicadas a la planificación y análisis sectorial dentro de los gobiernos de los países miembros del Banco. El segundo fenómeno se produjo a partir de 1983, luego de la crisis externa que vivieron la mayoría de los países y que afectó de manera decisiva la estabilidad y en consecuencia tuvo grandes repercusiones sobre el aparato de gobierno y el gasto fiscal.

La consolidación de las entidades sectoriales de planificación en la mayoría de los países permitió una mayor difusión de los temas referidos a evaluación, tanto ex-ante como ex-post. El análisis económico-social requerido para el emprendimiento de proyectos y programas de gobierno se hizo una práctica más común a nivel de las administraciones del Estado en países grandes, medianos y pequeños. Por lo tanto, las metodologías de preparación y evaluación de proyectos, el análisis de optimización técnica y económica, el cálculo de precios de cuenta a nivel de proyecto y en muchos casos a nivel de país fueron resultado de esta tendencia. Como consecuencia lógica, el análisis de los resultados de esos proyectos se consideró la etapa siguiente a alcanzar. El BID, como también el Banco Mundial, el PNUD y otros organismos de financiamiento internacional encontraron un campo propicio para el apoyo a los gobiernos en aspectos referidos a evaluación. La Oficina de Evaluación de Operaciones del BID preparó en 1977 una Guía para Evaluación Ex-Post de Préstamos Globales Industriales para ser usada -por el Banco y los prestatarios- en esas operaciones que alcanzaron gran popularidad en aquellos años. El objetivo fundamental que se persiguió con el sistema de evaluación ex-post y el involucramiento de los prestatarios fue el de proporcionar una apreciación independiente de los resultados de los proyectos financiados por el Banco a los países miembros, tanto los que toman prestado como los que prestan y contribuyen con donaciones.

Sin embargo, y a pesar de las buenas intenciones los resultados no estuvieron a la altura de las expectativas. Algunos de los problemas encontrados fueron una reiteración de las ya indicadas y algunas otras nuevas razones. Las más importantes fueron aquellas vinculadas a la debilidad institucional de los prestatarios, falta de involucramiento y diálogo profesional entre los funcionarios del prestatarios y los del Banco, demoras en la preparación de los informes, falta de supervisión a la calidad de la información básica y datos usados, poco clara determinación del uso que se le daba a los informes y sus lecciones, falta de intercambio de las experiencias nacionales a fin de superar problemas comunes, y aún aspectos de organización interna del Banco.

Un Informe al Directorio Ejecutivo con recomendaciones sobre el Sistema del Evaluación del Banco recogía en 1980 esas preocupaciones. Se indicaba allí que se debía proveer oportunidades para una participación mayor y más productiva en dicho Sistema a los países prestatarios, incluyendo por ejemplo, la realización de trabajos conjuntos entre funcionarios nacionales y del BID cuando esta fuera apropiado. Además se recomendaba aumentar la asistencia a los países interesados para la expansión y mejoramiento técnico de sus capacidades de evaluación ex-post, como también aumentar y mejorar la distribución de los resultados encontrados por el Banco en sus evaluaciones.

Pero al promediar los años ochenta se verificó en la región la gran crisis originada en el endeudamiento externo y sus efectos sobre el resto de la economía y el aparato estatal de la mayoría de los países. De una u otra forma, todos los países prestatarios fueron afectados y las instituciones de la administración pública sufrieron un deterioro muy pronunciado,

inicialmente por falta de recursos para funcionar adecuadamente, luego por pérdida de personal capacitado y finalmente por los cambios ocasionados en los procesos de ajuste y reformas que siguieron años después. Las actividades e instituciones referidas a evaluación, por ejemplo, los organismos nacionales de coordinación y planificación, fueron directamente afectados en esta etapa. La mayor parte de las oficinas nacionales de planificación fueron reducidas dramáticamente, y sus funciones recortadas. La propia naturaleza de la crisis, de origen financiero, fue un factor en sí mismo ya que las urgencias macroeconómicas se trasladaron de inmediato al marco fiscal y presupuestario. Por ello tomó prominencia y mayor importancia a nivel de decisiones de gobierno el mantenimiento de la disciplina fiscal y el objetivo de equilibrio a corto plazo, como requisito previo a cualquier otra transformación. Generalmente esa función ha sido cumplida por los ministerios de hacienda o finanzas y de este modo, de manera natural los organismos de planificación vieron reducido su ámbito de influencia. Los todavía débiles sistemas nacionales de evaluación sufrieron en términos de capacidad de acción y en muchos casos, en términos de relevancia e interés de los dirigentes políticos. Paradójicamente, la importancia que ya había adquirido la evaluación como instrumento de control y aprendizaje en la actividad estatal fue reconocida en estos años a nivel constitucional, como en Brasil y Colombia, pero los efectos del debilitamiento del aparato del Estado se sintieron con mucha fuerza en la mayoría de los países.

En todos los Informes Anuales de la Oficina de Evaluación de Operaciones del BID durante la década del ochenta se hizo una referencia analítica a los resultados de los estudios de evaluación ex-post por prestatarios. En ellos se observa que sistemáticamente hay indicaciones acerca del paulatino deterioro de la calidad y cantidad de esos estudios. No solamente fue aumentando el número de situaciones en las que el informe no se ejecutaba o no se presentaba al Banco. Fue también cada vez más claro que las instituciones responsables de preparar los estudios no contaban con capacidad propia, ni con recursos suficientes para contratar a terceros esos trabajos. No solamente se deterioró notablemente la calidad de los estudios analíticos, sino que también se redujo la capacidad de mantener las base de datos de seguimiento de variables relevantes para analizar el impacto de los proyectos.

La Tabla 1 presenta, en términos de cantidad de estudios de evaluación, los resultados de la aplicación de la política del BID en aquellos años. Como puede apreciarse no existió un patrón definido en cuanto al cumplimiento de las responsabilidades de evaluación por los prestatarios. En algunos países se desarrolló un notable esfuerzo de análisis de las operaciones, mientras que en otros casos hubo un número muy bajo de estudios presentados al Banco. La información no cubre sin embargo las posibles evaluaciones de proyectos que pudieron haberse llevado a cabo por instituciones nacionales al margen de las operaciones de préstamo, aunque es muy posible que esas actividades no hayan sido significativamente diferentes a las que muestra la Tabla.

Un estudio encargado en el BID a especialistas externos para identificar los caminos a seguir ante esta situación recomendó un cambio total en la política en relación a las evaluaciones por los prestatarios. Sobre la base de la experiencia de casi 25 años de aplicación de varias modalidades sucesivas se advirtió que era oportuno establecer una nueva política que permitiera identificar el verdadero interés de los prestatarios en llevar a cabo evaluaciones. Se mantuvo el objetivo fundamental del sistema, es decir mejorar la información para la preparación futura de nuevos proyectos y desarrollar capacidad local en aspectos institucionales y de análisis de programas y proyectos. Sin embargo se autorizó a

los equipos de proyectos a dialogar con los prestatarios y agencias ejecutoras acerca de la conveniencia y real posibilidad de preparar estudios de evaluación ex-post. Se dejó de esta manera abierta la posibilidad de optar por desarrollar un estudio completo, o de una parte, o componente, del proyecto al cabo de su terminación. Incluso se autorizó a no requerir este instrumento a los prestatarios que así lo requirieran. Se reconocía de esa manera el hecho de que en gran medida la cláusula se había transformado en un requisito muy costoso de llevar a cabo, con poca utilidad para el prestatario y poca credibilidad por el personal técnico del Banco que encontraba esos estudios débiles desde varios puntos de vista (Wiesner, 1991).

En otra dimensión, desde mediados de la década del setenta el BID apoyó a lo largo de muchos años los esfuerzos nacionales y subregionales para desarrollar la organización, los sistemas de información y el entrenamiento de recursos humanos en materia de evaluación. Pueden citarse a modo simplemente de ejemplo las cooperaciones técnicas regionales para apoyar el funcionamiento de programas de capacitación en análisis de proyectos (Universidad Católica de Chile, Universidad de Los Andes en Colombia), en análisis de políticas públicas (Universidad de Chile), cooperaciones no reembolsables para la creación o fortalecimiento de sistemas nacionales de inversión y de preinversión (Bolivia, Nicaragua, Ecuador) y una gran cantidad de otras iniciativas.

3. Tercera etapa: desde 1994

En 1994 fue transformado el sistema de evaluación del BID, consolidando dos unidades preexistentes, con funciones parecidas, y creando la Oficina de Evaluación (EVO) que depende del Directorio Ejecutivo y de la Presidencia del Banco, la que absorbió todas las responsabilidades de las anteriores. Una de las funciones fundamentales que se asignó a EVO fue la de promover el fortalecimiento de las capacidades nacionales de evaluación.

Poco antes de que comenzara a funcionar EVO, se realizó en noviembre de 1993, en Quito, Ecuador un Seminario Regional sobre Seguimiento y Evaluación en América Latina y el Caribe auspiciado por el BID y la OECD. Fue esta la primera oportunidad en que se reunieron especialistas en evaluación y administradores de todos los países de la Región, de instituciones financieras multilaterales y de organizaciones bilaterales de cooperación para el desarrollo alrededor del tema del monitoreo y evaluación como funciones de un mejor gobierno. Uno de los aspectos más importantes que se destacó en esa reunión fue la necesidad de considerar a la evaluación como parte del proceso de reforma del sector público. El referido Seminario se concentró en la presentación de los aspectos conceptuales básicos sobre evaluación, la experiencia de los países de la región en sus diferentes etapas, las lecciones más importantes recogidas de otras instituciones y países y la definición de un plan de acciones futuras de seguimiento y de fortalecimiento de la función de evaluación. En gran medida, ese plan de acción ha sido una guía para la tarea que el BID ha desarrollado en aspectos vinculados a promover la capacidad de evaluación en los gobiernos de países miembros.

Como resultado de esa reunión se generó una corriente de interés renovado en varios países que han incorporado la función de evaluación a sus procesos de modernización del estado. En 1995, 1996 y 1997 se sucedieron una serie de reuniones internacionales en subregiones del continente, auspiciadas por el BID, en las que se compartieron opiniones y se debatieron puntos de vista sobre la base de experiencias diversas. La primera de esas reuniones se llevó a cabo en St. Michael, Barbados en octubre de 1994 y congregó a países

del Caribe. La segunda tuvo lugar en diciembre de ese año en San José, Costa Rica para países de Centroamérica y R.Dominicana y la tercera fue realizada en julio de 1996 en Cartagena, Colombia para países de Sudamérica. En setiembre de 1995 se constituyó un Grupo Consultivo Regional de Evaluación para promover el uso de evaluación como instrumento de la reforma del Estado y para promover la cooperación técnica intrarregional. En todos los casos se expusieron en detalle y se discutieron enfoques seguidos por los diferentes países participantes. Uno de los temas que más se analizó en estas reuniones fue la utilización de métodos basados en compromisos de resultado y contratos de desempeño como herramientas de evaluación. Algunos países de la región han comenzado a utilizar este enfoque y se ha despertado gran interés en varios gobiernos en profundizar sus experiencias. Como conclusiones de los Seminarios se establecieron planes de acción en los que se propusieron metas en relación al papel de la evaluación en los procesos de modernización del Estado, a la cooperación horizontal entre países, a la colaboración y apoyo que el BID y otros organismos internacionales financieros y de ayuda al desarrollo pueden brindar, como también propuestas referidas a metodologías y sistemas de información (BID, 1997c).

En marzo de 1997, con oportunidad de la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo en Barcelona, España, se organizó un Seminario para dar a conocer los logros alcanzados en materia de creación y fortalecimiento de la capacidad de evaluación en la región. De alguna manera esta reunión fue la culminación del ciclo de discusiones e intercambio de experiencias iniciado en 1993 en Quito.

El Banco ha colaborado recientemente con varios países en el propósito de crear o fortalecer sus sistemas de evaluación. En especial ha habido una participación activa con el Gobierno de Costa Rica en el desarrollo del esquema conceptual, jurídico y organizacional para un sistema nacional de evaluación, cuyo elemento fundamental es el compromiso de resultados acordado entre el Presidente de la República y sus ministros. El interés del Gobierno costarricense quedó ampliamente demostrado cuando incluyó este aspecto como uno de los componentes de un préstamo del BID para financiar la reforma del Estado. Otros países como Colombia y Honduras han recibido apoyo específico para establecer sistemas similares.

En los últimos años se han aprobado asimismo operaciones de cooperación técnica regional, a pedido de los países miembros, para apoyar acciones de capacitación y asistencia en temas de metodologías y sistemas de datos para evaluación. Como parte de estos esfuerzos se realizaron cursos de entrenamiento en la técnica del marco lógico de análisis para diseño y evaluación, dirigido tanto a funcionarios del Banco como de países prestatarios. Asimismo, en 1994 se creó el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) que organiza la capacitación de funcionarios de todos los países miembros en temas vinculados al gerenciamiento de los sectores sociales, incluyendo entrenamiento en temas de seguimiento y evaluación de programas en esos sectores. Muy significativa es la cooperación entre EVO e INDES por parte del BID y el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de Brasil para apoyar el proceso de fortalecimiento de la función de evaluación en países de América del Sur a través de una cooperación técnica regional que realizará estudios de casos, difusión, adiestramiento y publicación de las diversas experiencias de los países involucrados.

En 1997 se aprobó un programa de apoyo a los países C y D, es decir los 19 de menor tamaño y desarrollo relativo, para fortalecer la formación de recursos humanos dedicados a la inversión pública, particularmente la que cuenta con financiación del BID.

Este programa, con un costo directo de 2 millones de dólares, se refiere al adiestramiento en temas de diversa naturaleza, incluyendo evaluación, a través de seminarios y cursos específicos a nivel regional. Se pretende también desarrollar capacidad nacional en áreas prioritarias que contribuyan a diseminar técnicas y procedimientos para el entrenamiento de funcionarios de entidades ejecutoras de programas.

Un trabajo reciente de la Oficina de Evaluación (BID, 1997 b) identificó las necesidades de evaluación en los préstamos otorgados por el Banco desde 1993. Un detalle de los resultados aparece en la Tabla 2. Se observa allí que sobre un total de 222 operaciones aprobadas que representaron préstamos por 24.622,6 millones de dólares sólo en 53.6% de ellos se especifican requerimientos de evaluación ex-post, mientras que en una proporción menor, en el 35.6% de los préstamos, se ha previsto la preparación de evaluaciones de medio término. De todas maneras, en los próximos años deberán realizarse trabajos de evaluación de operaciones que representan préstamos por varios miles de millones de dólares. Este es un gran desafío no solamente para el Banco sino también para las entidades nacionales a cargo de estas actividades. Se abre entonces un campo para la colaboración técnica e institucional entre el BID y todos sus países miembros para alcanzar resultados mutuamente beneficiosos.

Tabla 1

Evaluaciones de operaciones a cargo de prestatarios
presentadas entre 1983 y 1992

Países	1983-87	1988-92	Total
Argentina	3	4	7
Barbados	2	4	6
Bolivia	5	2	7
Brasil	12	17	29
Chile	6	3	9
Colombia	2	10	12
Costa Rica	11	17	28
Domin. Rep	2	1	3
Ecuador	8	7	15
El Salvador		2	2
Guatemala	6	13	19
Guyana	9	5	14
Haiti	2		2
Honduras	4	10	14
Jamaica	10	6	16
Mexico	10	6	16
Nicaragua	8	2	10
Panama	2	4	6
Paraguay	6	6	12
Peru	10	9	19
Regional	3	1	4
Trin. & Tob		2	2
Uruguay	6		6
Venezuela	3	1	4
Total	130	132	262

Tabla 2
Necesidades de evaluación de operaciones financiadas por el BID
(Préstamos aprobados 1994-1996)

Países	Préstamos		MedioTer.	Inf.Avance	Eval. Ex_Post	
	Operac.	Valor			Operac.	Valor
Argentina	23	4314.0	5	19	13	1923.0
Bahamas	2	77.0		2	1	21.0
Barbados	2	53.5		1	1	18.5
Bolivia	10	510.9	4	9	5	174.1
Brasil	23	5222.3	6	17	15	3410.3
Chile	2	125.0	1	2	1	75.0
Colombia	13	1320.4	5	9	5	766.0
Costa Rica	5	588.4		4	4	581.2
Domin.Rep	5	284.0	2	5	4	232.0
Ecuador	13	705.3	5	11	5	258.9
ElSalvador	9	774.9	2	9	6	490.6
Guatemala	7	467.6	4	7	2	182.0
Guyana	6	161.0	2	6	2	27.0
Haiti	6	258.1	3	6	3	168.5
Honduras	10	335.0	6	9	3	220.0
Jamaica	4	151.4	1	4	2	64.9
Mexico	14	4458.0	6	10	15	1614.0
Nicaragua	15	465.4	5	12	3	109.6
Panama	7	462.4	2	6	2	76.0
Paraguay	9	384.2	3	8	6	293.5
Peru	16	1599.0	7	14	8	590.0
Trin.&Tob	6	446.5	2	6	3	264.5
Uruguay	8	540.3	4	7	6	333.0
Venezuela	7	918.0	4	7	4	278.0
Total	222	24622.6	79	190	119	12171.6
Porcentaje			35.6	85.6	53.6	49.4

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, 1997a. "Sustaining reform in Argentina", Operations Evaluations Department, OED Precipis, No. 137, Washington, DC, March 1997.

Banco Mundial, 1997b. "Fiscal management in adjustment lending", Operations Evaluations Department, OED Precipis, No. 144, Washington, DC, April 1997.

BID, 1977. "Guidelines and criteria on Borrower's ex-post evaluations", Memo interno, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, Diciembre 1977

BID, 1995. "Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1995", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 1995.

BID, 1995. "Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1995", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 1995.

BID, 1997a. "Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1997", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 1997.

BID, 1997 b. "Evaluation requirements in IDB loan documents", Working Paper WP-4/97, Oficina de Evaluación, Banco Interamericano de Desarrollo, Agosto 1997.

BID, 1997c. "Latin American and Caribbean Experiences in Evaluation Capacity Building. Parallel Seminar", Annual Meeting of the Board of Governors of the Inter-American Development Bank, Barcelona, March, 1997.

Fontaine, E., 1997. "Project evaluation training and public investment in Chile", American Economic Review, May, (Papers and Proceedings), 87(2), pp. 63-67, 1997.

Martin, D., 1990. "Programación y administración de la inversión pública con especial referencia a los países de Centroamérica", Seminario Interregional sobre Experiencias en Programación y Administración de la Inversión Pública . Organización de las Naciones Unidas, DTCD, San Salvador, El Salvador, 7 y 8 de noviembre, 1990.

OECD, 1992. "Development Assistance Manual. DAC Principles for Effective Aid", Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris ,1992.

Quesnel, J., 1994. "Presentation to the Evaluation Committee", Oficina de Evaluación. Banco Interamericano de Desarrollo, Febrero, 1994.

Rodrik, D., 1990. "How should structural adjustment programs be designed?", World Development, (18)7, pp. 933-947, 1990.

Shah, S., 1997. "Fostering responsive and accountable governance: lessons from decentralization experience", The World Bank's Second Conference on Evaluation and Development, Washington, DC, April, 1997.

Sonnichsen, 1995. "Evaluation location: optimum configurations for impact", paper for the Evaluation Capacity Development Seminar. The World Bank, Washington, DC, Nov.6 & 7, 1995.

Toulemonde, 1995. "Resources and incentives for evaluation development", paper for the Evaluation Capacity Development Seminar. The World Bank, Washington, DC, Nov.6 & 7, 1995.

Trivedi, P., 1995. "Improving government performance: what gets measured, gets done" Management in Government. A Journal of Administrative Reforms, April/June, p. 1-20, 1995.

Wiesner, E., 1993. "Ex-post evaluation capacity development and public sector reform in Latin America and the Caribbean: current situation, problems and prospects", Seminario Regional sobre Seguimiento y Evaluación en América Latina y el Caribe. Fortalecimiento de las capacidades de evaluación para el desarrollo sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Quito, Ecuador, Noviembre 1993.

EL ACUERDO DE EFICIENCIA: LA EXPERIENCIA COLOMBIANA RECIENTE EN RE-DISEÑO INSTITUCIONAL DEL GASTO PÚBLICO

Miguel Gandour¹

Jefe de la División Especial de Evaluación
Departamento Nacional de Planeación de COLOMBIA

El re-diseño del Estado se halla en el centro de la agenda global de desarrollo del próximo siglo. Dicha reforma estatal comprende la construcción de un nuevo tipo de administración pública; exige una gestión democrática orientada a resultados. Claves de la nueva gestión son su orientación hacia la ciudadanía, burocracias fortalecidas, descentralizadas y con una mayor autonomía, la prestación de servicios y productos públicos por parte de agencias no estatales, la participación de los ciudadanos en los procesos decisorios, etc. Una pieza central de tal reforma es el re-diseño de los mecanismos de control de la gestión; ya no orientados hacia los procesos sino a resultados definidos democráticamente.²

Este trabajo presenta brevemente la experiencia del Gobierno Colombiano, con el Acuerdo de Eficiencia, en dirección de una reforma estatal que apenas comienza. Se presentan algunas consideraciones alrededor del papel y las formas del control en una gestión orientada a resultados, y luego se describe tanto el propósito como el diseño del Acuerdo de Eficiencia. La segunda parte del documento recoge los principales logros, algunas de las dificultades halladas en el proceso de implantación del Acuerdo, y una agenda hacia delante.

EL CONTROL DE RESULTADOS: HACIA UNA GESTIÓN EVALUABLE

El paso hacia una democracia más integral como al que se orienta la Constitución, conllevaría un cambio sustancial en la relación entre gobernantes y ciudadanos, y en la forma de control del gasto. Mientras en una democracia representativa los elegidos actúan en calidad de fiduciarios -una vez elegido el representante "ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia ya no es revocable"³- y el control del gasto es legal y financiero, un régimen más participativo supondría que los ciudadanos no se desprendan de

¹ Jefe de la División Especial de Evaluación del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia. Las opiniones expresadas en este documento son exclusivamente personales y no comprometen al Gobierno de Colombia. Quiero agradecer los valiosos comentarios y sugerencias de Pablo Abitbol y Gloria Gómez, parte del equipo del DNP.

² Bresser Pereira, Luiz Carlos: *State Reform in the 1990's: Logic and Control Mechanisms*; II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Isla de Margarita, Venezuela, 15-18 de octubre de 1997.

³ Bobbio, Roberto, *Democracia Representativa y Democracia Directa*; en el *Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá 1992, p 37.

los derechos sobre el uso del poder por parte de los gobernantes; en esa medida, el control se extendería a los resultados de la gestión.⁴

A pesar de las importantes implicaciones que implantar un control de resultados tendría sobre el sistema de gerencia pública, la discusión sobre cómo hacerlo efectivo se ha concentrado hasta ahora en aspectos formales (las competencias de las diferentes organizaciones de control, la idoneidad de los instrumentos, los métodos, etc.), sin prestarle suficiente atención a su inserción en los procesos de toma de decisiones del gasto.

Se cae recurrentemente en el error de entender el control como un tema que, ya sea técnica o normativamente, se resuelve en sí mismo. En realidad, el sentido del control está en función de su contribución al logro de objetivos, lo que obliga a pensarlo dentro del marco de toma de decisiones del gasto. Las instituciones de control del gasto público hacen parte de las reglas de juego que gobiernan las decisiones alrededor del presupuesto. Resulta inoficioso introducir nuevas formas de control sin adelantar cambios en los procesos decisorios del gasto.

La relación entre gobernantes y ciudadanos puede ser asimilada a una relación contractual, que como cualquier otra involucra unos derechos de propiedad⁵ -en este caso sobre el uso del poder estatal (los objetivos que privilegia)- cuya i) definición, ii) protección o control y iii) exigibilidad (enforcement) representan costos de transacción.⁶ El control está estrechamente ligado al concepto de costos de transacción; su efectividad supone un arreglo institucional que promueva tanto una adecuada definición de los objetivos de la gestión gubernamental, como su exigibilidad.⁷

La pregunta de cómo hacer efectivo el control del gasto público involucra necesariamente el diseño de reglas de juego que lo hagan aplicable, lo que obliga a trasladar el énfasis de los instrumentos y organizaciones del control a los procesos decisorios que constituyen su objeto, es decir, al sistema presupuestal.

⁴ Gandour, Miguel: "La Evaluación de Resultados en el Contexto de un Proceso de Democratización"; en Hacia una Gestión Pública Orientada a Resultados; Departamento Nacional de Planeación; Bogotá, 1996.

⁵ Los *derechos de propiedad* son definidos por Douglass North como los derechos de usar, aprovechar, excluir e intercambiar, aquello que es objeto de transacción: "the right to use, the right to derive income from the use of, the right to exclude, and the right to exchange" (North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York, 1996, p. 28). En la relación contractual que nos ocupa los derechos de propiedad son: el poder de gobernar entregado al elegido contra los *resultados* de una gestión específica, el logro de unos objetivos. Estos estarían determinados, de una parte, por la autonomía que se le debe al gobernante en la consecución de los objetivos y, de otra, por el derecho de la ciudadanía a retirar ese poder en caso de incumplimiento (léase, una mala gestión), el derecho a participar activamente en la gestión (a través de los mecanismos de participación, en virtud de los cuales se manifiestan permanentemente las preferencias ciudadanas que, como ya se insinuó, son *vinculantes* para el gobernante) y el derecho a evaluar por resultados (de acuerdo con los parámetros evaluativos que se establezcan).

⁶ Aquí tomamos la definición que de los *costos de transacción* hace Douglass North (Vease North: op.cit.: pgs. 27-28). Para Williamson los costos de transacción se definen en el contexto de la pregunta sobre la armonía con la que funciona el sistema: "Do the parties to the exchange operate harmoniously, or are there frequent misunderstandings and conflicts that lead to delays, breakdowns, and other malfunctions?" (Véase Williamson, Oliver E., *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York, 1988, pp. 1 y 2). Para E. Ostrom, ellos corresponden a los incurridos en el gran número de acuerdos pre y postcontractuales a los que deben llegar las partes: "All contracting involves costly activity expended in the processes of achieving agreements *before* and continuing to coordinate activities *after* an initial agreement is reached in an uncertain environment..." (Ostrom, Elinor, et. al., *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*, Westview Press, Boulder, 1993, p. 47).

⁷Gandour, Miguel y Solano, Julieta: *Las Instituciones Presupuestales en el Contexto de la Nueva Constitución*; informe final de consultoría para el Proyecto de Modernización de la Administración Financiera del Sector Público; Departamento Nacional de Planeación-FONADE; Bogotá, Octubre de 1996.

En dicha relación contractual los costos de transacción estarían relacionados con la identificación de las preferencias ciudadanas, el establecimiento de los parámetros evaluativos de la gestión gubernamental que las interpreten, el monitoreo de los mismos, y los mecanismos para demandar su cumplimiento. Los términos en que los gobernantes formulan su programa de gobierno constituiría un paso importante en la definición de derechos de propiedad inherentes a dicha relación. Este debería traducirse en objetivos evaluables, los cuales son tanto macro, como microeconómicos. A nivel macro, se reflejarían en metas tales como el déficit fiscal. En términos micro, supondrían prestar atención a las diferentes prioridades sociales, económicas y políticas de la población.

El tema del control es institucional: las instituciones de control del gasto hacen parte de las instituciones presupuestales⁸. No se puede hablar consistentemente de control democrático del gasto si los procesos decisorios alrededor del presupuesto no lo son y si la estructura y el acceso a la información referente a él desvirtúan su carácter público. Las organizaciones y las herramientas de control resultan inocuas sin condiciones institucionales que faciliten un control efectivo del gasto.

Las instituciones y organizaciones⁹ presupuestales comprenden una parte importante de la estructura de gobierno¹⁰ de la relación contractual entre gobernantes y ciudadanos. En esa medida es importante examinar la manera como ellas contribuyen a (i) definir objetivos democráticos, (ii) monitorear su desarrollo y (iii) hacer exigible su cumplimiento.

El logro de los objetivos, macro y microeconómicos, que constituyen los derechos de propiedad de dicha relación contractual, sólo es posible si el monto, la composición y el uso de los recursos son consistentes con esos objetivos. El sistema presupuestal comprende el sistema de toma de decisiones que afectan estos tres niveles. Los resultados en términos de esos tres niveles están estrechamente interrelacionados. Si no existe un control estricto del gasto que se refleje en el presupuesto, éste termina por convertirse en un acuerdo no confiable, sin legitimidad, lo que termina por desvirtuar cualquier ejercicio de priorización y a generar incertidumbre en las instancias responsables de la ejecución de las políticas públicas. A su vez un sistema presupuestal en el que no prevalezca un esquema ordenado que promueva la distribución estratégica del gasto y la eficiencia en su uso termina por generar una demanda insostenible por recursos que presiona el monto.

Controlar el gasto supone entonces orientarlo de tal manera que: i) se mantenga un monto de gasto congruente con el marco de política macroeconómica, ii) se asignen estratégicamente los recursos de acuerdo con las prioridades, y iii) se logren resultados a costos razonables¹¹. Lograr que el control sea efectivo, es decir, que incida positivamente

⁸Estas comprenden las reglas formales e informales que definen la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto.

⁹Para North, las instituciones son "las reglas del juego". Por su parte, las organizaciones son "los jugadores". Las primeras consisten de reglas formales e informales que determinan el comportamiento y las restricciones de las organizaciones en las transacciones. Las organizaciones, a su vez, consisten de grupos de personas involucradas en el trabajo por un fin común. Es la *organización* la que define los términos de su interacción. Para las definiciones de North véase su artículo *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* y el texto *Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance*, International Center for Economic Growth, San Francisco, 1992.

¹⁰Se traduce aquí el concepto de *governance structure* como *estructura de gobierno*: A *governance structure* is the "organizational framework within which the integrity of a contractual relation is decided". El organizational framework comprende tanto las instituciones como las organizaciones. Véase Williamson: op.cit.: p. 41.

¹¹ Campos, Ed y Pradhan, Sanjay: *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. Binding Governments to Fiscal Performance*, Public Economic Division, Policy Research Department, The World Bank, Washington, September 1996.

en la orientación de la gestión pública hacia resultados es algo que no puede lograrse parcelándolo como un tema aparte; por el contrario es necesario rediseñar los procesos decisorios de la gestión de tal forma que sean controlables.

EL ACUERDO DE EFICIENCIA: CONTROL SOBRE TRES NIVELES DE RESULTADOS DEL GASTO

La evaluación del Plan Nacional de Desarrollo realizada en abril de 1997 mostró cómo el deterioro fiscal del sector público, sumado a una serie de problemas estructurales de la gestión, se venía traduciendo en dificultades para el logro de sus objetivos¹². Un espiral de presupuestos sobrestimados-rezago-recortes que había ampliado la brecha entre el presupuesto y el flujo efectivo de recursos, terminaba por convertir la programación en un proceso ilusorio. Ello incentivó diferentes estrategias por parte de los agentes con intereses sobre el presupuesto destinadas a asegurar su participación en él. Así, por ejemplo, algunas entidades inflan el valor de los proyectos, buscan nuevos créditos externos o solicitan vigencias futuras como estrategia para enfrentar la inminencia de recortes o las dificultades para acceder a recursos de caja. Igualmente, los agentes políticos buscan colonizar porciones cada vez mayores de la apropiación presupuestal. De otro lado, la ausencia de mecanismos sistemáticos de rendimiento de cuentas hace discrecionales las decisiones sobre qué rubros se privilegian y aún más difícil reorientar los procesos de gestión hacia prácticas más eficientes.

Este escenario institucional lo completaba la proliferación de normas que atan gastos y crean inflexibilidades muy fuertes al manejo estratégico del gasto, a la vez que imponen al ejecutivo obligaciones sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. A ello se sumó la dinámica heredada hacia el aumento del rezago presupuestal y la disminución en el ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios.

El presupuesto, así, no constituía un acuerdo confiable que armonizara y disciplinara las demandas de gasto. De no adoptarse correctivos, muy pronto el rezago del presupuesto de inversión de un año coparía prácticamente todo el espacio de pagos de la siguiente vigencia. Esto significaba sacrificar un año de inversiones para poder cancelar gastos causados en años anteriores. Era imperativo recuperar la sinceridad del ejercicio presupuestal; propósito para el cual no bastaba con ajustar el monto del presupuesto: también era necesario un proceso estratégico de priorización y resultados evaluables.

El Acuerdo de Eficiencia surgió así del diagnóstico de que el manejo del presupuesto inducía una presión continua sobre el monto de apropiaciones y una ineficiencia del gasto en la medida en que,

1. el presupuesto no se elaboraba teniendo en cuenta la disponibilidad real de recursos, tanto de corto como de mediano plazo, lo que permitía que el mismo ocupe un espacio cada vez mayor de caja de la siguiente vigencia;

¹² El Salto Social. Informe de Avance del Plan Nacional de Desarrollo 1996; DNP-DEE, Documento CONPES 2917, Bogotá, 16 de abril de 1997.

2. no existían mecanismos sistemáticos de priorización que estimularan la recomposición del gasto bajo una restricción fiscal estricta; por el contrario, la introducción de nuevos rubros se realizaba aumentando las erogaciones ;
3. no existía un control sistemático de los resultados de la gestión que permitiera orientar el gasto hacia las funciones de producción más eficientes.

En tal sentido, el Acuerdo de Eficiencia se diseñó como un mecanismo para recuperar la gobernabilidad del gasto en tres niveles interdependientes de resultados del mismo: disciplina fiscal, priorización y eficiencia técnica.

El Acuerdo de Eficiencia busca una adecuada coordinación de las instancias que tienen responsabilidad sobre los diferentes niveles de resultados del gasto, lo que empieza por la demarcación clara de sus competencias y la definición de lo que debe constituir su contribución a una salida de la crisis fiscal. Con el Acuerdo los ministerios y entidades recuperan gobernabilidad sobre los procesos de toma de decisiones comprendidos dentro de sus espacios de gestión. Así, corresponde

1. al Ministerio de Hacienda la responsabilidad por el financiamiento y la programación del gasto global y su consistencia con el marco de la política macroeconómica. Ello lo compromete en la tarea de ajustar el presupuesto a las posibilidades reales de caja, de tal forma que se eliminen los recortes y el presupuesto recupere su valor como herramienta de programación del gasto tanto macro como sectorialmente. Depende de él que las entidades cuenten con presupuestos realistas y recursos ciertos para su ejecución. El acuerdo presta particular atención a la necesidad de despejar la incertidumbre que enfrentan los ministerios y entidades respecto al flujo efectivo de recursos.
2. al Departamento Nacional de Planeación la responsabilidad de guiar el proceso global de planeación y asegurar que la asignación del gasto de inversión - sujeta a las restricciones de monto y las inflexibilidades de la actual estructura presupuestal - sea consistente con las prioridades y la evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo. Este ejercicio exige privilegiar áreas prioritarias y sacrificar gastos de menor valor estratégico; en definitiva algunos gastos previstos en el Plan de Desarrollo no podrán ejecutarse dada la limitación de recursos. Sobre esta base el DNP debe señalar las áreas donde debe concentrarse el mayor esfuerzo de la gestión y definir cuotas globales por sectores.
3. a los ministerios la responsabilidad por el cumplimiento de los objetivos prioritarios de su sector, lo cual les exige asegurar la consistencia estratégica del ejercicio de asignación presupuestal al interior del mismo.
4. a las entidades ejecutoras la responsabilidad de alcanzar en forma eficiente los objetivos a su cargo, para lo cual deben identificar la mejor distribución posible de los recursos que les sean asignados, cubriendo las inflexibilidades existentes. Para ello identificarán ahorros en costos que puedan ser distribuidos eficientemente entre sus proyectos

De esta manera se ha dado inicio al ejercicio que constituye el Acuerdo de Eficiencia: a partir de las restricciones presupuestales establecidas, cada uno de los ministerios ha trabajado con el Departamento Nacional de Planeación en un análisis de las prioridades sectoriales de inversión y en la asignación de las responsabilidades institucionales que deben conducir a su logro. Así, el Acuerdo de Eficiencia establece, para cada uno de los sectores que constituyen el campo de acción del Estado, metas, que representan los compromisos del Gobierno, tanto para cumplir con los objetivos prioritarios

del Plan Nacional de Desarrollo, como con la construcción de una gestión pública con una capacidad cada vez más consolidada para producir resultados. Por último, el carácter público de las metas establecidas busca una mayor transparencia de la gestión, así como el control ciudadano que sobre su cumplimiento pueda ejercerse.

LOGROS Y LIMITACIONES

Si bien el Acuerdo de Eficiencia apenas empieza a ser puesto en práctica se puede hablar ya de algunos logros y algunas limitaciones en el intento de avanzar hacia una gestión estatal más controlable.

Logros

En primer lugar el Acuerdo contribuyó al debate sobre la situación fiscal y a la fijación de un presupuesto más acorde con los ingresos y en esa medida a mejorar la relación global de pagos/apropiación del 48% en 1996 a una estimación del 65% al final de 1998.

De otra parte, el Acuerdo de Eficiencia permitió que se complementara el primer ejercicio articulado de elaboración de Planes Indicativos de todas las organizaciones del gobierno central (170). Por primera vez se cuenta con una línea de base para una evaluación del estado de la gestión en los diferentes sectores. Si bien puede haber duda sobre la bondad de algunas metas e indicadores, ellos constituyen un punto de comparación con respecto a cómo debe medirse la gestión de las entidades.

El Acuerdo permitió, asimismo, ordenar y darle mayor valor estratégico a los Comités Funcionales de Presupuesto. De una parte involucró al nivel directivo de las entidades, antes ausentes, en el diseño de sus respectivos presupuestos y, de otra, sirvió de base para iniciar una discusión del presupuesto alrededor de grandes objetivos sectoriales.

De igual manera, con el Acuerdo se inició una descentralización de responsabilidades, de los que puede llamarse Ministerios Centrales -Ministerio de Hacienda y DNP- hacia los Ministerios Sectoriales, que hacia adelante busca una mejor delimitación y rendimiento de cuantías sobre los distintos niveles de resultados del gasto.

En resumen el Acuerdo de Eficiencia es el primer ejercicio práctico en el que algunas herramientas metodológicas del Sistema Nacional de Evaluación (SINERGIA) se insertan dentro del proceso de decisiones del gasto.

Sin embargo aunque el Acuerdo representa un logro significativo en la articulación de la evaluación en el sistema de gestión, persisten factores institucionales importantes que deben mejorarse si se quiere seguir avanzando en esa dirección.

Limitaciones

Incrementalismo del presupuesto:

La primera dificultad que enfrentó el ejercicio conducente al Acuerdo de Eficiencia fue la naturaleza inflexible de buena parte del presupuesto de inversión. Se calcula que cerca del 70% de los recursos del presupuesto de inversión corresponde a inflexibilidades:

Constitucionales: Aquellos recursos con destinación específica establecida en la Constitución. Tal es el caso de los recursos provenientes de Regalías.

Legales: Aquellos recursos con destinación específica establecida mediante Leyes. Cabe resaltar la Ley 223 que estableció un incremento en el IVA del 14% al 16%, destinando estos dos puntos porcentuales adicionales en los siguientes conceptos: al menos un 30% al régimen subsidiado de salud, al menos un 30% en gasto social rural, al menos un 10% para los fondos de pensiones oficiales, al menos un 3% para servicios de cardiopatía y diabetes infantil y al menos 2% para programas de la tercera edad.

Créditos externos con la Banca multilateral: Son recursos provenientes de la banca multilateral con destino a proyectos específicos.

Contrapartidas de créditos: Responden a compromisos de cofinanciación a proyectos cofinanciados con créditos externos.

Cooperación Técnica - Donaciones: Son recursos internacionales otorgados a Colombia en especie o en dinero con destinación específica.

Vigencias Futuras: Se refiere a asignaciones realizadas en el pasado con destino a proyectos de gran cuantía, cuya ejecución toma más de una vigencia.

A estas inflexibilidades se suma la separación entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión. Esa separación no sólo imposibilita la cuantificación de costos por objetivos sino que dificulta las decisiones sobre cambios en la composición del gasto: existe una parte del gasto - el funcionamiento - de alrededor del 80%, que crece inercialmente y que escapa a cualquier manejo estratégico. A su vez, esta separación provoca que el espacio de responsabilidad en términos de resultados, se reduzca a menos del 20%.

Ausencia de categorías presupuestales estratégicas que orienten los ejercicios de priorización y evaluación de la eficiencia técnica del gasto.

El sistema presupuestal actual concentra el ejercicio de evaluación económica y social a nivel de lo que, sin un criterio claro de demarcación, se ha denominado proyectos. Una evaluación reciente del Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN)¹³ muestra, entre otras cosas, una pobre definición de un criterio de demarcación de lo que se considera como proyecto; una baja calidad de la información consignada, y una deficiente aplicabilidad de conceptos básicos de evaluación de proyectos debido a la limitación en la definición del horizonte temporal.¹⁴

Los proyectos aún no inciden significativamente sobre los procesos decisorios de política y asignación de gasto. Aún contando con un portafolio de proyectos no ha sido posible efectuar un análisis integral de todas las necesidades de inversión en todos los niveles, para identificar la inversión más prioritaria, que responda a criterios de eficiencia en el uso de los recursos y que garantice la articulación entre la planeación y la presupuestación

La unidad proyecto se convirtió en una unidad de gasto, pero no se logró asegurar su carácter como unidad gerencial sostenible que garantizara la provisión de un bien o

¹³ Gomez, Gloria y García, Gustavo: *Banco de Proyectos de Inversión, evaluación y propuesta*, 1997.

¹⁴ Gandour y Solano: op.cit.

servicio. Es así como la preparación del presupuesto a través de proyectos se limitó a ser un trámite presupuestal ante el DNP sin que el BPIN brindase una mejor información sobre el gasto de inversión de las entidades ni un mayor nivel de compromiso de ellas en torno al uso de los recursos.

Se diseñó un sistema de información centralizado con la pretensión de concentrar la toma de decisiones en torno a un portafolio de proyectos que recogiera las necesidades de inversión en todos los niveles. Pero la información que se registra en el Banco de Proyectos no recoge lo relevante para la toma de decisiones, pues tanto el proceso de articulación de la planeación con la presupuestación como la priorización del gasto deben hacerse sobre objetivos estratégicos que normalmente están por encima de lo que hoy se llaman proyectos de inversión.

Además, resulta extremadamente costoso implementar un sistema centralizado de registro y seguimiento sistemático a los proyectos. Garantizar en forma centralizada la calidad de la información de proyectos exige el diseño de procedimientos centrales de validación que pueden resultar demasiado costosos y que difícilmente superan un proceso de validación ubicado en el sitio donde se genera la información. Por otra parte, la viabilidad de un monitoreo centralizado enfrenta la imposibilidad de disponer de información de tiempo y lugar, y cualquier esfuerzo de centralización implica el diseño de procesos de traslado y validación de información que finalmente solo representan atrasos en el manejo de las cifras y costos adicionales de validación externa, sin lograr superar el problema de asimetrías de información que enfrenta dicha centralización.¹⁵

El sistema de información del BPIN no logró constituirse en una herramienta gerencial para el DNP, los Ministerios o las entidades. La pretensión del DNP de priorizar la inversión a partir de un portafolio de proyectos no solo enfrentó la problemática del gran número de proyectos que debían ser objeto de comparación, sino que olvidó que no es posible una comparación exclusivamente técnica entre proyectos a la luz de la evaluación económica. Un proceso articulado de toma de decisiones debe involucrar objetivos generales, estrategias de largo y mediano plazo y consideraciones de equidad, entre otros aspectos. Además, en la medida en que la información no está diseñada para facilitar la toma de decisiones de quienes la producen (las entidades), no existe ningún incentivo para que dicha información sea útil, exacta y esté actualizada. El sistema falló en su sostenibilidad en la medida en que las entidades no encontraron un estímulo para hacer un uso del mismo como herramienta de gestión.

Esta situación impide que el BPIN cumpla con por lo menos tres de los principales objetivos que motivaron su creación como fueron los de "homogeneizar los criterios de acceso a la financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación; servir de instrumento para la asignación eficiente de los recursos de inversión pública; y permitir una mayor integración de los procesos de planificación y de asignación de recursos"¹⁶

El incumplimiento de estos objetivos le resta credibilidad al proceso de asignación de recursos y lo deja sin reglas de juego claras para la regulación de la intervención de intereses particulares. Esto tiene consecuencias para proceso de racionalización del uso de

¹⁵ Gomez y García: op.cit.

¹⁶ Luis Carlos Valenzuela, "La Inversión Pública en el Contexto del Nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto", Bogotá, mayo 10, de 1989, mimeo.

contrario, se requiere la presencia de un Estado moderno, estratégico y concertador, capaz de redistribuir el ingreso y garantizar que los frutos del crecimiento económico beneficien a la colectividad. El desarrollo del país entendido como calidad de vida—se refleja no sólo en su capacidad para crecer y generar riqueza sino, principalmente, en las posibilidades reales que tienen los individuos para satisfacer sus necesidades. No podemos hablar de desarrollo si la población tiene que elegir entre alimentarse o educarse. Tampoco podemos hablar de desarrollo si el acceso a servicios básicos, como por ejemplo la salud, se realiza en forma tardía, no sucede del todo o constituye un privilegio económico.

LA SOSTENIBILIDAD COMO NUEVO PARADIGMA DEL DESARROLLO

En segundo lugar, el desarrollo sostenible exige mantener una visión estratégica y de largo plazo. Para ello, es indispensable transformar y renovar el proceso de formulación de políticas públicas y evolucionar hacia un modelo de gestión integral, cimentado en la articulación de las políticas sociales, económicas y ambientales; pero sin ignorar la reforma del marco institucional dentro del que se toman las decisiones, ya sea este público o privado. Implica, por tanto, superar el sesgo cortoplacista que ha prevalecido al encarar los problemas estructurales que explican el subdesarrollo.

En tercer lugar, el desarrollo sostenible exige un cambio de actitud a todo nivel, de manera que los intereses de la colectividad estén siempre por encima de los intereses individuales y de grupos específicos. En un régimen democrático, adquiere especial importancia el fortalecimiento de todos los mecanismos que permiten la concertación y la sistematización de estrategias concretas para avanzar en esa dirección. Asimismo, no obstante las numerosas investigaciones y estudios realizados en este campo, existe un desconocimiento bastante generalizado sobre el significado y las implicaciones del desarrollo sostenible y, en particular, sobre el rol de los diferentes agentes tomadores de decisiones.

Hasta ahora, sin embargo, ninguno de los aspectos señalados constituye una novedad ni un descubrimiento reciente. A lo largo de la historia, las preocupaciones por la solidaridad y la equidad, el crecimiento y el bienestar, entre otras, han estado presentes siempre en las discusiones sobre el desarrollo de las naciones. Entonces, ¿por qué en la

Esta situación se refleja no sólo en el uso indiscriminado que se hace del término, antesala del siglo XXI surge el desarrollo sostenible como un nuevo paradigma? sino también en la presencia de muchos países que han izado la bandera del desarrollo

sostenible, pero sin disponer todavía de una estrategia articulada para orientar el cambio. Al respecto, la globalización y el desarrollo tecnológico han dejado al descubierto, incluso algunos organismos financieros internacionales, que han modificado sustancialmente su marco conceptual, particularmente en lo que respecta al ámbito social y fundamental de los desequilibrios económicos, sociales, ambientales e institucionales que enfrentan, en mayor o menor grado, tanto las economías desarrolladas como los países en vías de desarrollo. Asimismo, el desarrollo sostenible se ha consolidado como un fenómeno de carácter mundial, dado que la globalización y la tecnología también han permitido

redescubrir la fragilidad del planeta tierra y el verdadero significado de la interdependencia de un proceso lineal y automático, cuando en realidad significa un estilo de vida debe ser

construido día con día, a partir de estrategias visionarias y de largo plazo. En otros casos, prevalece un sesgo ambientalista, que reduce el desarrollo sostenible al ámbito de la

Los temores y preocupaciones del pasado hoy son realidades concretas que conservación de los recursos naturales y el control de la contaminación, como un fin en sí mismos. Sin embargo, para la gran mayoría, incluso en las instancias tomadoras de decisiones, el desarrollo sostenible es todavía un concepto desconocido, sino también su extensión a otras naciones, incluso aquellas que han manejado con

responsabilidad las políticas de salud. Somos testigos de como el deterioro social y la inestabilidad política, entre países vecinos, ha generado migraciones forzadas que alteran la dinámica de los mercados laborales y conducen a la saturación en la prestación de los servicios públicos. También somos testigos de como la irracionalidad de los procesos socio-productivos, ha desembocado en la destrucción de los ecosistemas y en problemas de algunos sectores, que sin asumir los costos de la transición, pretenden apropiarse de los irreversibles en el medio ambiente.

Para ello se hace necesario fortalecer el papel de los Ministerios como responsables sectoriales de la ejecución de políticas y la priorización de objetivos. Se requiere que cada ministerio se responsabilice por la priorización sectorial y ordene su presupuesto de inversión en torno a objetivos sectoriales, que se concretarían a su vez en objetivos de entidad donde se demarcan claramente las competencias institucionales y se establecen los compromisos de contribución al logro de las políticas.

(3) La puesta en operación del Sistema de Evaluación de tal manera que el DNP esté en capacidad de responder por la evaluabilidad de las UEPs. Para ello puede, si lo considera necesario, efectuar una selección ad-hoc de indicadores de evaluación²⁰ tanto del objetivo involucrado en cada UEP como de las posibles estrategias para su logro, y establecer Evaluaciones Estratégicas bien sea por medio de visitas del DNP o auditorías externas, etc.

Es así como, en el caso de UEPs que involucren estrategias de ejecución que responden a un ciclo clásico de inversión, en un lugar y con una población definida, el DNP podrá seleccionar indicadores que permitan hacer seguimiento a los componentes de la inversión, a los productos que se generan a lo largo del ciclo o a los resultados alcanzados. En el caso de estrategias que corresponden a labores o procesos asociados con la estructura organizacional de la entidad, podría ser suficiente información de costos por producto a desarrollar o por actividad a realizar.

Lo anterior no excluye el procedimiento regular de evaluación descentralizada por parte de los ministerios como garantes de los compromisos sectoriales, y la entidad ejecutora como responsable del nivel de cumplimiento de los objetivos institucionales y las estrategias de acción.

Esto significa que las UEPs una vez se definen en términos de objetivos institucionales, se ejecuten a través de estrategias de acción que son de la gobernabilidad de las entidades. Son las entidades ejecutoras quienes disponen de información precisa de tiempo y lugar sobre los resultados alcanzados en el desarrollo de las estrategias bajo su responsabilidad y su contribución al logro de los objetivos institucionales. Es por ello que el detalle de la información de las UEPs, es decir, la información sobre las estrategias de acción, debe ser parte de un sistema fundamentalmente de las entidades.

Teniendo en cuenta lo anterior el próximo ejercicio presupuestal (1998) se realizará de acuerdo al programa de actividades incluido en el Anexo No. 1 - Cuadro No. 3.

²⁰ Esto puede implicar el establecimiento de indicadores de costo - beneficio, costo - eficiencia o costo unitario, o una validación de actividades críticas si este es el caso.

ANEXO 1 - CUADRO 1

ACUERDO DE EFICIENCIA - DIAGNOSTICO Y PROPUESTA

NIVEL	SITUACION ACTUAL	FACTORES DETERMINANTES	EFECTOS	ACUERDO DE EFICIENCIA
<p>1. PROGRAMACION Y FINANCIACION MACRO- FISCAL</p>	<p>Débil programación presupuestal basada en ingresos sobreestimados, que provoca una brecha creciente entre la programación y los recursos efectivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de un marco de gasto de mediano plazo que imponga estrictas restricciones y promueva la disciplina fiscal. - Normatividad que establece el carácter de Ley del Plan de Inversiones del PND, generó presiones y expectativas de ejecución sobre un presupuesto cuyo financiamiento fue sobreestimado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Control del monto del gasto a través de mecanismos de caja que generan incertidumbre y conducen a que los acuerdos alrededor del presupuesto no sean confiables y a mayores costos financieros de la gestión. - Costos de programas y proyectos de inversión inflados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se pasa de un presupuesto que fija un techo, a un presupuesto basado en pisos presupuestales que exige proyecciones de ingreso conservadoras, lo que debe generar una mayor certidumbre sobre el flujo de recursos hacia las entidades, y desestimula los recortes.
<p>2. PLANEACION Y PRIORIZACIÓN</p>	<p>Inercia del gasto, que determina la indexación automática del valor de programas y proyectos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de mecanismos de priorización, que evalúen el valor estratégico y el impacto de los programas. 	<ul style="list-style-type: none"> - La introducción de nuevos gastos se hace a costa de una presión sobre el monto del presupuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Definición inequívoca de prioridades, insertando la evaluación en los procesos de toma de decisiones del gasto y prescindiendo de gastos no estratégicos. - Recuperar el valor estratégico de los comités funcionales y del proceso presupuestal en general. - Plan Indicativo como instrumento fundamental de avance hacia un presupuesto por objetivos.
<p>3. EJECUCION</p>	<p>Incontrolabilidad con respecto a los resultados físicos de la ejecución.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Los proyectos carecen en muchos casos de valor estratégico, tanto en términos de los objetivos a los que apuntan, como del nivel de autonomía que representan. Esto deriva en la continua necesidad de autorizaciones de traslado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ineficiencia del gasto de inversión, vía indexación automática de programas y proyectos que no se terminan lo que determina una presión sobre el monto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mayor autonomía en la ejecución y clara definición de responsabilidades en torno a resultados. - Desproyectizar el presupuesto y situar la responsabilidad del DNP en el seguimiento de programas estratégicos; esto implica hacer de los proyectos una categoría estratégica consistente con la autonomía y responsabilidad delegada a las entidades ejecutoras²¹.

²¹ Proyecto: Un proyecto es una decisión estratégica que consulta la capacidad de coordinación y seguimiento del DNP y la autonomía y capacidad de gestión de las entidades.

Anexo 1 - Cuadro 2
**PROCEDIMIENTO PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACION DEL ACUERDO DE EFICIENCIA
 1997-1998**

FECHA LIMITE	RESULTADO	PROCEDIMIENTO
Dic. 19/97	Planes Indicativos Sectoriales articulados al Acuerdo de Eficiencia y con información para su evaluación.	Los Ministerios ajustan sus Planes Indicativos Sectoriales a los compromisos del Acuerdo de Eficiencia y articulan las actividades críticas. Para ello cuentan con el apoyo del DNP (Unidades Técnicas y División Especial de Evaluación). Ver <i>Recomendaciones para Ajustar los Planes Indicativos Sectoriales a los Compromisos del Acuerdo de Eficiencia.</i>
Dic. 30/97	Difusión permanente del Acuerdo de Eficiencia	El DNP diseña el sistema de seguimiento a las actividades críticas programadas para cada objetivo. Esta información estará disponible en la Red
Ene. 15/97	Evaluaciones Estratégicas definidas	En los casos que se estime necesario, las Unidades Técnicas establecerán Evaluaciones Estratégicas a los compromisos del Acuerdo (bien sea por medio de visitas del DNP o auditorias externas, etc) y definirán indicadores adicionales para el seguimiento. Esto será comunicado a los Ministerios para que esté en plena aplicación a partir de enero de 1998.
Feb.20/98	Acuerdo de Eficiencia evaluado y retroalimentando la gestión de acuerdo con los resultados alcanzados a 31 de diciembre	El DNP evalúa el Plan Nacional de Desarrollo con corte a 31 de diciembre de 1997, con base en los resultados del Acuerdo de Eficiencia, y presenta recomendaciones sobre: (i) Incentivos en el PAC de 1998 (ii) Evaluaciones Estratégicas sobre objetivos de política que las requieran (iii) Recomendaciones sobre disminución de gasto en algunos compromisos y aumento de gasto en otros.
Feb. 27/98	Publicidad de los resultados del Acuerdo de Eficiencia	El DNP elabora un resumen de la evaluación del Acuerdo e incluye un reconocimiento a la gestión de los sectores que cumplan más eficiente y eficazmente con los compromisos. Este informe se publicará (posiblemente en la página WEB del DNP y en diarios de amplia circulación).
Julio 15/98	Acuerdo de Eficiencia evaluado y retroalimentando la gestión de acuerdo con los resultados alcanzados a 30 de junio.	El DNP evalúa el Plan Nacional de Desarrollo con corte a 30 de junio de 1998, con base en los resultados del Acuerdo de Eficiencia, y presenta recomendaciones sobre: (i) Incentivos en el PAC de 1998 (ii) Evaluaciones Estratégicas sobre objetivos de política que las requieran (iii) Recomendaciones sobre disminución de gasto en algunos compromisos y aumento de gasto en otros.
Julio15/98	Publicidad de los resultados del Acuerdo de Eficiencia	El DNP elabora un resumen de la evaluación del Acuerdo e incluye un reconocimiento a la gestión de los sectores que cumplan más eficiente y eficazmente con los compromisos. Este informe se publicará (posiblemente en la página WEB del DNP y en diarios de amplia circulación). Los Ministerios publicarán los resultados del cumplimiento de sus compromisos y los de sus Entidades.

Anexo No.1 - Cuadro No. 3

PRESUPUESTO PARA 1999 - ACTIVIDADES
<p>El DNP establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El cambio en la categoría proyecto de inversión como Unidad Estratégica de Política (UEP). • El cambio en los tiempos de presentación de las UEP, al DNP acorde con lo incluido en este cronograma.
<p>El DNP anuncia cuotas de inversión para 1999</p>
<p>Cada Ministerio realiza una distribución inicial de la cuota global de presupuesto entre la dirección superior y sus entidades adscritas y vinculadas.</p>
<p>Cada Entidad elabora los Planes Indicativos de entidad para 1999 y el presupuesto para cada UEP</p>
<p>Cada Ministerio efectúa una priorización de objetivos sectoriales y elabora los Planes Indicativos Sectoriales que contienen una agregación estratégica de los Planes Indicativos de la Dirección Superior y de sus Entidades.</p>
<p>Cada Ministerio elabora una propuesta presupuestal sectorial dado un monto fijo para el sector.</p>
<p>Cada Ministerio envía al DNP los Planes Indicativos Sectoriales con la propuesta de distribución sectorial. Este envío se efectúa en forma sistematizada utilizando el Sistema de Información de Planes Indicativos.</p>
<p>Cada Ministerio presenta al Comité Funcional de Presupuesto la propuesta de asignación de cuota del sector y su distribución sectorial.</p>
<p>EL DNP consolida el presupuesto a partir de la propuesta de distribución presupuestal aprobada en Comités Funcionales</p>
<p>Cada Ministerio valida la información de los Planes Indicativos Sectoriales y los de las Entidades garantizando que coincidan con lo aprobado mediante Ley de Presupuesto.</p>
<p>El DNP informa quincenalmente sobre el cumplimiento de las actividades críticas programadas para cada objetivo. Esta información se publica en la página WEB del DNP y se remite a los ministerios.</p>
<p>En los casos que se estime necesario, el DNP establece Evaluaciones Estratégicas a los compromisos de las UEP (bien sea por medio de visitas del DNP o auditorias externas, etc) y define los indicadores alternativos para el seguimiento. Esto será comunicado a los Ministerios para que esté en plena aplicación a partir de enero de 1999.</p>
<p>El DNP elabora una evaluación semestral del avance en las metas pactadas en los Planes Indicativos Sectoriales y presenta recomendaciones sobre: (i) Incentivos en el PAC de 1999 (ii) Evaluaciones Estratégicas sobre objetivos de política que las requieran (iii) Recomendaciones sobre disminución de gasto en algunos compromisos y aumento de gasto en otros (iv) Un reconocimiento a la gestión de los sectores que cumplan más eficiente y eficazmente con los compromisos. Este informe se resume en la página WEB del DNP y en diarios de amplia circulación.</p>

BIBLIOGRAFIA

Bobbio, Norberto: "Democracia Representativa y Democracia Directa"; en *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá 1992.

Bresser Pereira, Luiz Carlos: *State Reform in the 1990's: Logic and Control Mechanisms*; II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Isla de Margarita, Venezuela, 15-18 de octubre de 1997.

Gandour, Miguel: "La Evaluación de Resultados en el Contexto de un Proceso de Democratización"; en *Hacia una Gestión Pública Orientada a Resultados*; Departamento Nacional de Planeación; Bogotá, 1996.

Gandour, Miguel y Solano, Julieta: *Las Instituciones Presupuestales en el Contexto de la Nueva Constitución*; informe final de consultoría para el Proyecto de Modernización de la Administración Financiera del Sector Público; Departamento Nacional de Planeación-FONADE; Bogotá, Octubre de 1996.

Gomez, Gloria y García, Gustavo: *Banco de Proyectos de Inversión, evaluación y propuesta*, 1997.

North, Douglass: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990

North, Douglass: *Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance*, International Center for Economic Growth, San Francisco, 1992.

Ostrom, Elinor, et. al., *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*, Westview Press, Boulder, 1993.

Saward, Michael: "Democratic Theory and Indices of Democratization", en Beetham, David, ed.: *Defining and Measuring Democracy*, SAGE Publications, London, 1994.

Valenzuela, Luis Carlos: "La Inversión Pública en el Contexto del Nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto", Bogotá, mayo 1o, de 1989, mimeo.

Williamson, Oliver E., *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, The Free Press, New York, 1988.

EL PROGRAMA DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS TAREAS DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL: LA EXPERIENCIA DE HONDURAS

Hugo Castillo¹

INTRODUCCIÓN

Las reformas a las normas y mecanismos sobre la evaluación de la gestión pública se enmarca en el conjunto de lineamientos y objetivos del Programa de Modernización del Estado, específicamente del Programa de Reforma del Sector Público, que comprende dos Componentes: Reforma de la Administración Pública y Reforma de los Servicios Públicos.

El Programa tiene dos unidades co-ejecutoras; la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) dependiente de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME) y la Comisión Consultiva de Privatización (CCP) dependiente de la Secretaría de Finanzas y cuenta con el apoyo de asistencia técnica y financiera del Banco Mundial y del BID.

El Programa de Reforma del Sector Público tiene como objetivos: a) mejorar los servicios públicos por medio de una mayor participación del sector privado; b) reducir los gastos reestructurando las instituciones públicas y el empleo y c) mejorar la gestión pública para incrementar la eficiencia, transparencia y responsabilidades de rendición de cuentas.

El Componente de Reforma de la Administración Pública sostiene que la evaluación debe ser parte integrante de la gestión del sector público y constituye una pieza clave de la Modernización del Estado. Se está consciente que la evaluación apoya el Programa de Reforma del Sector Público, generando información pertinente y oportuna y a su vez constituye un resultado requerido del proceso de reforma.

En Honduras poco avance se tiene sobre los mecanismos de evaluación del gastos público. La Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fue la primera institución que intentó organizar un Sistema Nacional de Evaluación el año pasado. Hasta mediados de 1997 con el Programa de Reforma de la Administración Pública, se empieza a reordenar, y organizar las tareas sobre la gestión de las instituciones estatales; como también se inicia el proceso de diseño, medición y uso de indicadores de gestión institucional. Las experiencias recientes se limitan a la elaboración de indicadores para medir el impacto del gasto social aplicados a nivel de un municipio y al diseño de un esquema de evaluación novedoso propuesto en el sector de educación, que permitirá medir las metas o logros académicos que se quieren alcanzar en el contexto del proyecto "Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica".

¹ De la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, Programa de Reforma de la Administración pública.

En base a ese conocimiento se ha preparado para ser presentado en el taller sobre **Evaluación de la Gestión del Gasto Público** ha realizarse en la ciudad de Santiago de Chile, en la sede de CEPAL a finales de enero de 1998, el presente documento "**El Programa de Reforma de la Administración Pública y las Tareas de Evaluación de la Gestión Institucional. La Experiencia de Honduras**".

En la primera parte del documento se entrega una síntesis de la situación del gasto social en Honduras. En el punto II, se presenta la problemática global prevaleciente en el área de evaluación y dos experiencias recientes en esa materia en los sectores sociales: 1) Un esquema de evaluación externa propuesto en el contexto del Proyecto "**Educación Básica**"; 2) Una metodología aplicada para evaluar el impacto del gasto social a nivel del municipio. El caso de Marcovia en el Departamento de Choluteca.

En la tercera parte, se exponen los avances de las reformas en la administración pública, principalmente los cambios realizados al proceso de formulación y evaluación de políticas y metas institucionales, así como la creación de las unidades a nivel institucional encargadas de las tareas de evaluación de la gestión pública y sus vinculaciones con las entidades competentes de la presupuestación y planeación estratégica.

Finalmente en el punto IV, se detallan las tareas futuras en materia de la Gestión Pública, principalmente las reformas a introducir en el área de la administración financiera del Estado y la administración de los recursos humanos, así como los indicadores de resultados que serán diseñados para evaluar la ejecución presupuestaria y los mecanismos para evaluar el desempeño de los empleados del sector público. También se describen brevemente los avances en el Sistema de Inversión del Sector Público (SISPU) y las tareas futuras de su implementación.

I. SITUACIÓN DEL GASTO SOCIAL

1. Las cifras preliminares para 1997 arrojan un crecimiento económico de 5%, una reducción del déficit fiscal del sector público a 2.5% del PIB, una inflación del 13% y una acumulación de reservas de alrededor de US\$450 millones.
2. **La población de Honduras** (5.8 millones de habitantes en 1997) sigue experimentando un rápido crecimiento, con una tasa anual de 2.5%. El porcentaje de urbanización aumenta como producto de la migración de las áreas rurales a las ciudades, lo cual crea necesidades de expansión en los servicios de salud, agua potable, educación y vivienda en los centros urbanos. El aumento en la expectativa de vida de la población requerirá de mayor atención en los programas de salud y seguridad social de las personas que entran en las etapas de jubilación.
3. El crecimiento de la **economía hondureña** durante los últimos 10 años ha sido inferior al crecimiento poblacional, consecuentemente el ingreso per cápita ha disminuido y el número de pobres ha aumentado. La producción de bienes y servicios, la más baja de la región centroamericana, después de Nicaragua. Se estima un ingreso por persona equivalente a US\$ 707. Honduras mantiene una deuda externa superior a los 4 mil millones de dólares en 1996, es el tercer

país más endeudado (en términos de porcentaje del PIB) en la región latinoamericana. Más del 90% es deuda del sector público y la mayoría es con acreedores multilaterales. (BID, BM y BCIE).

4. **La Población Económicamente Activa (PEA)** de Honduras era de 1.8 millones de personas en 1995, de la cual, los hombres representan el 70%. La participación de la mujer ha aumentado como consecuencia del proceso de urbanización. El subempleo afecta tanto a hombres como mujeres, aún cuando el desempleo abierto es solamente de 2.8%. Los trabajadores que tienen menos ingresos son aquellos que se dedican a las labores agrícolas como jornaleros o en forma independiente. El 70% de los hogares tienen un ingreso igual o inferior al salario mínimo.
5. Honduras destinó 20.3% de su PIB en 1996 al **gasto público**. Los gastos del gobierno central representan más del 70% del gasto público y el pago de la deuda pública representa más del 35% de los gastos del gobierno central. En términos absolutos, el gasto público per cápita es bajo cuando se compara con el gasto de otros países de la región como ser Costa Rica y Panamá, debido básicamente al bajo producto nacional. Parte de las necesidades de recursos que tiene el gobierno para financiar inversiones en capital humano se cubren con financiamiento externo.
6. Honduras destina alrededor de 6.9% del PIB al **gasto social**, porcentaje similar al promedio de la región centroamericana. El gasto social per cápita en 1995 fue de aproximadamente US\$ 50. Este ha variado poco en términos reales desde 1990, y el gasto social como porcentaje del gasto público se ha mantenido arriba del 25%. La participación de los Programas de Compensación Social del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y el Programa de Asignación Familiar (PRAF), representa un importante complemento al financiamiento de inversiones en los sectores de educación y salud.
7. En Honduras, **los niveles de pobreza** son altos en comparación con los que prevalecen en el resto de la región latinoamericana. En 1996 el 70% de las familias estaban por debajo de la línea de pobreza. La mala distribución del ingreso se refleja en las cifras de 1992, cuando el 12% de la población más pobre recibió solamente el 1.8% del ingreso nacional, mientras que el 7% más rico recibió el 35%. Los ingresos medios urbanos superan a los ingresos rurales en 150% y los niveles de pobreza son más altos entre las poblaciones con menores años de escolaridad. A nivel nacional, más de la mitad de las personas mayores de 40 años son analfabetas, sin embargo el analfabetismo sigue reduciéndose como producto de las altas coberturas netas (mayores de 80%) de educación primaria registradas en los últimos 20 años. El ingreso mensual de los analfabetos dentro del mercado formal de trabajo en 1992 fue estimado en US\$500 y el ingreso de los que habían completado la educación primaria era superior a los US\$750 anuales.
8. **El gasto público en educación** como porcentaje del PIB se ha mantenido en los últimos 5 años alrededor de 4.5%. Casi la mitad del presupuesto de la Secretaría de Educación (48%) es destinado a financiar la educación primaria y

preescolar, 17% es para el nivel medio y 18% es para el nivel superior, el resto son para los gastos de administración. La distribución del gasto público en educación está sesgada en favor de la educación superior, básicamente porque la comunidad universitaria puede demandar y conseguir más recursos, sin embargo en el nivel medio los grupos de presión son más débiles y la participación del financiamiento privado es importante.

9. El gasto público en salud como porcentaje del PIB fue de 3.7 en 1995. Se desconoce el nivel de gasto privado en salud, pero se percibe una gran demanda por consultas externas a médicos que practican la medicina en forma privada, sobre todo en los centros urbanos. El gasto en salud como porcentaje del gasto público ha aumentado en los últimos 10 años, en 1985 este gasto era de 6% y en 1995 era de 12.2%.
10. Un aumento del gasto en salud pública no se traduce en un impacto congruente con un aumento de eficacia del sector, pues éste tiene problemas estructurales de eficiencia y de calidad de los servicios que se entregan. En el sector de salud los centros asistenciales necesitan sistemas modernos de administración para mejorar la eficiencia del gasto. Muchos de los programas de inmunizaciones masivas han sido exitosos, así como los casos de poliomielitis y sarampión han prácticamente desaparecido. Los problemas de desnutrición, aprovisionamiento de agua y saneamiento domiciliario siguen siendo los principales problemas que requieren atención.
11. El gobierno tiene como estrategia **modernizar la administración pública**, que incluye la reforma a la Secretaría de Educación. El Gobierno da alta prioridad a la educación básica, en ese sentido, la reforma en este sector tiene como objetivos: a) elevar el nivel de eficiencia de la Secretaría de Educación en la utilización de recursos financieros y humanos; b) fortalecer la capacidad técnica; c) fortalecer la educación básica; d) incrementar la participación del sector privado en la provisión de servicios educativos; y e) dar una mayor participación a las comunidades y municipalidades, en la administración y supervisión de la educación.

Las directrices del programa de modernización de la Educación buscan: a) obtener una estructura más compacta y efectiva con menos dependencias y personal pero atendiendo de mejor manera las funciones relevantes; b) descentralizar mediante la transferencia de funciones a estructuras más cerca de los usuarios; c) reducir trámites y procedimientos; d) introducir la planeación estratégica y mejorar la calidad de la gestión administrativa.

Dentro del sector de educación también se pretende aumentar la participación comunitaria. En este contexto, la asociación de municipalidades se hará cargo de la gestión del mantenimiento de las escuelas, las comunidades estarán involucradas en el monitoreo de la asistencia de los maestros, y los padres de familias serán informados de los progresos académicos de sus hijos.

12. En el área de salud, la prioridad del Gobierno es la atención primaria en salud. El 20% de la población hondureña no tiene acceso a ningún tipo de servicios de

salud, la ruralidad juega un papel importante en esta realidad, los costos suben rápidamente cuando se trata de llevar los servicios de salud a todas las áreas remotas. El desafío futuro del Ministerio de Salud es lograr aumentar la cobertura mediante un uso más eficaz de los recursos y hasta donde los recursos financieros disponibles lo permitan.

La distribución del presupuesto público de salud no es equitativo por regiones. En 1995 el Ministerio de Salud comenzó un proyecto piloto de acceso y equidad de los servicios de salud en tres regiones del país. La meta es disminuir la inequidad para las poblaciones con menor acceso a los servicios de salud.

Las acciones futuras del sector, apuntan hacia: a) mejorar la gestión de los recursos humanos; b) descentralizar los servicios; c) lograr recuperar costos; d) incrementar la participación del sector privado en el sector y e) separar la gestión financiera y administrativa de pensiones del área de salud.

II. EXPERIENCIA DE HONDURAS EN LA EVALUACIÓN DEL GASTO SOCIAL

A) PROBLEMÁTICA GLOBAL

13. Para dar cumplimiento a los compromisos socio-económicos adquiridos (que incluye entre otros, incremento de salario a maestros y empleados de la salud) durante los próximos cuatro (4) años de Gobierno (1998 - 2001), obliga a la nueva administración a la ejecución de un tercer programa de ajuste estructural para estabilizar las finanzas públicas. Este panorama complica la búsqueda de soluciones viables para mitigar el problema de la pobreza en Honduras.

Aunado a lo anterior, si no hay una evaluación sistemática y una mayor conciencia del público con respecto a la importancia de la calidad de la educación y de la atención primaria en salud, la selección de las mejores inversiones en educación y la mayoría de las reformas efectivas seguramente serán menos efectivas debido al escaso entendimiento del impacto de los anteriores programas y políticas ejecutadas.

14. Dos problemas claves se visualizan en los sectores de educación y salud que están vinculados con la evaluación del gasto público social:

- (i) La falta de una estrategia operacional que contenga una priorización sistemática y una programación de ejecución de los distintos programas gubernamentales en el sector social, es una causa para que los objetivos políticos generales y específicos expresados por los gobiernos no se conviertan en rubros presupuestales. Para que el actual gasto cumpla con la condición de ser suficiente de acuerdo a los objetivos del gobierno, es conveniente hacer una reordenación del gasto corriente, que permita optimizar los recursos públicos, mediante una asignación

basada en: niveles de atención de salud y de educación, regiones y grupos de ingreso.

Por otro lado, la eficacia del gasto se ve afectada por la deficiente coordinación en cuanto a programas que requieren participación de los ministerios relacionados al gasto social (Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Hacienda y el FHIS). Las prioridades de los sectores de educación y salud al igual que los objetivos del gobierno se pueden convertir en metas institucionales bien definidas con una mayor participación de los técnicos de los ministerios involucrados en el gasto social con las entidades de planificación y la programación del presupuesto general de la república. Una vez mejorada la eficiencia del gasto en el sector se puede determinar el grado de suficiencia del gasto para cumplir con los objetivos del gobierno.

- (ii) Muchos proyectos realizados en el sector social carecen de una verdadera evaluación de resultados, se desconoce cuáles han sido los logros en cuanto a las metas esperadas de estos proyectos. Por otro lado la información de qué tan eficaces son los proyectos tomando en cuenta los costos también es desconocida, sobre todo cuando estos han sido focalizados en los grupos más vulnerables de la población.

15. Hay muy poca experiencia en Honduras sobre la evaluación de la Gestión del Gasto Público. El diseño, medición y uso práctico de indicadores de resultados para evaluar el impacto del Gasto Público Social y eventualmente orientar la asignación de recursos presupuestarios; es una tarea futura del nuevo gobierno. Tampoco en el país se ha logrado establecer una conexión operacional entre la evaluación de resultados y la política de reajuste salarial en el sector público y/o en el área del gasto público social.

A continuación se describen brevemente las experiencias recientes de Honduras en materia de evaluación en el área social:

B)

PREPARACIÓN DE INDICADORES Y LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL

16. La experiencia en la aplicación y preparación de indicadores en el área social se ha hecho para delimitar la pobreza, que para evaluar resultados de las metas institucionales. La utilización de indicadores sobre pobreza se ha realizado para tratar de focalizar el gasto de los programas de compensación social. La necesidad de ser más efectivo en la focalización del gasto social es importante en Honduras y empieza a tener relevancia a principio de la década del 90 con el diseño y ejecución de los programas FHIS y PRAF. Las evaluaciones de impacto (basadas en indicadores) de proyectos ya ejecutados, en los cuales se ha focalizado el gasto social, son esenciales para procurar una mayor eficacia en nuevos proyectos.

17. Tradicionalmente, en Honduras, el nivel de pobreza se mide con base en la metodología desarrollado por la CEPAL, que calcula la proporción de hogares pobres utilizando estimación del ingreso percápita del hogar con referencia al valor de una canasta básica de consumo (como línea de pobreza), para lo cual en primer lugar se define una canasta alimentaria que satisfaga los requerimiento mínimos nutricionales (calorías, proteínas, etc.) basada en el consumo real de cada país; luego se calcula su costo y este es considerado como la línea de indigencia.- En segundo lugar se multiplica esta línea por un factor (1.6 para áreas rurales y 1.7 para áreas urbanas) para obtener la línea de pobreza.

C) **UN ESQUEMA DE EVALUACION PROPUESTO EN EL PROYECTO DE EDUCACION BASICA**

18. En el Sector Educación, la falta de recursos y la capacidad técnica limitada contribuyen a la dificultad en el monitoreo en la evaluación del logro académico y de los estándares de enseñanza a través del sistema de educación.- La Secretaría de Educación a llevado a cabo las evaluaciones externas de carácter experimental del logro estudiantil en primaria, bajo el proyecto de eficiencia en la educación primaria financiado por la AID, sin embargo las capacidades de evaluación necesitan desarrollarse aún más en base a niveles de prueba estándares similares a los establecidos en los países de América Latina.
19. Con El Proyecto **"Educación Básica"**, financiado con recursos del Banco Mundial y el Gobierno Alemán, se espera fomentar la capacidad para medir la calidad de educación en forma sostenible. Con este proyecto en ejecución desde 1996, se diseñará un esquema metodológico que permitirá medir la calidad de la educación en forma sostenible.
20. Los objetivos del Proyecto son: mejorar la calidad del aprendizaje y el rendimiento estudiantil, inspirar una mejor enseñanza, incrementar la asistencia escolar y crear condiciones de aprendizaje más efectivas, y por consecuencia, reducir las tasas de deserción y repetición y elevar el logro académico estudiantil. El proyecto también busca fortalecer la capacidad institucional de la Secretaría de Educación para ofrecer servicios de educación básica con una mayor eficiencia y responsabilidad fiscal, que conduzcan a una reducción de los costos administrativos.
21. Areas del Proyecto y Población Beneficiaria. El proyecto propuesto será ejecutado a nivel nacional pero varias intervenciones serán dirigidas a comunidades rurales pobres y áreas indígenas que actualmente se encuentran subatendidas. Las actividades focalizadas comprenden: i) la expansión de programas preescolares; ii) un mayor acceso a la educación primaria mediante aulas y maestros adicionales; iii) educación bilingüe; y iv) suministro de bibliotecas de aula y materiales didácticos complementarios.

El Proyecto cubrirá todas las escuelas primarias públicas, las que prestan servicios a aproximadamente un millón de niños que representan el 95% de las

matrículas nacionales en las escuelas primarias. La capacitación de maestros a través de los 1.500 Centros de Aprendizaje Docentes (CAD's), cubrirá aproximadamente a 22,000 maestros de escuelas primarias públicas. Programas especiales de capacitación serán desarrollados para directores y supervisores de escuelas primarias y pre-primarias y para los 1,400 maestros de escuelas públicas pre-primarias. Para mejorar la preparación de los niños pobres hacia el ingreso a la escuela primaria, la cobertura de los Centros Comunitarios para la Iniciación Escolar (CCIE) manejados por la comunidad será ampliada en 75% en las comunidades rurales pobres, incrementando las matrículas rurales pre-escolares de 34,200 a alrededor de 60,000 niños.

En concordancia con el compromiso del Gobierno de promover la participación comunitaria en varios aspectos de la vida escolar, el proyecto propuesto apoya la participación de las comunidades locales y las municipalidades en: a) la distribución de textos y materiales didácticos dentro de cada municipalidad; b) la introducción de programas de educación bilingüe e intercultural en las escuelas primarias; c) la construcción y el mantenimiento de escuelas; d) la provisión de programas pre-escolares manejados por la comunidad y (e) un programa piloto de incentivos para realzar el desempeño de los maestros.

22. El Proyecto ha sido organizado en dos Componentes principales: Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica y Fortalecimiento Institucional.

El Componente de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica tiene los siguientes Sub Componentes: 1) Capacitación de Maestro Supervisores y Directores de Escuelas Primarias y Pre- primarias; 2) Provisión de Libros de Textos y materiales Didácticos; 3) Educación Bilingüe a nivel Primario, orientado principalmente a grupos étnicos (garffunas y misquitos); 4) Evaluación Externa del Logro Académico Estudiantil; 5) Mejoramiento de la Estructura Física en las Areas Rurales.

El Componente de Fortalecimiento Institucional incluye: 1) Reorganización, descentralización y Desarrollo de la capacidad administrativa y de los sistemas de información de la Secretaría de Educación; 2) Un programa de mejoramiento del desempeño de maestros, y 3) Administración, monitoreo y evaluación del proyecto.

Con el Componente "Mejoramiento de la calidad de la Educación", se fomentará la capacidad para medir la calidad de la educación en forma sostenible al apoyar: a) la creación de una unidad de evaluación externa en una de las universidades públicas; b) la administración de pruebas anuales del logro académico; c) y la diseminación sobre los resultados de la evaluación y los factores determinantes del logro académico al público.- El principal objetivo de la unidad de evaluación externa es proveer a Honduras la capacidad de evaluar el logro académico de los estudiantes de primaria y evaluar el impacto de las actividades del proyecto.

Para alcanzar estos objetivos la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM), creó una Unidad de Medición de la Calidad de la Educación

(UMCE) que pondrá en marcha un servicio nacional de evaluación de logro académico para una muestra de estudiantes de primaria. Proyecto propuesto apoyará las operaciones de la UMCE, al sustentar a) asistencia técnica y servicios de consultoría; b) entrenamientos de personal; c) equipo de oficina; d) financiamiento para la aplicación de pruebas. El programa de trabajo de la UMCE consistirá en las siguientes actividades:

- i) El diseño y la aplicación de dos encuestas: Encuesta a) de los factores que afectan la calidad de la educación primaria, tal como lo perciben los padres, maestros, directores y supervisores distritales; y encuesta b) de la disponibilidad y la calidad de los materiales didácticos y capacitación de maestros, (tal como se refleja en las prácticas de enseñanza de aulas), como lo perciben los estudiantes, maestros y directores.
- ii) La revisión de los indicadores del logro académico existente y el diseño de nuevas pruebas del logro académico en Español y Matemáticas para los grados del segundo al sexto de las escuelas primarias;
- iii) El desarrollo de una nueva prueba de identidad nacional para el sexto grado.
- iv) El diseño de una muestra representativa nacional (del 20% de los estudiantes por grado para la aplicación de las evaluaciones del logro académico a los estudiantes en el grado seleccionado.
- v) La aplicación de evaluaciones del logro académico (Español y Matemáticas) a una muestra del 20% de los estudiantes del segundo al sexto grado de acuerdo a un cronograma de ejecución de evaluación preestablecido.
- vi) La preparación de informes anuales de evaluación para la Secretaría de Educación y la preparación de un informe de evaluación comparativo en el último año de la ejecución del proyecto, haciendo seguimiento a grupos específicos.

Durante la evaluación del proyecto, se acordó que la Secretaría de Educación será responsable de diseminar los resultados de las pruebas aplicados por la UMCE anualmente. Las actividades de diseminación proveerán información actualizada del logro académico estudiantil a (a) Administradores y Oficiales de la Secretaría de Educación, (b) maestros, directores y supervisores (c) padres de familia y estudiantes. El proyecto propuesto apoyará el programa de diseminación al proveer financiamiento para las actividades y los materiales de comunicación.

Recientemente la Secretaría de Educación, diseñó el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa y creó la Dirección General de Evaluación de la Calidad de la Educación, que tendrá a su cargo funciones normativas, para

sistematizar las evaluaciones internas ejecutadas por los maestros, proveer un vínculo con la UMCE, diseminar los resultados de la evaluación externa y garantizar que estos sean usados apropiadamente en la revisión del curriculum y los libros de texto, la promoción de los estudiantes, el entrenamiento de los maestros y otros cambios normativos en la educación primaria.

23. Con el Componente de Reforma Institucional, también se creará un sistema de incentivos a maestros cuyo objetivo será mejorar el desempeño de los maestros de primaria especialmente en las áreas rurales otorgando incentivos monetarios en algunas escuelas seleccionadas.- En otros países latinoamericanos programas similares de incentivos han demostrado ser efectivos en garantizar e incrementar la accesibilidad de los maestros en el aula.- Más aún estudios previos ha mostrado que el logro académico estudiantil en Honduras mejora conforme la asistencia de los maestros mejora también.

maestros, los mecanismos para el pago de los incentivos y la participación comunitaria en el monitoreo de la asistencia de los maestros. Debido a que no existe una experiencia previa con programas incentivo al desempeño de maestros en Honduras, el proyecto ejecutará un proyecto piloto.- El programa piloto evaluará los criterios de desempeño en s.

24. También se espera el desarrollo algunos indicadores de impacto del proyecto: a) impacto en el aprendizaje que consistirá en puntajes de evaluación del logro académico estudiantil de primaria, segundo grado, género, localización urbano y rural de la escuela; b) impacto en el incremento del tiempo en el aula en el programa de mejoramiento del desempeño de maestros de escuelas primarios; c) impacto de programas preescolares en el desempeño en la escuela primaria; d) impacto de la eficiencia interna en los flujos de estudiantes de la escuela primaria; e) impacto de eficiencia administrativa; f) impacto del análisis económico (la tasa interna de retorno estimada).

D)

EVALUACION DEL IMPACTO DEL GASTO SOCIAL A NIVEL MUNICIPAL.

25. Otro aporte más reciente, fue realizado por la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional (SETCO) Y el Programa Regional de Asistencia Técnica para los Sectores Sociales-Ruta Social, con el estudio Evaluación del Impacto del Gasto Social a Nivel de Municipio. Dicho estudio se llevó a cabo en agosto del 97 y el municipio seleccionado fue Marcovia, que se encuentra localizado al Sur del país y pertenece al Departamento de Choluteca, por responder a los criterios de accesibilidad y contar con un monto importante en inversión social durante el período de interés.
26. Los objetivos del estudio fueron éstos:
- Presentar una guía que sirva como un instrumento de apoyo y orientación a las autoridades municipales, en la realización de un estudio que les permita conocer los efectos en la población de las intervenciones a través del gasto social en las condiciones de vida.

- Desarrollar una experiencia práctica a nivel municipal, en lo que a la evaluación de resultados de las intervenciones llevadas a cabo por los distintos agentes tanto público como privados.
 - Establecer un sistema de indicadores de seguimiento de la gestión municipal, que permitan operacionalizar los conceptos de eficacia, pertinencia, equidad y calidad de las acciones.
27. Para la realización del estudio se tomaron en cuenta diferentes variables, las que se agruparon en dos (2) componentes: a) las que permiten establecer las modificaciones en las condiciones de vida de la población y b) aquellas que determinan el gasto social ejecutado.

Para conocer las modificaciones en las condiciones de vida, se tomaron en cuenta aspectos en las áreas de: educación, salud, agua y saneamiento e ingresos familiares, comparando para ello dos momentos, la situación de base o la observada. La línea de base (indicadores iniciales de proceso de impacto) fue establecida a través de la información proporcionada por el Censo de Población y Vivienda de 1988. Para conocer el estado actual, se aplicó en mayo de 1997 una encuesta de hogares y para fines de comparación se utilizó la misma boleta del censo de población y vivienda de 1988, agregándose algunas preguntas en educación y salud para conocer el acceso de la población a estos servicios.

Para determinar el tamaño de la muestra, se consideró como variable principal de estudio la tasa de analfabetismo (37% para 1996), la estrategia de campo a utilizar, el grado de confianza y el error esperado. El marco muestral utilizado para determinar el número de viviendas, estuvo constituido por todos los segmentos urbanos y rurales del municipio de Marcovia, siendo un total de 71 segmento de los cuales 17 eran urbanos y 54 rurales con un total de 3,798 viviendas. De acuerdo a lo anterior, se seleccionó una muestra de 528 viviendas, agrupadas en 22 segmentos y distribuidos en 2 estratos: urbano y rural. Para la selección de los segmentos de la muestra, se utilizó el método de probabilidad proporcional al tamaño, las viviendas fueron seleccionadas en forma aleatoria. Lo anterior, dio como resultado una población investigada de 2,729 personas.

La recolección y la tabulación de los datos estuvo bajo la responsabilidad de una institución especializada en investigación de campo, la que se encargó de seleccionar, capacitar a los encargados de la toma de los datos, así como de su supervisión. La tabulación de los datos, se hizo en forma computarizada, en frecuencia y valores absolutos.

Asimismo, para ver el grado de cumplimiento de los objetivos instrumentales, se seleccionó como indicador la cobertura en educación, salud, agua y saneamiento, comparando el estado actual con su estado inicial a través de indicadores de proceso, los que se presentan en una serie continua de acuerdo a la información en análisis que comprende los años de 1988 a 1995. Esta información fue obtenida del registro civil y de las estadísticas regulares de las

Secretarías de Educación y Salud, tanto a nivel central como regional y local según fuera el caso, con los cuales se construyó una serie para el período 1988 - 1995. Además, se utilizaron los datos recolectados en el **Censo de Establecimientos de Educación** y en el **Censo de Establecimientos y Recursos Humanos de Salud**.

Para establecer el monto del gasto social, se obtuvo información de las principales fuentes de financiamiento a nivel del municipio de Marcovia, tomando en consideración el gasto en inversión y corriente en los sectores de objeto de estudio, ejecutado por las Secretarías de Educación y Salud, el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), el programa de Asignación Familiar (PRAF) y la Municipalidad, a través de las cuales se concretiza la presencia gubernamental en dicho municipio. En el rubro de inversión se trataron de establecer las características específicas de cada obra o proyecto

28. Las modificaciones en las condiciones de vida se midieron a través de: 1) **indicadores de contexto**, que incluyen indicadores demográficos, la organización comunitaria y un análisis del funcionamiento e infraestructura del municipio; 2) los **indicadores de impacto en la educación** que incluye tasa de alfabetismo, años de estudios aprobados por edad, y condiciones de migración; **indicadores de impacto en salud** que incluye esperanza de vida, probabilidad de morir y desnutrición; **indicadores de impacto de agua y saneamiento** referidos a enfermedades causadas por problemas relacionados con la dotación de agua, e indicadores de ingresos familiares; 3) indicadores de proceso: se incluyó en el análisis una nueva categoría de indicadores que hacen referencias a variables asociadas de la oferta y demanda de los servicios sociales que se denominaron indicadores de proceso.
29. **Los indicadores del gasto social.** La información para estimar el gasto social a nivel de municipio se refirió a: gasto total y per cápita en educación, salud, agua y saneamiento y gasto de capital en educación, salud, agua y saneamiento.
30. Los indicadores constituyen el medio a través del cual se pueden evaluar, de manera objetiva, los cambios o variaciones buscados con el desarrollo de un proceso de intervención planificada. En otras palabras, constituyen la vía para captar al impacto social. De ahí que su construcción, verificación y validación reviste particular importancia.

El proceso de selección de indicadores debe de realizarse de manera tal que permita, al menos el cumplimiento de los requisitos siguientes: validez, contabilidad, efecto demostración, objetividad y pertinencia. La selección de los indicadores para la evaluación ha sido la parte más importante en la operacionalización de la metodología utilizada.

Los Requisitos tomados en consideración para elaborar los indicadores que evaluaron el impacto social, fueron:

Validez. Los indicadores deben reflejar los impactos sociales buscados, de tal manera que éstos se pueden comprobar y no se confundan con los factores externos.

Confiabilidad. Las mediciones que se hagan realizadas por diferentes personas, utilizándolos mismos indicadores, deben arrojar resultados comparables.

Efecto Demostración. Deben dar evidencias de muestras concretas de los cambios que se deseen medir.

Objetividad. Vinculado con lo anterior, los indicadores deben ser objetivamente verificables.

Pertinencia. Los indicadores deben guardar correspondencia con los objetivos y la naturaleza del proceso evaluado; así como de las condiciones del medio social en que éstos se desarrollan.

31. Los resultados del trabajo realizado medidos a través de estos indicadores diseñados, mostraron cambios en las condiciones de vida en el municipio en el período 1988-97 y constituyen una base para la toma de decisiones con criterios técnicos, ya sea para las instituciones gubernamentales como no gubernamentales como de las autoridades municipales. El estudio también reflejó que el gasto social resultó insuficiente, tanto en educación como en salud para cubrir la demanda generada y menos aún para mejorar la calidad de los servicios.

III. LA ORGANIZACIÓN DE LAS TAREAS DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

32. La reciente reforma institucional aprobada en el marco del Componente de Reforma de la Administración Pública, estableció las tareas de evaluación de la gestión pública; pero habrá que desarrollar los procesos y sus aspectos operativos para que sean entendidas éstas como la eficacia y la eficiencia en la formulación y la aplicación de las políticas públicas, los programas y proyectos del sector público así como la gestión de las instituciones del Gobierno Central e instituciones descentralizadas.
33. En el marco del Componente de Reforma de la Administración Pública, el Gobierno aprobó la reforma a la "Ley General de la Administración Pública (LGAP) y su Reglamento", que establece la nueva estructura orgánico-funcional del sector público.
34. La LGAP crea la nueva estructura e integración de las administraciones central y descentralizada, desarrolla las bases para una reforma administrativa adicional, y establece normas de transparencia y responsabilidad de rendición de cuentas para la administración pública. Esta ley reemplaza un gran número

de leyes orgánicas que rigen la existencia y especifican en detalle la estructura y organización de cada entidad pública y son, por lo tanto, sumamente engorrosas y rígidas. Elimina la necesidad de obtener aprobación del Congreso Nacional, que actualmente se requiere, para cada cambio organizativo a nivel de la entidad.

35. La LGAP y su reglamento contiene importantes avances para organizar y operacionalizar las tareas de Evaluación de la Gestión Pública. La Ley dispone que las Secretarías de Estado son los Organos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración, actuando en el marco de sus respectivas competencias y les atribuye la tarea de formular y evaluar sus políticas y dar seguimiento a las metas.
36. La LGAP crea como órgano de apoyo de las Secretarías de Estado, la Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión que tiene a su cargo el análisis y diseño de políticas, programas y proyectos de la Secretaría de Estado, de acuerdo con las políticas de gasto y de inversión pública y las directrices oficialmente establecidas por el Presidente de la República, incluyendo la preparación de los planes operativos anuales y la programación operativa a mediano y largo plazo en las áreas de su competencia; la evaluación periódica de su ejecución definiendo indicadores de eficiencia y de eficacia; la conducción de estudios para la definición de prioridades de gasto e inversión para el anteproyecto de presupuesto anual y para la gestión de recursos destinados al financiamiento de proyectos; la formulación de normas técnicas para el diseño y operación de sistemas de información y de estadística de las Secretarías de Estado; le corresponde, asimismo, la evaluación de los programas a cargo de las instituciones autónomas vinculadas sectorialmente a las Secretarías de Estado, presentando los informes que corresponden.
37. Por otra parte, dispone que las Unidades de Planeamiento y Evaluación de Gestión tendrán en cuenta los costos ambientales en el diseño de proyectos de inversión y en la evaluación de su ejecución, a cuyo efecto deberá practicarse, en cuanto fuere requerida, una evaluación de impacto ambiental.
38. También la LGAP le asigna a la Secretaría de Finanzas la competencia de: formular y evaluar las políticas relacionadas con las finanzas públicas y el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, asegurando su compatibilidad con las estrategias definidas por el Presidente de la República, además de atribuirle la tarea de la programación de la inversión pública.

Asimismo, dispone que la programación de la inversión pública se hará con criterios de eficiencia y de asignación racional de los recursos y estará determinada por:

- Las prioridades establecidas por el Presidente de la República con el apoyo de la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional.
- Las políticas de gasto e inversión pública aprobadas en el Gabinete Económico.

- Los proyectos de inversión preparados por las Secretarías de Estado y aprobados según lo dispuesto en el Reglamento de la LGAP.
39. Por otra parte, esta Ley crea el Gabinete Económico-social cuyas atribuciones, entre otras son:
- La formulación de las políticas de gasto e inversión pública y de su financiamiento, tomando en cuenta las prioridades y metas macros establecidas por el Presidente de la República, con la colaboración de la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional.
 - Conocer y analizar el programa de inversión pública, incluyendo los presupuestos de inversión de las instituciones autónomas, previo a su consideración por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.
40. Finalmente, la Ley crea la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT) al Presidente de la República, Gabinete Económico y Gabinetes Sectoriales, para asistir a éstos, entre otras labores, en el cumplimiento de sus atribuciones, principalmente en la evaluación de planes y programas y en la preparación y presentación de informes de seguimiento y evaluación de metas macro.

El Proceso de Formulación y Evaluación de Políticas y Metas.

41. **De acuerdo al Reglamento a la LGAP**, el proceso se iniciará con la preparación del Plan Nacional de Desarrollo que consiste esencialmente en el programa de gobierno de mediano plazo y contendrá los objetivos generales de sus políticas; será preparado por el Gabinete Económico en el primer semestre de cada período de Gobierno, y una vez aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, lo elevará al Congreso Nacional.
42. Una vez formuladas las políticas y metas nacionales, las Secretarías de Estado, por medio de sus Unidades de Planeamiento y Evaluación de Gestión, elaborarán programas institucionales, donde explicitarán sus objetivos básicos y definición de metas que se quieren alcanzar y también prepararán sus proyectos de inversión dentro de las áreas consideradas prioritarias, incluyendo estudios sobre la viabilidad de su financiamiento y sobre sus posibles costos ambientales. Estos proyectos serán evaluados conforme a normas que prepare la Secretaría de Finanzas y que apruebe el Gabinete Económico, considerando su factibilidad técnica, financiera y ambiental. Aprobada su ejecución por el Presidente de la República, se incluirán en el Programa de Inversión Pública.
43. Posteriormente corresponderá a la Secretaría de Finanzas elaborar el Programa de Inversión Pública consolidado a partir de las políticas y prioridades de gasto e inversión pública aprobadas por el Gabinete Económico.
44. El Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y los presupuestos de las instituciones autónomas anuales serán los instrumentos

operativos para la ejecución del Programa de Inversión Pública. En todo caso, la Secretaría de Finanzas conducirá los estudios necesarios para la programación plurianual del gasto y las previsiones de su financiamiento.

45. La evaluación de la ejecución de los proyectos de inversión está a cargo de las Unidades de Planeamiento y Evaluación de Gestión de las Secretarías de Estado, quienes presentarán los informes del caso.

IV. LA REFORMA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS TAREAS FUTURAS EN MATERIA DE EVALUACION

46. Con los avances del componente de Reforma Institucional, el programa de Administración Pública se orienta hacia una reforma profunda de los sistemas de gestión ligados a la asignación y uso de recursos públicos, para ello se requerirá avanzar en la modernización de la administración financiera del estado, la administración de Recursos humanos y la programación de inversiones públicas. En el contexto de estas áreas, complementariamente será importante fortalecer los mecanismos de evaluación de la gestión pública.

C) ADMINISTRACIÓN FINANCIERA INTEGRADA

47. Congruente con las Reformas Institucionales establecidas referentes a la desconcentración funcional y administrativa realizada con la creación de las Direcciones Departamentales de Educación y las facultadas delegadas a las Regiones de Salud y dada la excesiva centralización especialmente en la función presupuestaria que provoca problemas importantes como la lentitud del proceso decisional, la acumulación de tramitaciones en Organos Centrales y Autoridades Superiores, la escasa participación de quienes prestan los servicios directos a la población y los atrasos significativos en la atención de los servicios de salud, educación, etc., el Gobierno implementará un sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI).
48. El Proyecto de Reforma del SIAFI, busca desconcentrar la ejecución presupuestaria, crear un nuevo modelo de gestión, dar transparencia al proceso y controlar la corrupción.
49. El proceso de desconcentración de la ejecución presupuestaria ya se inició con el establecimiento de un sistema desconcentrado de compras del estado. La transparencia de las responsabilidades de cada entidad Pública, ha contribuido a simplificar los procedimientos administrativos del sistema de compras, principalmente para el área de salud. Con el SIAFI se incluye el diseño de normas, procedimientos para la delegación de facultades para ordenar gastos y autorizar pagos poniendo énfasis en los ministerios de Educación y Salud.
50. El proceso de delegación de facultades para desconcentrar decisiones no puede realizarse disminuyendo el nivel de control que efectúan los procesos

centralizados. Por consiguiente, la reforma contempla que la delegación de facultades y la desconcentración de los procesos Administrativos se implante acompañada de:

- Norma y procedimientos a cumplir por los funcionarios de unidades administrativas en las que se han desconcentrado las decisiones y los procesos administrativos.
- Un plan de capacitación para los funcionarios involucrados.
- El diseño de un sistema de información fluida, que permita a quien delega verificar el cumplimiento de las normas y analizar la forma en que se utilizan o aplican las facultades delegadas .

51. El nuevo modelo de gestión administrativa responsable implica una clara definición de los roles y responsabilidades de los cuatro agentes básicos que actúan en la administración financiera pública, a saber: Niveles políticos, unidad ejecutora de programas, unidades de gerencia administrativa y órganos rectores de los sistemas. El SIAFI debe facilitar que los funcionarios públicos de cualquier nivel deban rendir cuentas sobre la eficacia y eficiencia con que usaron los recursos públicos, que mediante los correspondientes créditos y asignaciones presupuestarias, la ciudadanía a puesto a su disposición.

No basta el control formal de las operaciones financieras, es también necesario el control de gestión de los aspectos sustantivos, es decir, sobre la eficacia y eficiencia con que se suministran a la ciudadanía los bienes públicos.

52. El SIAFI actuará debidamente interrelacionado con los sistemas de control (interno y externo) que permita una eficaz lucha contra la corrupción en cualquier nivel del gobierno, la información financiera y física que pueda generar el sistema posibilitará realizar la verificación del cumplimiento de las etapas de cada trámite, la aplicación de la normativa vigente, el costo de las acciones, la necesidad de la realización de cada transacción y la responsabilidad de quienes intervinieron en la gestión, en síntesis: el control de la gestión.

53. La disponibilidad de un modelo decisional en la gestión financiera, otorga transparencia a la acción del gobierno y está, más allá de las sanciones punitivas, será la mejor arma en la lucha contra la corrupción.

La transparencia se logra básicamente con la publicidad de los actos públicos, fundamentalmente de los de tipo financiero y de gestión; de allí la importancia de los partidos políticos, la prensa, los analistas económicos y en general que la ciudadanía tenga acceso a la información en forma oportuna y con la suficiente claridad para su comprensión.

54. Fundamentado lo anterior, son objetivo de la administración financiera:

1) asegurar el cumplimiento de la política fiscal y por ende la estabilidad macro económica.

Esto se traduce en un manejo prudente y ordenado de las finanzas públicas. Realizar la gestión de los recursos públicos de tal forma que permita asegurar el cumplimiento de la política fiscal y de la política macro económica.

2) Legalidad y cumplimiento de las normas.

Cumplimiento integral de las normas y regulaciones para:

- Asegurar la absoluta transparencia a las cuentas públicas
- Implementar un sistema de rendición de cuentas para los funcionarios que administran fondos públicos por el uso económico, eficiente y eficaz de los mismos.
- Interrelacionar los sistemas de administración financiera gubernamental integrada con los de control interno y externo con la finalidad de incrementar la eficacia de estos.

3) Lograr eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos

Cumplimiento de los propósitos y uso óptimo de los recursos. Coadyuvar a que la gestión operativa se ejecute en forma económica, eficiente y efectiva.

La reforma SIAFI, incluye: a) marco institucional y normativo que ofrece más autonomía e impone mayor responsabilidad de rendición de cuentas a las entidades públicas en la planificación y ejecución, b) el establecimiento de nuevos controles de gestión, c) Desarrollar mecanismos de evaluación del desempeño presupuestarios, d) y un sistema de información que ayudará a la formulación de políticas y toma de decisiones en todos los niveles del gobierno.

55. Más específicamente, la reforma de la administración financiera: (a) establecerá mecanismos para fijar las prioridades de gasto público; (b) eliminará la duplicación de funciones y definirá las responsabilidades entre los diferentes sub-sistemas gerenciales (Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público) (c) descentralizará la ejecución del gasto a las unidades operativas; (d) reformará los procedimientos de pago; (e) desarrollará y fortalecerá las funciones de contabilidad y tesorería; (f) desarrollará mecanismos para evaluar el desempeño e incentivos para mejorar la eficiencia; (g) mejorará el control apoyándose en el sistema bancario para la mayoría de transacciones financieras; y (h) desarrollará o fortalecerá las unidades de Gerencia Administrativa en cada entidad pública.

APOYO A LA CONSTRUCCION DE INDICADORES DE GESTIÓN

56. Con el SIAFI, se apoyará el proceso de construcción y establecimiento de indicadores de gestión en las Instituciones Públicas, orientados a evaluar la ejecución presupuestaria. El objetivo de este resultado es disponer, tanto para la programación como para evaluar la ejecución, una batería de indicadores que permitan complementar los análisis de eficiencia y eficacia que se realizan con base en la medición de la producción pública. Los indicadores de uso más común y genéricos clasificados así: indicadores de eficiencia, relación entre insumos, relaciones insumos-producto, relaciones entre productos e indicadores de eficacia.
57. Estos indicadores deberán ser consensuados entre los órganos centrales de planificación y de presupuesto y las unidades ejecutoras. La instrumentación de estos indicadores no sólo servirán para evaluar la ejecución presupuestaria, sino también para mejorar el proceso de programación del presupuesto. Se propone la publicación periódica de los principales indicadores con el objetivo de mostrar a la ciudadanía los niveles de eficiencia y eficacia con que se está desarrollando la gestión pública. También se preparará un manual de normas y procedimientos para evaluar la ejecución presupuestaria.

D) FORTALECIMIENTO EN EL AREA DE FORMULACION Y EVALUACION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

58. El Gobierno ha diseñado el Sistema de Inversión del Sector Público (SISPU). El objetivo del sistema es mejorar la asignación de recursos destinados a proyectos en base a criterios técnicos-económicos con el objeto de promover las inversiones que acrecienten el bienestar general de la población. El SISPU velará porque todo proyecto de inversión que quiera incorporarse al presupuesto de la nación o que demande financiamiento externo o interno, debe cumplir con las normas que éste establezca. Los componentes del sistema son: El Banco de Proyectos, Las Metodologías para Evaluar y Formular Proyectos, las Normas y Procedimientos que rigen el Sistema y su Marco Institucional y legal.
59. EL SISPU se ha ido implementando paulativamente, gracias a la buena voluntad de algunas entidades inversoras, pero careciendo de una norma legal que le otorgue sustento jurídico y posibilidad de institucionalización. Para institucionalizar el sistema se requiere desarrollar una ley marco y readecuar la estructura institucional de acuerdo a las normas del SIAFI.
60. Las normas propuestas en el marco del SISPU establece aplicar el enfoque de eficiencia para asignar recursos durante el estado de preinversión de los proyectos y aplicar la evaluación privada y social de proyectos. Los indicadores que deberán presentar los proyectos públicos dependen de las circunstancias en que se desarrollará la evaluación de los distintos sectores. De acuerdo a la metodología se han establecido cuatro grupos: 1) Indicadores de eficiencia

basados en el enfoque de beneficio costo o indicadores de rentabilidad general (VAN, TIR, Razón Beneficio a Costos B/C); 2) Indicadores de eficiencia basados en el enfoque de costo eficiencia (Costo anual equivalente CAE); 3) Indicadores parciales (divisas generadas, empleo, valor agregado). Los indicadores de eficiencia se complementarían con un conjunto de indicadores destinados a medir la incidencia de los proyectos en aspectos de pobreza (Indicadores de calidad de vida y de impacto), debido a la alta prioridad asignada en la política en aplicación a este problema.

61. La reforma de la programación de inversiones: (a) fortalecerá la programación, control y evaluación de inversiones; (b) establecerá criterios estándar para evaluación y selección de proyectos; (c) desarrollará y fortalecerá las UPEG en entidades responsables del grueso de la inversión pública; (d) establecerá mecanismos para integrar la información sobre inversión pública para facilitar la programación y control; (e) implementará medidas para asegurar la consistencia entre períodos con el programa fiscal general.

E) REFORMA INSTITUCIONAL

62. Con el componente de reforma institucional se asistirán a los organismos encargados de la coordinación y apoyo al proceso de Evaluación de la Gestión Pública, así como fortalecer los instrumentos metodológicos para el buen desarrollo de sus tareas y facilitar el entrenamiento en su uso. Se ha previsto fortalecer las Unidades de Planeamiento y Evaluación de Gestión, la UNAT y la Dirección General de Inversiones Públicas de SEFIN y dar soporte técnico y operativo a la formulación y aplicación de políticas y el seguimiento y evaluación de metas institucionales. También, se apoyará el proceso de construcción y establecimiento de indicadores de gestión en las instituciones públicas.

F) ADMINISTRACION DE RECURSOS HUMANOS

63. El Gobierno desarrolló un programa para mejorar los mecanismos para administración y control efectivo de recursos humanos en todo el sector público, con la finalidad de respaldar las reformas de empleo y salariales en marcha y para desarrollar la capacidad de administración de recursos humanos de manera integral. Durante 1996-1997 el Gobierno realizó un control sistemático de planillas de plazas del sector público y ejecutó censos y auditoría de planillas, para controlar los aumentos y disminuciones de empleo y determinar qué personal disponible existe.
64. La implementación de los planes de reestructuración institucional ha producido una reducción sustancial del empleo permanente en el Gobierno Central e Instituciones Descentralizadas. La reducción alcanza alrededor de 7,500 empleos permanentes, desde abril de 1995 hasta octubre de 1997.

65. Sin embargo, el sector público tiene aún exceso de personal poco calificado, especialmente en la base de la pirámide. La actual estructura de incentivos son inadecuadas y la administración de recursos humanos es deficiente. La clasificación y escalafón de plazas no toma en cuenta adecuadamente las de adiestramiento. Dada la carencia de incentivos y control adecuados, y la politización de la contratación de empleados, el ánimo de los trabajadores es bajo y el desempeño deficiente. Los regímenes separados de empleo y salarios con tratamiento preferencial (Además, maestros y trabajadores de salud) han proliferado sin un marco normativo, lo que constituye un impedimento para que haya consistencia en la administración de recursos humanos.
66. Para subsanar esas deficiencias, la estrategia del Gobierno incluye: la reforma del empleo y la racionalización de la estructura salarial en el servicio civil y las instituciones descentralizadas (en esta ocasión se excluye de la racionalización a los maestros y los médicos) y un programa integral de administración de recursos humanos en todo el sector público.
67. El programa futuro de Reforma de la Administración de Recursos Humanos incluye: (a) reclasificación y valorización de puestos dentro del Régimen de Servicio Civil y descompresión selectiva de salarios, concentrándose en el personal técnico/profesional, (b) desarrollo y fortalecimiento de las funciones normativas de la administración de recursos humanos de la Dirección General del Servicio Civil (DGSC), y aplicación de procedimientos de administración de recursos humanos consistentes con una administración moderna, (c) reforma institucional y las enmiendas necesarias a la ley de servicio civil, (d) diseño e implementación del Sistema de Gestión y Evaluación del Desempeño del Servicios Civil, (e) diseño e implementación de un Sistema de Información y un Programa de Capacitación.
68. El Sistema de Gestión y Evaluación del Desempeño permitirá al Servicio Civil mejorar sus sistemas de selección, promoción y retribución a los empleados del Gobierno Central. En el diseño se tomará en cuenta los factores de evaluación y los métodos de planificación y establecimiento de los objetivos, procedimientos de evaluación y la metodología para la fórmula de cálculo del nivel de desempeño. El sistema deberá contribuir a establecer una conexión operacional entre la evaluación de resultados y las políticas de reajuste salarial en el sector público.

BIBLIOGRAFIA

1. Evaluación del Impacto del Gastos Social y a nivel del municipio, caso de Marcovia, Departamento de Choluteca. SETCO-Ruta Social, agosto de 1997.
2. Metodología para la evaluación del impacto del gasto social a nivel del municipio, caso de Marcovia, Departamento de Choluteca. SETCO- Ruta social, abril de 1997.
3. Pobreza y política social. SECPLAN-BID-UNICEF, agosto de 1996.
4. Honduras, El Gastos Social y su Eficiencia. SECPLAN-RUTA SOCIAL, agosto de 1997.
5. STAFF APPRAISAL REPORT, PROYECT BASIC EDUCATION. THE WORK BANK, febrero de 1995.
6. Anexo técnico, crédito de asistencia técnica para la modernización del sector publico. Banco Mundial, enero de 1996.
7. Informe de Proyecto, Programa de Reforma del Sector Público. BID, noviembre de 1995.
8. Informe de Evaluación del sistema de inversión del sector público. Consultor Daniel Martin, BID, noviembre de 1997.
9. El Sistema de Inversión del Sector Público. SECPLAN-DADSG/PNUD, mayo de 1994.
10. Objetivos, beneficios y estrategia de implementación de la reforma al Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI). Hugo Castillo, octubre de 1997.
11. Decreto Legislativo 218-96 Reforma a la Ley de la Administración Pública, diciembre de 1996.
12. Acuerdo Ejecutivo PCM 008-97 Reglamento a la Ley de la Administración Pública, junio de 1997.

UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Irene Novacovsky y Jorge Carpio
Coordinadora General del SIEMPRO y Director de la Unidad de Análisis del SIEMPRO,
respectivamente

I. NECESIDAD DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y UN SISTEMA INTEGRADO DE POLÍTICAS SOCIALES

La CEPAL ha señalado que las reformas políticas realizadas en los últimos años, por los países de América Latina, han generado una progresiva consolidación de economías de mercado, abiertas y competitivas, a las que se les trata de introducir correcciones que permitan alcanzar una mayor equidad social en el marco de procesos de fortalecimiento y consolidación de la democracia.

La mayoría de las economías de la región muestran un incremento de las exportaciones, aumento de las inversiones, una notable modernización de los servicios financieros, de telecomunicaciones, de energía y de transporte. Sin embargo, los resultados sociales de estos cambios son todavía insatisfactorios.

Por ejemplo, en la Argentina, el crecimiento global de la economía observado en la década del noventa no ha sido suficiente para la superación de los fenómenos de exclusión social y vulnerabilidad asociados al aumento del desempleo y a las notables modificaciones del mercado laboral.

Por estas razones, en nuestro país se ha comenzado a reorientar el carácter y los contenidos de las políticas sociales, tradicionalmente dirigidas a los llamados pobres estructurales, incorporando en sus objetivos la atención de estos nuevos procesos que afectan a diversos sectores de la población.

Una de las principales dificultades que enfrenta el Estado es la aplicación de políticas eficientes para la atención de la pobreza, se origina en la inadecuación de las estructuras institucionales responsables los problemas sociales.

El desafío es construir un modelo de política social, que acompañe al modelo económico y se instale como mediación entre la sociedad y el mercado garantizando condiciones de integración y equidad.

Este proceso debe ser acompañado por un cambio en la relación entre quienes dirigen las políticas sociales y los destinatarios de las mismas. Si se considera a los individuos como ciudadanos activos, no sólo como beneficiarios pasivos a los que hay que socorrer, el Estado debe implementar un enfoque acorde a su manera de ejecutar las políticas sociales.

Es necesario generar una **nueva institucionalidad pública** que se desplace desde el concepto de **gasto social** al de **inversión social**. Ello implica invertir en las personas, desarrollando sus capacidades y potencialidades individuales (capital humano) y en la reconstitución de las redes comunitarias para el logro de la integración social (capital social).

La reforma pendiente exige empezar de una vez a considerar el Gasto Social como Inversión en Capital, humano y social, y teniendo en cuenta que, por lo menos para Argentina, representa cerca del 70% del Gasto Público, se debe reconocer la centralidad, la autonomía y la especificidad de lo social.

En este sentido se debería apuntar a una Contabilidad Social como eje de la Contabilidad Nacional que inserte en los indicadores económicos la perspectiva de la equidad, la integración, y la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social.

Un elemento importante a tener en cuenta en la construcción de esta nueva institucionalidad pública es el fortalecimiento de la **Autoridad Social**, colocándola en un pie de igualdad con la autoridad económica. Esta autoridad social es la que debería conducir y generar las condiciones para el **empoderamiento** (empowerment) de los sectores más vulnerables de la sociedad, facilitando la expresión de sus demandas y generando los mecanismos de transferencias de recursos que conduzcan a una distribución más equitativa de la riqueza.

Además, el fortalecimiento de la Autoridad Social es una condición necesaria para superar la dispersión, superposición, debilidades y fragmentación de acciones, destinadas a diferentes sectores de la población, realizadas por programas y/o proyectos formulados por las políticas sociales nacionales y provinciales, planificadas durante varias décadas en función a las necesidades del Estado de Bienestar.

En este sentido, por un lado, desde el Gobierno Nacional se está propiciando acelerar los procesos de descentralización colaborando en el fortalecimiento de las capacidades técnicas y financieras de las regiones con menor desarrollo relativo. Por el otro, se persigue abandonar los comportamientos aislados de los diferentes sectores públicos dedicados a lo social (salud, educación, trabajo, vivienda, etc.) generando espacios intersectoriales de concertación, con prácticas y conceptos compartidos tanto sobre la problemática de la pobreza y sus causas como sobre las vías para su tratamiento integral y superación.

Desde 1996, el denominado Gabinete Social - que coordina el Jefe de Gabinete de Ministros, con el soporte técnico de la Secretaría de Desarrollo Social, e integran también los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Economía e Interior avanzó en la articulación de todos los sectores de la administración nacional, que desarrollan intervenciones y proyectos destinados a la erradicación de la pobreza.

En los próximos años, los sectores públicos nacionales y provinciales, deben convertirse en protagonistas de la construcción colectiva de un nuevo modelo de gestión de las políticas sociales, pluralista y participativo, cuyo objetivo central será el logro de la equidad.

Esta reforma, que actualmente se encuentra en la etapa de gestación, debe generar un **Sistema Integrado de Políticas Sociales** cuyas principales funciones sean:

- Garantizar la transferencia directa e indirecta de ingresos para el logro de la equidad.
- Crear un nuevo marco regulatorio de leyes y normas que den sustento a la nueva institucionalización.
- Establecer nuevas instituciones que permitan su funcionamiento.
- Dimensionar las brechas sociales y fijar metas plurianuales de integración, equidad y superación de la pobreza y la vulnerabilidad social.
- Estructurar un presupuesto social consolidado con planificación de metas plurianuales

En términos generales la identidad de un sistema de nuevo estilo reuniría los siguientes rasgos:

- **Pluralismo y participación**, reconociendo a los actores que están hoy interviniendo en este proceso: Estado, Sociedad civil, Mercado y familia instalando lo público en lo privado y lo privado en el Estado.
- **Eficiencia y eficacia**, cambiando los modelos de gestión para lograr máxima cobertura, accesibilidad y calidad a mínimos costos.
- **Integralidad**, superando la noción de sectores. No se trata de hacer eficiente lo viejo. Sino de una respuesta intersectorial integrada que enfrente la pobreza como una unidad, no sólo en sus manifestaciones específicas (vivienda, saneamiento, educación, etc.), reemplazando además las intervenciones selectivas (mujeres, niños, jóvenes) por abordajes familiares. Respuesta que deberá necesariamente ser interjurisdiccional por sobre la falsa disyuntiva centralización-descentralización

El cambio de estas condiciones no se realiza por decreto, es un proceso que requiere de un fuerte compromiso tanto del estado como de los organismos de la sociedad civil y de una gran capacidad de negociación de todos los actores sociales intervinientes.

Es fundamental para generar una nueva institucionalidad pública es el rendimiento de cuentas a la sociedad sobre los resultados de la gestión. La sociedad civil, en fin, puede saber qué se quiere hacer desde el gobierno y qué se ha hecho efectivamente.

Es un proceso a través del cual la responsabilidad estatal se traduce en compromisos institucionales cuantificables y con significado público donde la información se convierte en un elemento que posibilita la participación población.

Asimismo, en esta nueva institucionalidad, el Estado requiere incorporar en la gestión, hoy centrada en los procesos, la mirada sobre los **resultados** y, en la construcción de su oferta, la perspectiva de la demanda

La **gestión pública orientada a resultados** es un cambio en la concepción de funcionamiento del Estado para medir resultados en función de demandas satisfechas y de problemas resueltos. En el campo de las políticas sociales estos resultados remiten al logro de equidad y a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social.

En este proceso la evaluación es inherente a la lógica del nuevo modelo porque articula la gestión con los resultados y, a la vez, permite hacer transparentes las acciones del Estado habilitando el control social.

Es necesario fortalecer la función de la evaluación en la gestión pública, incorporando propuestas innovadoras en los programas sociales ya que permite:

- 1) Evaluar resultados en función de metas.
- 2) Mejorar la gestión pública y la capacidad institucional.
- 3) Promover la autoevaluación
- 4) Mejorar la calidad de las intervenciones sociales.
- 5) Incorporar a la sociedad civil en la evaluación.

En este sentido, el **monitoreo y la evaluación** permanente de políticas y programas requiere la institucionalización de estos procesos para que efectivamente alimenten la toma de decisiones políticas y técnicas. Resultan poco útiles, aquí, las evaluaciones aisladas cuyas conclusiones y recomendaciones no se integren a un verdadero sistema.

Este enfoque obliga a un cambio en la concepción, estrategias y metodologías del Sistema de Evaluación, donde, por un lado, el eje pase de las instancias tradicionales, de evaluación ex-ante y ex-post, a insertarse en la acción, a constituirse en un proceso de aprendizaje que permita mejorar la gestión, un elemento de reflexión y capacitación, fomentando la cultura y rutinas de autoevaluación, y por otro lado, instalando como elemento constitutivo de la evaluación la perspectiva de los beneficiarios. Es decir, desde donde está la gente y con la gente.

Los principales rasgos que ponen de manifiesto que existe un débil práctica evaluativa son los siguientes:

- a) Ausencia en la planificación de los programas sociales de requisitos metodológicos adecuados para la evaluación, las limitaciones conceptuales u técnicas en el diseño de indicadores.
- b) Limitaciones conceptuales y técnicas en el diseño de indicadores, procedimientos y metodologías de evaluación
- c) Escasa utilización de evaluaciones para tomar decisiones para la gestión de programas.
- d) Concebir que la evaluación sólo opera como un control externo.

Sobre éste último punto es necesario resaltar las diferencias entre **auditoría y evaluación**. Mientras que la auditoría remite a la supervisión y control administrativo, procurando eficiencia en el manejo de los recursos y efectividad en los procedimientos, la evaluación determina la eficiencia y efectividad de la gestión en el cumplimiento de objetivos y metas de los programas y proyectos.

La gestión de la política social de un Estado moderno, eficaz y eficiente en el logro de sus resultados, requiere que se institucionalice de la utilización de **sistemas de monitoreo y evaluación** para relevar información continua acerca de la calidad de su intervención.

II. EL SISTEMA DE INFORMACION, MONITOREO Y EVALUACION DE PROGRAMAS SOCIALES DIRIGIDOS A LA POBLACION EN SITUACION DE POBREZA EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Los diagnósticos realizados en la Argentina sobre los alcances y funcionamiento de las políticas sociales señalan varias características que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- El Gasto Público social es relativamente alto, pero con baja eficiencia y eficacia global y por tanto, no se traduce en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
- Marcada fragmentación y superposición institucional, programática y de funciones de planeamiento, ejecución y administración de recursos y programas.
- Inexistencia de una política explícita y sistemática de focalización como criterio de asignación del gasto.
- Carencia de información que permita detectar los cambios y las nuevas necesidades de la población.
- Debilidad en la formulación de objetivos, con predominio de políticas implícitas.
- Funcionamiento inercial en la programación.
- Bajos niveles de participación de los beneficiarios en la definición de las necesidades, en la formulación, gestión y evaluación de programas.
- Ausencia de mecanismos e instancias sistemáticas e integradas para el diseño, la ejecución, el monitoreo y evaluación de los programas sociales
- Debilidades en el gerenciamiento de los programas.
- Carencia de evaluaciones acerca del impacto de los programas sobre las condiciones de vida de la población.
- Ausencia de una política de formación de recursos humanos.

Frente a la necesidad de revertir esta situación, el Gobierno Nacional creó en 1994, la Secretaría de Desarrollo Social dependiente de la Presidencia de la Nación cuyo objetivo es generar un Sistema Nacional Integrado de Políticas Sociales que transforme el modelo de gestión. En este contexto, y en el marco del proceso de descentralización y de redefinir de su relación con las provincias y los municipios, el Gobierno Nacional está encarando esfuerzos tendientes a fortalecer la gestión del Estado mediante:

- la identificación de los problemas sociales.
- la definición de áreas de intervención y grupos sociales vulnerables
- el dimensionamiento de la magnitud de las carencias
- la efficientización del gasto social

- la mejora en la administración de los recursos
- el adecuado diseño de los programas y
- el monitoreo y la evaluación de los programas sociales.

Para atender a estos propósitos, la **Secretaría de Desarrollo Social generó el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), financiado conjuntamente con el BIRF.**

Desde la creación de este programa estuvo explícita la necesidad de no divorciar los sistemas de información - que dan cuenta de los fenómenos sociales vinculados a la pobreza y vulnerabilidad social de la población - de los procesos de evaluación de los programas públicos que deben atender, eficaz y eficientemente, a esas situaciones. Porque es la dinámica integradora de ambos aspectos, problemas y soluciones, necesidades y respuestas, lo que permite dimensionar brechas sociales, fijar metas, asumir compromisos institucionales de carácter público y verificar su cumplimiento desde el Estado y desde la propia sociedad.

El SIEMPRO favorece la coordinación de los programas sociales, asegura la disponibilidad de la información necesaria sobre población vulnerable atendida y evalúa las condiciones de operación de los programas sociales dirigidos a la población en situación de pobreza.

El SIEMPRO procura incorporar instancias permanentes de monitoreo y evaluación en los programas destinados a la población en situación de pobreza, tendiendo a institucionalizar una metodología de gestión basada en resultados.

La **Gestión Integral por Resultados de Programas Sociales** destinados a la población en situación de pobreza (GIPS), es la metodología que el SIEMPRO está aplicando en todo el país. propone articular los procesos de planificación, ejecución y evaluación de las actividades de los programas para lograr resultados en términos de equidad, integración social y superación de la pobreza.

Está se planteada como un proceso permanente desde que se identifica y delimita el problema que da origen al programa hasta que se evalúan los impactos que éste generó en la población beneficiaria. Tiene un carácter integral, porque los procesos de planificación, ejecución y evaluación son continuos y están siempre relacionados. Al igual que la Planificación Estratégica, que le da marco conceptual, está organizada en momentos metodológicos y no en etapas.

Para el SIEMPRO, la evaluación es un proceso de capacitación que debe ser de utilidad a los gerentes y equipos técnicos de los programas para mejorar su gestión. Por ello, se prioriza el apoyo a la autoevaluación que institucionalice la pregunta acerca de los resultados incorporando la mirada de los beneficiarios y que genere capacidades para la construcción interinstitucional y participativa.(Ver anexo I)

El SIEMPRO desarrolla también una línea de evaluación estratégica de algunos programas que, por su envergadura y tipo de problemas, son representativos de los nudos centrales de ejecución de las políticas sociales. En el mismo sentido, se está implementando un **Sistema de Monitoreo Estratégico para los programas de la SDS (SIM)**

que permite sistematizar, a través de un conjunto de indicadores, la información principal sobre la marcha de los programas sociales. El monitoreo estratégico se compone de dos módulos uno con periodicidad trimestral y otro con periodicidad anual.

El **objetivo del SIM** es que a través del seguimiento periódico de la ejecución de los Programas de la Secretaria de Desarrollo Social (SDS), se informe permanente a los decisores de la política social y a los responsables de los programas, acerca de las actividades realizadas, los recursos utilizados y los disponibles, y los resultados obtenidos, en relación a lo planificado. A partir de ello, es factible detectar debilidades y fortalezas de los programas proporcionando un mayor número de elementos para la toma de decisiones sobre acciones futuras.

Se han definido cuatro categorías generales de **indicadores** para el SIM. Estas categorías tienen a su vez un encadenamiento lógico que se relaciona con la secuencia de causas y efectos de las instancia de un programa. Las categorías son:

- **Indicadores de Proceso:** Son los indicadores que facilitan el seguimiento de la implementación de las actividades del programa. Están estrictamente relacionados con la ejecución del mismo y dan cuenta de su desempeño.
- **Indicadores de Producto:** Estos indicadores refieren a la oferta de bienes y/o servicios producidos por el programa (características de los productos, costo unitario, calidad, etc.). Los cuales se convierten, a su vez, en insumos de los resultados previstos por el programa.
- **Indicadores de Cobertura:** Dan cuenta de la relación del programa con los beneficiarios actuales y potenciales de sus prestaciones, considerando el grado de alcance de las metas de cobertura planteadas, e incluyendo las variables que determinan los criterios de focalización.
- **Indicadores de Resultado:** Reflejan el grado de alcance de los objetivos específicos del programa en términos de la satisfacción de las necesidades a cubrir identificadas. Se supone que los bienes y/o servicios entregados por el programa tienen un efecto sobre los beneficiarios que se relacionan directamente con los objetivos inmediatos del mismo, por lo que los indicadores deben reflejar si se relacionan directamente con los objetivos inmediatos del mismo, por lo que los indicadores deben reflejar si esa relación en la cadena es correcta y esta de acuerdo a lo planificado. (Ver anexo II)

Otra de las acciones que el SIEMPRO realiza tiene como objetivo solucionar uno de los vacíos tradicionales de la política social. Debido a que las distintas prestaciones e iniciativas destinadas a cumplir con el compromiso del Estado, de promover la equidad y la satisfacción de las necesidades básicas indispensables de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social, se han llevado a cabo en una gran diversidad organismos oficiales, se ha producido una alta fragmentación y superposición de las mismas diluyendo el impacto de los recursos utilizados.

Para lograr una política social más eficaz, eficiente y transparente se ha creado el Gabinete Social, como instancia interministerial de elaboración, coordinación, articulación y seguimiento de las diversas áreas ejecutivas. Para que este ámbito interministerial tenga un correlato concreto en la operatoria de los programas y proyectos se requiere avanzar en la articulación de las actividades, prestaciones, beneficiarios y partidas presupuestarias.

Por esta razón el SIEMPRO ha elaborado una iniciativa para integrar los presupuestos de todas las áreas temáticas que componen el gasto social, independientemente del organismo que cumpla el papel de fuente de financiamiento (Tesoro Nacional, Organismos Internacionales y multilaterales de crédito, etc.) en el denominado **Presupuesto Social Consolidado**.

De esta manera se pretende definir por áreas temática (salud, educación, trabajo, etc.), anual y cuadrienalmente, las metas presupuestarias, físicas, de cobertura, y de resultado e impacto tendientes a cubrir la **brecha social** en el ámbito nacional, provincial y municipal.

Para el cumplimiento de sus objetivos el programa brinda asistencia técnica, capacitación y fortalecimiento institucional, a los organismos gubernamentales dedicados a operar programas sociales focalizados, adoptando la siguiente organización:

1. Estructura del SIEMPRO:

El **SIEMPRO** está estructurado en los siguientes niveles:

1. Nivel Nacional, a cargo de una **Unidad Ejecutora Central (UEC)**
2. Nivel Provincial, a cargo de **Unidades Ejecutoras Provinciales (UEPs)**

Actualmente se está desarrollando, como proyecto con financiamiento del BID, un **Sistema Unico de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias de Programas Sociales (SISFAM)** que permitirá consolidar y ordenar en un sólo registro la totalidad de las intervenciones públicas destinadas a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

La Unidad Ejecutora Central cuenta con tres Gerencias y una Unidad de Análisis de Políticas Sociales.

1.1. Gerencia de Información Social y Focalización

Esta Gerencia tiene como objetivo establecer un sistema de información permanente de la situación de pobreza y vulnerabilidad social, que permita mejorar la formulación de los programas existentes, identificar nuevas necesidades y focalizar las inversiones en la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos. La información generada está dirigida al nivel político y gerencial de la SDS, al Gabinete Social Nacional, a las áreas sociales de los gobiernos provinciales, las ONGs y otras organizaciones de la comunidad.

El SIEMPRO además de procesar y analizar la información básica producida por los organismos de estadísticas, está trabajando en la producción de nueva información, a través de la realización de una Encuesta de Condiciones de Vida y Acceso a Programas y Servicios Sociales, estudios cualitativos y la aplicación de técnicas de georreferenciamento para la caracterización de la población.

Asimismo el SIEMPRO está abocado a la construcción de un Sistema Nacional de Indicadores de Desarrollo Social que permiten describir la situación, de vulnerabilidad social y pobreza, de la población y de grupos específicos (menores, jóvenes, mujeres, adultos etc.)

1.1.1. Actividades y productos

- **Base de datos sociales**

A partir del procesamiento de las principales fuentes de información estadística social y económica (Censos, encuestas, etc.), la Gerencia produce bases de datos que permitan describir la situación de vulnerabilidad social y pobreza de la población

- **Metodologías de Focalización**

Para optimizar la focalización de las acciones de los programas sociales la Gerencia elabora y desarrolla un sistema de indicadores de vulnerabilidad social y pobreza, sobre la información procesada en sus bases de datos, de acuerdo a las necesidades de cada programa.

- **Mapa de vulnerabilidad**

El desarrollo de un mapa de vulnerabilidad permite visualizar los diferentes estratos poblacionales según su situación en relación a grados de vulnerabilidad. Esta actividad se realiza en forma conjunta con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

- **Georreferenciamiento**

La presentación de datos bajo la forma de mapas sociales tiene una clara ventaja respecto de la presentación tabular, al permitir una rápida visualización de las diferencias por áreas, de variables tales como la cobertura de servicios, dotación de infraestructura, programas sociales, etc.. A su vez, ayuda a la rápida comprensión de los datos y a una toma de decisiones fundamentada por parte de los encargados de diseñar y planificar políticas sociales.

- **Encuesta de Desarrollo Social**

La Encuesta de Desarrollo Social, - que tendrá alcance nacional mediante una muestra representativa de todo el país - profundiza sobre las condiciones de vida, vulnerabilidad y acceso diferencial de la población a los programas sociales. A través de sus resultados, la encuesta permite conocer las características de la población según su acceso o no a los programas sociales, y la incidencia de diversos factores en la conformación de situaciones de vulnerabilidad social.

- **Estudios cualitativos participativos de pobreza**

Estos estudios cualitativos se fundamentan en la necesidad de complementar la información cuantitativa, con la visión de las personas afectadas por situaciones de pobreza

y vulnerabilidad. Se busca estudiar las estrategias de sobrevivencia, organización familiar y las potencialidades de los sectores afectados para superar la situación de privación social.

- **Asistencia técnica**

La Gerencia de Información Social y Focalización ofrece asistencia técnica para el mejoramiento de las estadísticas sociales a organismos gubernamentales y no gubernamentales. Asimismo colabora en el diseño del Censo Nacional de Población - 2000.

1.2. Gerencia de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales

Las actividades desarrolladas por esta gerencia tienden a promover la evaluación de las acciones destinadas a generar resultados e impactos sobre las condiciones de vida de una determinada población. Se apunta a aumentar la eficiencia y la eficacia de los programas destinados a la población en situación de pobreza, incorporando instancias permanentes de monitoreo y evaluación, tendiendo a institucionalizar una metodología de gestión basada en resultados.

Para el SIEMPRO, la evaluación es un proceso de capacitación que debe ser de utilidad a los gerentes y equipos técnicos de los programas para mejorar su gestión. Por ello, se prioriza el apoyo a la autoevaluación: la instalación de sistemas de monitoreo y evaluación que transformen las prácticas cotidianas.

El SIEMPRO desarrolla también una línea de **evaluación estratégica** de algunos programas que, por su envergadura y tipo de problemas, son representativos de los nudos centrales de ejecución de las políticas sociales. En el mismo sentido, se está implementando un esquema de monitoreo estratégico que permite sistematizar, a través de un conjunto de indicadores, la información principal sobre la marcha de los programas sociales. El monitoreo estratégico constituye un importante instrumento de comparabilidad entre programas para la toma de decisiones.

2.2.1. Actividades y productos

La Gerencia de Evaluación y Monitoreo brinda asistencia técnica, metodologías y financiamiento para la formulación y evaluación de programas. Para ello cuenta con metodologías aplicables a distintas necesidades y momentos dentro del ciclo de vida de un programa.

La Gerencia realiza:

- Evaluaciones ex-ante.
- Líneas de Base: insumo prioritario para realizar la evaluación de impacto.
- Evaluación Diagnóstica: se concentra en los aspectos centrales de la operación de un programa desde la perspectiva de la oferta institucional.

- Evaluación social desde la perspectiva de los beneficiarios: investiga las formas de participación y la percepción valorativa de la población beneficiaria, en relación a los productos y resultados del programa sobre sus condiciones de vida.
- Evaluación de resultados: analiza el cumplimiento de los objetivos específicos del programa.
- Evaluación ex-post o de impacto de los programas en las condiciones de vida de la población.

La Gerencia implementa:

Base de Datos de Programas Sociales: consolida permanentemente información actualizada sobre la oferta pública de programas destinados a la población en situación de pobreza.

- Un sistema de indicadores genéricos para el monitoreo estratégico de los programas sociales focalizados.

2.3. Gerencia de Diseminación y Transferencia

La implementación del SIEMPRO a nivel nacional y provincial y la instalación de nuevas modalidades de gerenciamiento social, dependen básicamente de la capacidad de las instituciones del campo social y del desempeño concreto de los recursos humanos de los niveles nacionales, provinciales y locales del sector público y de las ONG's.

Es propósito del SIEMPRO fortalecer la institucionalidad de lo social y capacitar a recursos humanos.

La gerencia de Diseminación y Transferencia del SIEMPRO tiene como funciones:

- Apoyar la generación de Sistemas de Información, Monitoreo y Evaluación en las provincias y en los programas.
- Apoyar la institucionalización de nuevos modelos de gestión de las políticas y programas sociales, mediante acciones de capacitación, transferencia y comunicación social.
- Mantener una difusión sistemática de las metodologías y herramientas de información social, monitoreo, evaluación y capacitación generadas por el SIEMPRO.

2.3.1. Actividades y productos

- Transferencia de metodologías para la reproducción y multiplicación de los productos del SIEMPRO a nivel provincial, generando Unidades de Información, Monitoreo y Evaluación en cada jurisdicción..
- Cursos semipresenciales de capacitación en gerencia social.
- Apoyo a cursos de grado y postgrado en política y gerencia social en conjunto con Universidades Nacionales

- Desarrollo de una Maestría Regional en Política, Evaluación y Gerencia Social en conjunto con FLACSO y UNESCO.
- Comunicación y difusión de actividades y productos del SIEMPRO, a través de un boletín periódico y de otros canales y medios de comunicación.

2.4. UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES

La SDS requiere de un ámbito productor de alternativas de intervención, provenientes del análisis sistemático y constante, tanto de las configuraciones que asume la pobreza y la vulnerabilidad social, así como alternativas y estrategias de intervención a mediano plazo.

La Unidad de Análisis realiza investigaciones y estudios para permitir mejorar el proceso de toma de decisiones y la formulación de políticas y programas sociales destinados a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

Una de sus tareas relevantes es la elaboración del Mapa Social de la Argentina que describa la nueva estructura social.

Al mismo tiempo promueve el funcionamiento de un espacio de intercambio y discusión entre científicos especializados en políticas sociales y funcionarios responsables de la formulación y ejecución de los programas, como mecanismo fundamental para integrar conocimientos y experiencias sectoriales y de la problemática política, económica y social que los atraviesa.

3. PRODUCTOS DEL SIEMPRO

1. Base de datos, nacional y provincial sobre información sobre la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.
2. Sistema Nacional de Indicadores de Desarrollo Social.
3. Encuesta Nacional de Desarrollo Social. (condiciones de vida y acceso a programas y servicios sociales)
4. Metodologías de focalización
5. Georreferenciamiento de la información de la oferta y la demanda. Mapas de vulnerabilidad social.
6. Bases de datos de programas nacionales y provinciales, dirigidos a la población en situación de pobreza.
7. Monitoreo y evaluación de programas sociales focalizados.
8. Programa de capacitación en gerencia social. Apoyo a cursos de grado y postgrado de políticas y gerencia social.
9. Investigaciones sobre pobreza y vulnerabilidad social y las políticas y programas sociales para su abordaje.

Por otra parte, el SIEMPRO fomenta la relación entre Universidades, Centros de Estudios e Investigación y organismos del Estado para vincular el sector académico al desarrollo de políticas sociales.

Por último, queremos destacar que el SIEMPRO cuenta y tiene en gestión convenios de cooperación y asistencia técnica con organismos internacionales como el INDES/BID, la CEPAL, la UNESCO, la OIT y la FLACSO.

ANEXOS

Anexo I

LAS HERRAMIENTAS PARA LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

Fase de Desarrollo	Herramienta	Objetivos	¿Cuándo utilizarla?
Planificación del Programa	<i>Evaluación Ex-Ante</i>	<p>Evaluar la viabilidad y sostenibilidad del Programa en términos financieros, políticos e institucionales, priorizando y seleccionando las alternativas de componentes y actividades que maximicen el impacto de la inversión social.</p> <p>Es la herramienta de evaluación que permite tomar la decisión de la implementación -o no- de las actividades, los componentes y de un Programa Social.</p>	Se diseña y se realiza durante la planificación.
	<i>Monitoreo</i>	Indagar y analizar permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar oportunamente eventuales deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución.	Se diseña durante la planificación del Programa y se desarrolla permanentemente, durante toda la ejecución del mismo.
Ejecución del Programa	<i>Evaluación Diagnóstica</i>	Evaluar en profundidad aspectos o problemas del Programa relacionados con la planificación, ejecución y logro de resultados, desde la perspectiva institucional.	Durante la ejecución del Programa, cuando existe la necesidad de profundizar el conocimiento sobre su desempeño.
	<i>Evaluación desde la Perspectiva de los Beneficiarios</i>	Evaluar aspectos o problemas del Programa relacionados con la planificación, ejecución y logro de resultados, desde la perspectiva de los beneficiarios, incorporando la participación como aspecto central.	Durante la ejecución del Programa, cuando existe la necesidad de profundizar el conocimiento sobre su implementación y sobre los efectos de esta, según los propios beneficiarios
Finalización del Programa	<i>Evaluación de Resultados</i>	Evaluar el grado de cumplimiento final de los objetivos específicos del Programa, en términos de eficacia y eficiencia.	Se diseña en la planificación del Programa y se realiza en algún momento del proceso de ejecución o inmediatamente después de finalizada la ejecución del Programa.
	<i>Evaluación de Impacto</i>	Identificar y explicar la modificación del valor inicial de los indicadores del problema que dio origen al Programa (Línea de Base).	Se diseña durante la planificación del Programa Social y se ejecuta un tiempo después de finalizada la ejecución del Programa

Anexo II
Propuesta para la Instalación de un Sistema Integrado de Monitoreo para los programas de la SDS (SIM)

**SISTEMA INTEGRADO DE MONITOREO
DE LOS PROGRAMAS SOCIALES
DE LA SDS**

I. Justificación del SIM

Una estrategia de superación de la pobreza requiere del seguimiento permanente de las distintas intervenciones públicas que se realizan con ese fin. En ese contexto, es imprescindible que los decisores de política social puedan contar con información permanente y relevante sobre tales intervenciones, a través del monitoreo estratégico de sus acciones.

La información generada en el ámbito de los programas sociales, debe proponerse superar el seguimiento estrictamente físico-financiero, por una alternativa que contemple también las características de las prestaciones realizadas, la cobertura efectiva de las mismas y los resultados alcanzados.

En la actualidad, la producción y registro de la información referente a la ejecución de los programas de la SDS presenta inconvenientes derivados, entre otras cuestiones, de la diversidad de mecanismos y criterios de registro de la información, tanto a nivel de los programas como entre el nivel de los programas y la DGA, en particular estos inconvenientes surgen como mucha nitidez cuando se trata de registrar las transferencias y/o prestaciones a nivel de provincias y municipios.

Por otra parte, los programas se ven en la necesidad de proporcionar información a distintos demandantes (Secretario y Subsecretarios, DGA, SIEMPRO, Secretaría de Hacienda, Jefatura de Gabinete, etc.) que no siempre solicitan la misma información o el mismo criterio de ordenamiento, sobrecargando en consecuencia la tarea de los programas en el registro y provisión de información.

Esta situación genera inconsistencia y heterogeneidad en la información existente, y que se maneja en los distintos niveles, como por ejemplo, las diferencias entre la información que utiliza la DGA (que registra la información a nivel de Programa Presupuestario) y la que proveen los programas; o las diferencias en la información que estos últimos proveen en distintos momentos en el tiempo; incluso las inconsistencias entre la información de la unidad ejecutora central y las unidades ejecutoras provinciales de un mismo programa.

Un Sistema Integrado de Monitoreo Estratégico de los programas de la SDS, permitirá aumentar la eficiencia en la producción y registro de la información por parte de

los programas, al unificar en un sólo ámbito y con un único formato la demanda, homogeneizando los criterios referentes a las características de la información que deberá ser generada y los instrumentos para ordenarla y sistematizarla.

Permitirá, además que la SDS, al contar con una **sola** "ventanilla" de información cuando ésta es demandada desde otros ámbitos institucionales, tenga una capacidad de respuesta más rápida y consistente.

Para instalar un SIM se requiere entonces que los programas comiencen a producir y registrar **información básica** con criterios homogéneos, de manera ordenada y sistemática de sus actividades, recursos y resultados obtenidos, la cual deberá ser un insumo para la construcción de los **indicadores** del monitoreo estratégico.

El SIM no pretende reemplazar los sistemas propios de monitoreo de cada programa, sino por el contrario servirse de ellos. En ese sentido, será necesario adecuar las actividades que desarrollen los programas en tal dirección, para alimentar al sistema integrado.

La instalación del SIM requiere también de la operacionalización del conjunto de indicadores genéricos desarrollados en el esquema que se adjunta, los cuales deberán ser adaptados a las características y particularidades de cada uno de los programas de la Secretaría. La operacionalización de los indicadores significa que cada uno de ellos deberá ser construido a partir de la información básica que será requerida periódicamente a cada programa.

Tanto la información básica como este conjunto de indicadores son factibles de ser utilizados en el sistema de auto-monitoreo de cada programa.

II. Objetivo del SIM

A través del seguimiento periódico de la ejecución de los programas de la SDS, proporcionar información permanente a los decisores de política social y a los responsables de los programas, acerca de las actividades realizadas, los recursos utilizados y los disponibles, y los resultados obtenidos, en relación a lo planificado. A partir de ello, es factible detectar debilidades y fortalezas de los programas proporcionando un mayor número de elementos para la toma de decisiones sobre acciones futuras.

III. Diseño del SIM

1. Instancias involucradas en el proceso. La propuesta de instalación del SIM involucra las siguientes instancias:

- **Comisión Técnica** integrada por la Dirección General de Administración y el SIEMPRO; asumiendo este último la responsabilidad de la operacionalización del SIM. Las funciones de la Comisión son las siguientes:

- a) Establecer los indicadores genéricos que integran el SIM, adaptarlos a las características propias de cada programa y definir la periodicidad del relevamiento de la información básica necesaria para construir los indicadores.
 - b) Consolidar en un mismo instrumento informático de registro la información mensual y trimestral que actualmente solicita la Dirección General de Administración con la información básica requerida para la construcción de los indicadores del SIM. (planillas de registro y consolidación de la información básica).
 - c) Proponer, en base a las necesidades de información de los decisores de política social, el diseño y contenido de los informes periódicos del SIM.
 - d) Brindar apoyo técnico a los programa para la implementación del Sistema, particularmente sobre el esquema de indicadores específicos, la información básica requerida, la periodicidad de su relevamiento, la planilla de registro y consolidación de la información básica, el circuito de información y las características de los informes propios de cada programa.
 - e) Realizar el seguimiento de la actividad de monitoreo, de acuerdo a las condiciones establecidas y al cronograma de trabajo aprobado.
 - f) Recepcionar y centralizar los informes de cada programa conteniendo la información básica requerida para la construcción de los indicadores del SIM.
 - g) Procesar de manera informática la información básica relevada para construir los indicadores a nivel de cada programa y a nivel agregado.
 - h) Analizar el resultado de los indicadores a nivel de cada programa y en forma relativa entre programas, por área temática, sector de actividad, localización geográfica, población objetivo, y en función de los requerimientos de los decisores de política social. La Dirección General de Administración será la responsable del análisis de los indicadores presupuestarios, en tanto la Gerencia de Evaluación y Monitoreo del SIEMPRO será la responsable del análisis de los indicadores restantes.
 - i) Realizar los informes para cada período con la síntesis de la información que proveen los indicadores de monitoreo de cada programa.
 - j) Proveer información sobre los programas sociales de la SDS a las propias autoridades de la Secretaría, así como a todos los Ministerios y organismos demandantes.
- **Programas de la SDS.** Las funciones de cada uno de los programas de la SDS serán las siguientes:
 - a) Designación de la persona responsable en el programa del Sistema de Monitoreo ante la Comisión Técnica del SIM, quién deberá hacer efectiva la entrega del informe en tiempo y forma conteniendo la información básica requerida.

- b) Implementar un sistema de relevamiento y registro de información de la ejecución del programa en función de las características de la información básica requerida.
- c) Producir en tiempo y forma la información básica requerida para la construcción de los indicadores del SIM.
- d) Elevar dicha información a la Comisión Técnica del SIM de acuerdo al cronograma establecido.

2. Periodicidad del SIM.

- Se contempla que el Sistema tendrá una periodicidad trimestral, al igual que los informes producidos por la Comisión técnica que sintetizan el resultado de los indicadores construidos.

La totalidad de los indicadores no será relevada en todos los informes debido a que, por su naturaleza, existen algunos de ellos (por ejemplo indicadores de resultados) que no justifican tal periodicidad. Por lo tanto, se establece también la periodicidad para cada uno de los indicadores del esquema y para la información básica requerida (ver Esquema de Indicadores e Información Básica). Esto determinará, a su vez, cuáles de ellos integrarán cada informe.

3. Indicadores del SIM.

Se han definido cuatro categorías generales de indicadores para el SIM. Estas categorías, a su vez, tienen un encadenamiento lógico que se relaciona con la secuencia de causas y efectos de las instancias de un programa. Las categorías son:

- **Indicadores de Proceso:** Son aquellos indicadores que facilitan el seguimiento de la implementación de las actividades del programa. Están estrictamente relacionados con la ejecución del mismo y dan cuenta de su desempeño.
- **Indicadores de Producto:** Estos indicadores refieren a la oferta de bienes y/o servicios producidos por el programa (características de los productos, costo unitario, calidad, etc.). Los cuales se convierten, a su vez, en insumos de los resultados previstos por el programa.
- **Indicadores de Cobertura:** Dan cuenta de la relación del programa con los beneficiarios actuales y potenciales de sus prestaciones, considerando el grado de alcance de las metas de cobertura planteadas, e incluyendo las variables que determinan los criterios de focalización.
- **Indicadores de Resultado:** Reflejan el grado de alcance de los objetivos específicos del programa en términos de la satisfacción de las necesidades a cubrir identificadas. Se supone que los bienes y/o servicios entregados por el programa tienen un efecto sobre los beneficiarios que se relacionan directamente con los objetivos inmediatos del mismo, por lo que los indicadores deben reflejar si esa relación en la cadena es correcta y esta de acuerdo a lo planificado.

Se presenta a continuación el esquema genérico de indicadores para ser utilizados en el SIM de los programas sociales de la SDS, contemplando, al mismo tiempo, la periodicidad "ideal" para su relevamiento.

La utilización de este esquema permitiría que los indicadores sean homologables entre los distintos programas (respetando las especificidades de cada uno), de modo tal que, no solo será posible el monitoreo al interior de cada uno de ellos, sino también establecer puntos de comparación y de intersección.

La mayor parte de los indicadores propuestos deben someterse a un proceso de adaptación a partir de las características y los mecanismos de ejecución de cada programa, de forma tal que sea factible su implementación y se contemplen las especificidades de cada caso.

La periodicidad en el relevamiento de la información de los indicadores está condicionada principalmente por dos factores:

El tipo de indicador: Existen indicadores que, por la naturaleza de las variables que miden, para ser efectivos requieren una periodicidad en el relevamiento distinta de otros. Por ejemplo, los indicadores referentes al Cumplimiento de la Programación Presupuestaria pueden ser relevados trimestralmente, en cambio aquellos referentes a los Resultados obtenidos por la implementación del programa para ser efectivos deben ser relevados anualmente.

Las características del programa: Las características propias de cada programa también pueden influir en el relevamiento de algunos indicadores. Por ejemplo, la ejecución de actividades esenciales para la aprobación o iniciación de solicitudes o proyectos en un programa responde a los tiempos contemplados en su cronograma, construido de acuerdo a las necesidades del mismo, por lo que los indicadores referentes a la medición de tales cuestiones deberá tener una periodicidad de relevamiento acorde al cronograma previsto

ESQUEMA DE INDICADORES GENERICOS PARA EL SISTEMA INTEGRADO DE MONITOREO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE LA SDS.

I. Indicadores de PROCESO

1. Cumplimiento de la Programación Presupuestaria (relevamiento trimestral):

1.1 Ejecutado / Proyectado. Por tipo de prestación y localización geográfica.

1.2 Ejecutado acumulado en el año / Proyectado para el año.

2. Gasto (relevamiento trimestral):

2.1 Gastos operativos / Gasto total. Por localización geográfica.

2.2 Gasto total por beneficiario.

3. Cumplimiento de meta física (relevamiento trimestral): Número total de prestaciones realizadas / Número total de prestaciones proyectadas. Por tipo de prestación y localización geográfica.

II. Indicadores de PRODUCTO

4. Costo (relevamiento trimestral): costo unitario de la prestación (por unidad de producto excluyendo los costos de gestión del programa).

5. Calidad (relevamiento anual): Características de la prestación realizada y adecuación a las necesidades que intenta cubrir identificadas en la población objetivo.

III. Indicadores de COBERTURA

6. Características de la población objetivo (relevamiento anual): definición de los criterios utilizados para identificarla.

7. Meta de cobertura (relevamiento trimestral): Número total de beneficiarios proyectados a atender / Población objetivo. Por tipo de prestación y localización geográfica.

8. Cumplimiento de la meta de cobertura (relevamiento trimestral): Número total de beneficiarios atendidos / Número total de beneficiarios proyectados a atender. Por tipo de prestación y localización geográfica.

9. Grado de focalización (relevamiento anual): porcentaje de los beneficiarios que cumplen con los criterios de focalización definidos por el programa en relación a todos los beneficiarios atendidos, por localización geográfica (provincia y municipio). ¿a dónde y a quiénes van las prestaciones?

IV. Indicadores de RESULTADO

10. Alcances de los resultados esperados (relevamiento anual): Resultados esperados obtenidos en relación a los objetivos específicos proyectados. Por localización geográfica.

11. Resultados no esperados (relevamiento anual): Resultados obtenidos, positivos y negativos, no planificados en los objetivos específicos. Por localización geográfica.

4. Información básica requerida para el SIM.

El listado que se presenta a continuación, conforma la información básica necesaria y requerida a cada uno de los programas para la construcción de los indicadores que componen el SIM.

Contempla también la periodicidad de relevamiento de la información básica, que está determinada, a su vez, por la periodicidad establecida para cada uno de los indicadores que conforman el esquema presentado anteriormente.

La adaptación del esquema de indicadores a las características propias de cada programa, supone también la adaptación del listado de información básica requerida.

Este listado se halla subdividido de acuerdo al momento en que es requerida la información y a las funciones que debe cumplir. Esto es:

Información inicial y general

- **Momento en que es requerida:** durante la preparación de la puesta en marcha del Sistema, previo al inicio del trimestre 1 de cada período anual de monitoreo.
- **Funciones:** establecer un punto de partida en común para todos los programas, que permita homogeneizar conceptos y lenguaje; esclarecer y ordenar los elementos más generales y básicos de la planificación para la ejecución de cada uno de ellos; y constituirse en un insumo para la construcción de indicadores donde pueda confrontarse estos mismos elementos generales de la planificación con los resultados de la ejecución, durante el período de monitoreo.

Además, la información inicial y general que proveerán los programas se utilizará como insumo para adaptar la *información periódica, agregada y desagregada* a las características propias de cada uno de ellos, al igual que el esquema de indicadores ya presentado.

Información periódica, agregada y desagregada

- **Momento en que es requerida:** a la finalización de cada período trimestral de monitoreo. Existen algunos items en el listado correspondiente a este tipo de información básica cuyo periodicidad es anual, por lo tanto será provista a la finalización de cada período anual de monitoreo, tomando como punto de partida la fecha de inicio del trimestre 1 del período de referencia.
- **Funciones:** insumo para la construcción de los indicadores trimestrales, y anuales que permitirán el monitoreo de la ejecución de los programas.

**Información básica requerida a los Programas
para la construcción de los indicadores del
Sistema Integrado de Monitoreo de la SDS**

Información Básica	Periodicidad
<p align="center">Inicial y General</p> <ul style="list-style-type: none"> • Datos generales del programa • Objetivo general • Objetivos específicos • Resultados esperados al cabo del año en relación a los objetivos específicos (meta anual de resultado) y medios de verificación de los resultados • Tipo de prestación, indicando para cada una de ellas: <ul style="list-style-type: none"> • Unidad de medida de la prestación (raciones, cursos, proyectos, libros, etc.) • Categoría de beneficiarios (personas, familias, escuelas, comedores, etc.) • Efectores (municipios, ONGs, escuelas, hospitales, etc.) • Población objetivo (consignando su descripción, magnitud e instrumentos utilizados para identificarla) • Nivel geográfico considerado para la asignación de recursos (provincia, departamento, municipio, etc.) • Registro de información actual del programa (tipo de inf., desagregación geográfica, periodicidad y quién la produce) 	<p>- será presentada durante la preparación de la puesta en marcha del Sistema y al inicio de cada período anual de monitoreo subsiguiente</p>

Periódica, Agregada y Desagregada	
<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto proyectado total, por tipo de prestación y por localización geográfica. 	-trimestre 1 (consignar por unica vez al inicio del período anual) -anual (consignar por unica vez al inicio del período anual) -trimestre siguiente (consignar por período trimestral)
<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto ejecutado total, por tipo de prestación y por localización geográfica. 	-trimestre de referencia
<ul style="list-style-type: none"> • Gastos operativos (incluyendo gastos en: personal, bienes de consumo, servicios no personales y bienes de uso) total y por localización geográfica. 	-trimestre de referencia
<ul style="list-style-type: none"> • Número de beneficiarios atendidos, por tipo de prestación y por localización geográfica. 	-trimestre de referencia
<ul style="list-style-type: none"> • Número Prestaciones realizadas, por tipo de prestación y por localización geográfica. 	-trimestre de referencia
<ul style="list-style-type: none"> • Número Prestaciones proyectadas, por tipo de prestación y por localización geográfica. 	-trimestre 1 (consignar por unica vez al inicio del período anual) -anual (consignar por unica vez al inicio del período anual) -trimestre siguiente (consignar por período trimestral)
<ul style="list-style-type: none"> • Costo unitario de la prestación (excluyendo costos de gestión) por tipo de prestación y por localización geográfica. 	-trimestre de referencia
<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de la prestación. Descripción de las características y adecuación a las necesidades que intenta cubrir, por tipo de prestación. 	-anual
<ul style="list-style-type: none"> • Número de beneficiarios proyectados a atender, por tipo de prestación y por localización geográfica. 	-trimestre 1 (consignar por unica vez al inicio del período anual) -anual (consignar por unica vez al inicio del período anual) -trimestre siguiente (consignar por período trimestral)
<ul style="list-style-type: none"> • Número de beneficiarios atendidos que cumplen con los criterios de focalización, por tipo de prestación y por localización geográfica. 	-anual
<ul style="list-style-type: none"> • Resultados esperados obtenidos de acuerdo a los objetivos específicos del programa, por localización geográfica. 	-anual
<ul style="list-style-type: none"> • Resultados no esperados. Resultados obtenidos positivos y negativos, no planificados en los objetivos específicos, por localización geográfica. 	-anual

*Localización geográfica se refiere a Provincia, Departamento, Municipio y Localidad.

5. Planillas de información básica del SIM.

Las planillas para el registro y consolidación de la información básica del SIM, que serán utilizadas para la construcción de los indicadores del Sistema, son el instrumento que completarán los programas para presentar la información a la Gerencia de Evaluación y Monitoreo del SIEMPRO, responsable de la Comisión Técnica del Sistema.

Para ello, se utilizarán dos tipos de planillas: a) de información inicial y general ; y b) de información periódica, agregada y desagregada . (ver anexo 1)

a) Planilla de información inicial y general.

Esta planilla será provista por la Comisión Técnica a cada programa para ser utilizada como instrumento de registro de la *información inicial y general* detallada en el punto anterior.

Deberá estar construida en soporte informático y su implementación estará acompañada por la asistencia técnica del SIEMPRO.

b) Planillas de información periódica, agregada y desagregada.

La Comisión Técnica proveerá también a cada programa las planillas para el registro y consolidación de la *información periódica, agregada y desagregada*, las cuales estarán adaptadas a sus características propias de ejecución.

Estas planillas, construidas también en soporte informático, están organizadas a nivel agregado de programa y de periodicidad anual (planilla 1); desagregada por tipo de prestación y de periodicidad trimestral (planilla 2); y desagregado por tipo de prestación, localización geográfica (provincias y municipios) y de periodicidad trimestral (planilla 3).

6. Cronograma de tareas para el SIM.

La distribución en el tiempo de las tareas necesarias para la implementación del SIM es la siguiente:

- Determinada la fecha de inicio del trimestre 1 del SIM, durante el mes previo se deberán realizar las tareas de **preparación para la puesta en marcha** del Sistema. Estas tareas comprenden: i) el envío de la *planilla de registro de la información inicial y general* (ver punto 5) por parte de la Comisión Técnica a cada programa y la devolución de ésta en tiempo y forma (10 días hábiles para el envío y la devolución); ii) durante los siguientes 10 días hábiles la Comisión Técnica realizará el envío a los programas de las *planillas de registro de información periódica, agregada y desagregada* (ver punto 5) adaptadas a las características propias de cada uno de ellos, que serán utilizadas para registrar y consolidar la información al cabo de cada trimestre; y iii) asistir técnicamente a los programas durante este proceso, a través de la Gerencia de Evaluación y Monitoreo del SIEMPRO.

- Una vez realizadas las tareas de preparación de la puesta en marcha del SIM y a partir de la fecha inicio del trimestre 1, los programas comenzarán a **releva la información básica requerida**, producto de las actividades de la ejecución del mismo, hasta la finalización del trimestre de referencia (trimestre 1).
- Los programas tendrán un periodo de diez (10) días hábiles, a partir de la finalización del trimestre de referencia, para el **registro y consolidación de la información básica** en las planillas destinadas a tal efecto, al cabo de los cuales deberán ser entregadas a la Comisión Técnica del SIM.
- La Comisión Técnica deberá **procesar** la información básica y **construir los indicadores** del SIM de cada programa en un período de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha de entrega de la información básica.
- El **informe** del trimestre de referencia producido por la Comisión Técnica deberá estar disponible para las autoridades, al cabo de los siguientes diez (10) días hábiles.
- El proceso para los siguientes trimestres (2, 3 y 4) deberá respetar los mismos tiempos establecidos para el trimestre 1.

IV. BIBLIOGRAFIA

BID (1996): Encuentro Sudamericano sobre Evaluación y Control de la Gestión Pública por resultados. Cartagena de Indias, Colombia.

CASTEL, Robert (1995): Les métamorphoses de la question sociale. París, Fayard.

CEPAL (1997): La Brecha de la Equidad, América Latina, El Caribe y La Cumbre Social. Sao Paulo, Brasil.

CIPPA (1991): El país de los excluidos. Buenos Aires.

FITOUSSI, J.P. and ROSANVALLON, P. (1997): La nueva era de las desigualdades. Editorial Manantiales, Buenos Aires.

ROSANVALLON, P. (1995): La nueva exclusión social. Editorial Manantiales, Buenos Aires.

VALADEZ, J., BAMBERGER, M: (Editors) (1994): Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries. A Handbook for Policymakers, Managers and Researchers. Ed Development Studies, Washington, D.C.

MARCO CONCEITUAL PARA A GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR RESULTADOS: O ENFOQUE DA COOPERAÇÃO REGIONAL

Pérsio Marco Antonio Davison
do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA

A experiência brasileira de planejamento, na concepção moderna do termo, de implementação de um plano econômico visando ao desenvolvimento, data dos últimos 40 anos, e tem como marco o Programa de Metas para o período 1956-1960 do governo Juscelino Kubitschek. Até então, o planejamento governamental se ateve à definição de planos setoriais objetivando os investimentos no setor de transporte e de energia.

O Programa, que tem por origem os estudos do grupo CEPAL/BNDES, estabelecia 30 metas nos campos da energia, transportes, alimentação, indústrias básicas e educação, especificando as metas e os resultados esperados. Para a implementação do Plano foi instituído um Conselho de Desenvolvimento, como órgão central de planejamento, com a missão de articular as diferentes instituições e de proceder à gestão necessária à execução da proposta.

O Conselho de desenvolvimento procedeu ao detalhamento das metas, estabelecendo os projetos que as realizariam, a ser implementados pela administração pública, pelas empresas de economia mista e pela iniciativa privada. Tinha se iniciado, assim, um processo de planejamento dotado de visão contínua, tendo na coordenação uma agência central, com enfoque de articulação de instituições, objetivos e metas, em uma proposta plurianual, consubstanciada em uma estratégia macroeconômica e com consistência de fontes de receita e alocação de recursos, distribuídos em vários anos, sistematizando a tarefa orçamentária e procedendo o vínculo entre planejamento, orçamento, acompanhamento e avaliação.

O processo que se realizou no Brasil não difere fundamentalmente daquele ocorrido nos demais países da América Latina, com a ressalva da dimensão de algumas economias e de algumas características específicas próprias. Em maior ou menor monta, todos tiveram no Estado papel impulsor e decisivo no ciclo de crescimento econômico.

No caso brasileiro, a crise de 1929 e a disponibilidade de capitais, de um relativo mercado interno e de uma indústria incipiente, possibilita uma dinâmica de crescimento econômico que iria perdurar pelas cinco décadas seguintes. É importante ressaltar que o Estado brasileiro cumpriu papel decisivo no ciclo de crescimento econômico iniciado os anos 30 e, a partir da década de 50, no processo de industrialização. Exerceu nesse período, a função de principal ator na promoção do desenvolvimento econômico e de agente na distribuição dos bens sociais.

Na própria expressão do Presidente da República, quando do lançamento do Programa de Metas em 1956, verificava-se uma definição para o papel do Estado que

perduraria como referencial pelas décadas seguintes, e que se aprimora durante os anos de regime militar, com a visão que lhe foi própria dos objetivos do desenvolvimento nacional. Dizia Juscelino Kubitschek:

"Creio que o desenvolvimento orientado de nossa economia não deve ser conseqüência do propósito único de aumentar o grau de intervenção do Estado, mas deve visar, antes, a substituir a intervenção esporádica e descoordenada do Estado pela formulação de um programa orgânico dentro do qual a iniciativa privada conheça as metas gerais que o desenvolvimento econômico exige e os incentivos que o Estado está disposto a proporcionar. Com esse fim, o programa de Governo que me proponho a realizar prevê, inicialmente, a adoção de um 'Plano Nacional de Desenvolvimento', no qual se determinam os objetivos e as condições necessárias para que a iniciativa privada nacional, com o auxílio do capital estrangeiro e a eficaz assistência do Estado, possa realizar a grande tarefa de nosso progresso e emancipação".

A partir dos anos 80, entretanto, verifica-se o esgotamento da capacidade do Estado em financiar os investimentos sociais e de infra-estrutura revelando, na essência, uma fundamental crítica ao paradigma vigente. O papel exercido pelo Estado, sua organização, estrutura e responsabilidades, passa a ser inadequado e incapaz de atender aos requisitos de sua ação, impondo questionamentos e sugerindo a remodelagem de suas funções e formas de atuação.

Apesar dos esforços, do evidente êxito no campo do crescimento econômico, não foi adequada a resultante obtida na promoção de uma melhor desconcentração da renda, permanecendo níveis insuportáveis de desigualdade, espaciais e interpessoais, incompatíveis com princípios de justiça e com as atuais necessidades de desenvolvimento da sociedade brasileira. Ao cumprir um papel indutor junto ao setor produtivo, o Estado foi incapaz de desvencilhar-se dessa função em tempo oportuno, tão logo eliminada a premissa da sua necessidade. Como corolário, essa realidade é atribuída como causal à gradual deterioração na qualidade do serviço público ofertado, a partir do agravamento da crise fiscal e perda da capacidade do Estado se financiar.

Aliado a um processo mais amplo, que decorre de um novo paradigma tecnológico e organizacional, e o conseqüente requisito de competitividade, na esteira da abertura comercial, da integração de países em blocos comerciais e da globalização dos mercados, hoje visualiza-se que a sociedade brasileira transitou para um novo estágio, com mudanças estruturais já bem definidas, e que requerem um imediato repensar das funções e organização do Estado.

O primeiro passo é o reconhecimento de que o Brasil hoje é diferente daquele à época em que as atuais regras foram estabelecidas, que as mudanças ocorridas conduzem a uma modificação nos paradigmas de análise e, portanto, que novos parâmetros devem ser adotados. Isso traz a dificuldade de pensar o futuro como resultado do rompimento do processo que conduziu a construção do presente. As transformações que se impõem, no momento, são radicais e apontam para uma mudança qualitativa do papel do Estado, que não pode ser reduzido a uma discussão de essência sobre o seu tamanho, se mínimo ou não, mas de sua função e importância na construção de uma nova realidade.

As questões sobre o Estado se situam, portanto, em contexto maior, onde se fortalecem os conceitos de democracia política e social, levando a um maior controle da sociedade sobre o ação estatal e à cobrança do exercício de funções por ele antes não ofertadas. Nessa revisão, situa-se o imperativo de estruturar e fortalecer seu papel regulador e fiscalizador, e o estabelecimento de novas práticas no desempenho de funções tradicionais, demandando coerência e explicitação das relações e responsabilidades institucionais, nos diferentes níveis de Governo, de forma harmônica, e nos objetivos da descentralização, sem perda da necessária articulação. Trata-se de elaborar uma estrutura que permita obter maior eficiência ao Governo no conjunto das funções do Estado, que se simplificam em seus diversos níveis, com clareza de objetivos e instrumentos para que o Estado retome o exercício da sua autoridade, garantindo a governabilidade em seu conceito mais amplo.

Nas últimas décadas, o Estado estendeu seu poder a inúmeras funções não necessariamente típicas de sua atividade, atribuindo-se uma "sobrecarga" para a qual nem sempre esteve preparado, e falhando em ações socialmente desejáveis. Isso remete à necessidade, por um lado, de aliviá-lo de tarefas demasiado fortes que assumiu e, por outro, melhorar sua prestação de serviços ao público. A crise dos anos 80 e a globalização da economia estão impondo, em todo o mundo, redefinição das funções do Estado e sua burocracia.

A reforma do Estado, imperativa pela integração mundial dos mercados de bens e serviços, inclusive financeiros, deve-se menos ao objetivo de proteção das economias nacionais, e mais à função que ao Estado compete exercer, de melhorar a competitividade de suas economias. Nesse sentido, a globalização modificou seu papel, conferindo-lhe maior responsabilidade na preparação da economia para a competição com as demais economias mundiais e diminuindo sua intervenção no domínio sócio-econômico interno. Neste, a intervenção se dará, cada vês mais, mediante ações prioritárias nas áreas social e de regulação dos serviços públicos, e de fiscalização.

Para tais objetivos, não há como desconsiderar a formulação de uma estratégia nacional de desenvolvimento que leve em conta não apenas os aspectos internos de formação da realidade - e das mudanças desejadas, como também, aspectos relacionados com a inserção externa de nossa economia, em uma dinâmica de aceleradas mudanças no conserto das relações entre as nações.

A capacidade para formular e por em prática estratégias nacionais de mudanças estruturais ao nível dos países, e de inserção externa em contexto de alta mutação nas relações internacionais, no dizer de Joan Prats Catalá (Governabilidad Democrática en la América Latina Finisecular - PNUD/Brasil 1996), pressupõe um conjunto de fatores, entre os quais ressalta: a existência de liderança com credibilidade, que articule a construção de visão viável e que teça a sustentação política e social favorável à viabilização de reformas estruturais; a existência de estrutura institucional e cultural com clareza sobre as regras do processo político, econômico e social, aceitas pelos diferentes atores relevantes e, a capacidade para formular e implementar as políticas públicas requeridas para enfrentar com eficácia os desafios.

No caso brasileiro, a redefinição das funções do Estado tem passado pela redução de sua atuação no domínio econômico, e pela reforma fiscal, administrativa e previdenciária.

Na economia, merece atenção a desestatização de empresas públicas com a conseqüente privatização, bem como a desregulamentação e as concessões, como forma de prover a infra-estrutura econômica e social necessária ao desenvolvimento sustentado.

No âmbito da reforma fiscal, busca-se um ajuste que simplifique o sistema tributário nacional, amplie o universo de contribuintes e descentralize encargos. Com a reforma administrativa, objetiva-se maior racionalidade, eficiência e redução de custos, mediante a implementação de uma administração pública gerencial. No caso da reforma da previdência, pretende-se assegurar o financiamento do sistema público brasileiro de aposentadorias e pensões.

O que se busca, é a adoção de um modelo de administração pública gerencial que se fundamenta - em seu paradigma contemporâneo - "nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade". E, sobretudo, que "à avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentem-se os princípios da orientação para o cidadão - cliente, do controle por resultados, e da competição administrada". (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado).

Um importante passo nessa direção constitui-se na operação e desenvolvimento, no âmbito do Governo Federal, de um sistema de monitoria do Programa "Brasil em Ação", por meio do qual a realização de um conjunto de programas prioritários é quotidianamente acompanhada, desde os níveis de gerência operacional de seus projetos e atividades, até o nível mais elevado de controle, na Presidência da República; e que permite, a todo momento, efetivar correções de rumo, revisões e identificação de metas realizadas. Do mesmo modo, várias cidades e regiões metropolitanas vêm desenvolvendo sistemas parecidos, ora com finalidades de monitoria, ora avançando para a avaliação de impactos sociais e econômicos de seus programas.

Há que se atender, ainda, ao imperativo da integração regional, objetivando à consolidação do MERCOSUL, implicando em que ela se projete em concepções e práticas compartilhadas no desenho e implementação de políticas econômicas e sociais e, assim também, no modo de conduzir a gestão pública.

Considera o Governo Brasileiro, por isso, ser necessário agilizar, tanto o aperfeiçoamento dos aparatos conceituais e metodológicos para a generalização e melhoramento desses sistemas para esferas mais amplas da ação pública, como a capacitação técnica e gerencial dos quadros requeridos para sua implementação e operação.

E tanto pela própria natureza desta área, como pelo fato de que os países da região procuram harmonizar e integrar suas estratégias de desenvolvimento econômico -social e político-institucional, que não seria possível imaginar que estas medidas poderiam ser conduzidas de modo isolado por cada qual. Preocupação esta que tem sido manifestada em vários momentos pelo Governo do Brasil e dos países vizinhos; seja nas comunicações oficiais encaminhadas nos foros do MERCOSUL, seja em eventos acadêmico-profissionais como no *1 Congresso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la*

Administración Pública, onde uma das temáticas mais fortes foi justamente a das avaliações de desempenho e resultados.

A transição de um modelo de Estado intervencionista e burocrático, produtor direto da maior parte dos serviços de infra-estrutura e sociais, para um Estado mais regulador e provedor indireto dos serviços, deve implicar mudanças substantivas não só em aparatos e culturas burocráticas já existentes, como dar lugar a um novo conjunto de instituições públicas.

No caso das áreas de infra-estrutura, há importantes transformações em curso, por conta da abertura destes setores ao capital privado. Esses segmentos, apesar de algumas especificidades setoriais, caracterizaram-se, até recentemente, por se organizar sob a forma de monopólios estatais, com um grau relativamente alto de integração vertical, ainda que segmentados em empresas de atuação regional.

Para além da crise financeira de alguns setores, as mudanças constitucionais e infra-constitucionais recentes - lei de concessões e regulamentações setoriais, e o avanço do programa de privatização na área dos serviços públicos, - conformam uma realidade bastante distinta para os próximos anos. O impacto das mudanças deve se dar não apenas pela passagem do controle público para o controle privado, mas, principalmente, pela introdução, nesses mercados, de uma maior heterogeneidade de agentes econômicos e de mecanismos de competição, ainda que imperfeitos, e de submissão ao crivo da sociedade.

Todavia, os benefícios possíveis anunciados pelo desenvolvimento do novo ciclo da economia mundial, fortemente delineado pelos cânones da doutrina liberal, vêm sendo acompanhados pelos efeitos negativos sobre a dinâmica de crescimento de economias consideradas mais bem sucedidas: crescente desemprego, aumento das desigualdades com risco para a coesão social, instabilidade financeira e fiscal, concentração indesejada dos fluxos de comércio internacional e dos poderes de monopólio restritivos da própria competitividade. Em consequência, tem ressurgido, de forma vigorosa, políticas protecionistas e focos de conflitos econômicos e políticos entre países e regiões.

Em nossos países, marcados pela injusta distribuição de renda e de acesso a bens e serviços, ademais da concentração espacial das atividades econômicas, há que se ajuntar que ao mercado não pode ser imputado a responsabilidade de resolução das graves questões sociais que se herdou dos modelos passados, e que se agravam pelas características inerentes ao atual ciclo.

Diante desses efeitos, nos países economicamente mais eficientes e nos organismos internacionais, já se observa um nítido recuo da abordagem de identificar no Estado a origem de todos os males. E nesse sentido, é marcante a expressão usada pelo Presidente do Banco Mundial: "muitos acreditaram que o ponto final de tudo isso (a crise econômica e dos estados) seria um Estado minimalista. Tal Estado não provocaria nenhum dano, mas tampouco geraria qualquer benefício".

Nessa ótica, o recente relatório dessa instituição sobre o desenvolvimento mundial estabelece uma nova pauta para as preocupações geradas pelas seqüelas das reformas econômicas, guiadas por aquelas idéias e adotadas por toda parte. Já não é questionado o quanto avançaram os processos de ajustamento estrutural, as medidas de desregulação e

as privatizações, mas de que modo os estados deverão se estruturar e agir para facilitar e alavancar as mudanças econômicas e sociais necessárias. Em seus próprios termos, trata-se, neste momento, de indagar "por - quê e como alguns estados são mais capazes do que outros de desempenhar um papel catalizador e facilitador do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, e como as mudanças em todo o mundo - rápida globalização e mudança tecnológica, colapso do socialismo, re - despertar da ação cidadã, estão reconfigurando nosso pensamento a respeito do Estado".

Deve ser notado que o foco de atenção passa a ser a capacidade do Estado para catalizar e facilitar a dinâmica econômica, conferido-lhe sustentabilidade (articulando atores e parceiros), ao mesmo tempo que incentiva a geração de empregos e promove a vitalização dos sistemas de proteção social, sem os quais não se erradica a pobreza. Contudo, como em muitas outras prescrições desta natureza, nem se menciona o que, especificamente, a cada Estado, deve caber fazer numa e noutra dessas dimensões: nem como fará o que se decida lhe caber fazer. Pois esta é uma seara em que não há axiomas possíveis. Em cada país, o Estado incorpora papéis e modos de desempenhá-los segundo sua própria experiência histórica; vale dizer, define as funções de Estado - e ao mesmo tempo as das instituições civis e econômicas - segundo as aprendizagens que acumula no enfrentamento de seus problemas nacionais e no encaminhamento dos conflitos e embates para a escolha das respectivas soluções.

É indispensável, em face do que a sociedade incumbe ao Estado, dotá-lo de apropriada organização e crescente acervo de competências técnicas gerenciais e de formulação estratégica, para cumprir suas tarefas com efetividade, e para que cada sociedade seja protagonista de sua própria história.

Cabe ao Estado arbitrar o inerente conflito que resulta entre propiciar a adequação dos fatores favoráveis à dinâmica econômica - ou "um marco institucional que permita um eficiente funcionamento dos mercados" -, e o assegurar um efetivo sistema de proteção social que contrarreste as tendências desqualificadoras que decorre.

Isso inclui um permanenteajuizamento do que se lhe coloca como objetivos a realizar, e de como seus aparatos alocam e operam os meios necessários para alcançá-los. Ações de governo serão relevantes e sustentáveis social e economicamente, na medida em que se evidencie, tanto a sua eficácia para superar os obstáculos ao eficiente funcionamento dos mercados, ou para assegurar a equalização de oportunidades sociais, quanto sua efetividade e eficiência para fazê-lo com o melhor emprego dos meios que lhe são adjudicados.

Este é um dos escopos imediatos de sistemas de avaliação de política públicas, tornados necessários para incrementar o aproveitamento das experiências da ação governativa e elevar o acervo de competências de governança de um Estado. Entretanto, a estes sistemas se atribui, hoje, um papel ainda mais decisivo, de caráter mediato: o de contribuir para conferir melhor visibilidade ao processamento de políticas públicas - desde sua iniciação até os passos finais de sua implementação - instrumentando seu controle social e o reconhecimento de sua pertinência e eficácia.

A necessidade de incorporar e implementar sistemas de avaliação de políticas públicas faz parte das inovações que se estão preconizando para reestruturar o Estado e

seus aparados de ação, segundo as necessidades emergentes do novo ciclo de crescimento.

Claro está que não se trata de desqualificar as experiências passadas e de atirá-las fora por obsoletas. Todos os países latino-americanos, ao logo dos últimos trinta anos, conduziram planos de desenvolvimento nacional e inúmeras programações setoriais com maior ou menor grau de sucesso, segundo as condições que historicamente lhe foram dadas viver. E em muitos casos, puderam melhorar seu desempenho e inovar na sua gestão, apoiados por alguma forma de organização e funcionamento de sistemas de acompanhamento, de prestação de contas, e de aferição de seus resultados. Contudo, já nem cabe reiterar aquelas formas de planejamento, nem replicar, tais quais, seus tradicionais procedimentos de controle institucional e administrativo - contábil.

Em face disso, impõe-se uma cuidadosa revisão das concepções e métodos de trabalho com que se estruturaram, no passado, os mecanismos de monitoria e avaliação de ações de governo nos países da região. Mas, principalmente, fazê-la de modo a extrair de sua experiência e da identificação de suas limitações e lacunas, guias para a promoção de condições favoráveis para que as organizações encarregadas de seu desenho e operação se empenhem num amplo esforço de experimentação e inovação para integrá-los aos processos de modernização dos aparatos de governo e de adoção de estilos de gestão pública requeridos pelas reformas do Estado que eles vêm conduzindo.

A atual estrutura de avaliação de programas de Governo e, em um sentido mais amplo, dos programas e ações de cunho estratégico para o desenvolvimento nacional, necessita de uma nova organização, que parta de sua reconceituação frente aos novos parâmetros que decorrem da reforma do Estado e das articulações que se impõem no processo de globalização.

De forma sintética, o atual cenário no que se refere ao acompanhamento e avaliação, pode ser descrito nos seguintes aspectos:

- inadequação das metodologias, em sua maior parte, à formulação estratégica;
- ausência de sinergia entre a formulação de políticas, desenvolvimento institucional e alocação orçamentária;
- fragilidade dos indicadores disponíveis;
- desarticulação entre as diversas abordagens setoriais;
- baixa ênfase na formulação estratégica;
- incipiente participação da sociedade civil no processo de acompanhamento e avaliação;
- ausência de retorno dos resultados da avaliação ao processo de gestão;
- necessidade de construir as novas abordagens, em termos metodológicos e gerenciais, que decorrem da reforma do Estado;
- necessidade de definição e implementação de um sistema nacional de avaliação do setor público;
- dificuldade em privilegiar a articulação de estratégias entre os diferentes estados nacionais frente ao imperativo da regionalização;
- desenvolvimento de capacitação institucional.

Algumas características do pensamento que impera em nossas administrações também devem ser levadas em conta quando se visualiza a realidade e a necessidade de mudanças que se impõe pelo atual modelo dominante. A importância com que julgamos as atividades burocráticas conduz à imposição de enfoque e controle sobre processos, em detrimento de uma preocupação maior com a dinâmica das ações e atendimento de resultados. Na prática, essa abordagem se revela na baixa importância que atribuímos à atividade de avaliação, e na incompreensão de seu papel e importância no sentido estratégico, de gestão e de eficácia.

Na mesma abordagem, podemos incluir a preocupação com o aspecto normativo, que inibe a desconcentração do poder de gestão e torna tímidas as iniciativas de criatividade e de assunção de responsabilidade na condução administrativa, dissociando o agente da ação dos objetivos da sua realização. Tal característica leva a que se interprete a função de avaliar muito mais como uma atividade de cunho punitivo e de risco para os diferentes agentes, confundindo-se com a atividade de auditoria.

Por sua vez, considerando o modelo dominante nas transformações da administração pública, há que se levar em conta aspectos de cunho jurídico e de normas legais, espaço em que se evidencia o conflito básico de enfoque entre a tradição romana, característica em nossa cultura, e anglo - saxônica, base dos atuais modelos em que nos miramos quando analisamos as transformações induzidas pela integração de mercados em termos mundiais.

A desigual distribuição dos investimentos em infra-estrutura e produtivos no espaço territorial do país tem se mostrado como fator condicionante fundamental quando da análise do potencial de crescimento econômico das diferentes sub-regiões nacionais. Ora, se em um período em que se valorizava a atividade do Estado como responsável pela redução das desigualdades regionais, e ele exercia o papel de guardião dos interesses dessas regiões, numa transformação do papel do Estado, há que se analisar como essas regiões menos dinâmicas terão garantidas iguais condições de oferta de infra-estrutura, em uma realidade que aponta o mercado com uma maior capacidade de poder alocativo dos recursos.

Devemos considerar, também, a intrínseca diferenciação entre a visão que o mercado pode construir em termos estratégicos e a visão que o Estado cabe construir sobre a sua inserção externa e construção do futuro. Assuntos como espacialização da atividade econômica, preservação ambiental, melhor distribuição da renda, melhoria da qualidade de vida e de satisfação do indivíduo, articulação de infra estrutura em termos nacionais e regionais, segurança estratégica, são temas que não estão isentos da preocupação dos diversos setores da sociedade, mas que cabe ao poder de Estado articular, construir resultantes e enfrentar os desafios que decorrem. E, sobretudo, legitimar os sacrifícios presente em função de objetivos de mais largo prazo que se estabeleçam.

Esse papel também é exercido quotidianamente pelo Estado na construção de indicadores que norteiam a atividade privada, seja na condução de políticas de curto prazo e de gerência macroeconômica, seja no balizamento dos contornos da construção de objetivos estratégicos para o futuro.

Se ao Estado cabe a obrigação de garantir a liberdade de mercado, a esse mesmo Estado incumbe a função de proteger a sociedade e a atividade econômica nacional dos interesses de origem global que não sejam legítimos à luz dos interesses identificados com a sociedade brasileira.

Nesse sentido, podemos dizer que o Estado tem de ser transformado em sua estrutura e objetivos em função de mudanças de paradigmas que se dão em escala global, mas que essas mudanças, e no repto que determinam ao Estado em sua configuração atual, não permitem analisar as mudanças de que deve ser objeto com uma possível discussão quanto à sua necessidade, ou existência. Tal abordagem remeteria a um outro contexto, revelador do conflito entre as visões construídas a partir dos espaços nacionais e aquelas que decorrem do interesse dos mercados globalizados.

A atividade planejamento se situa em mesmo contexto, na abordagem do setor público. Não se trata de revitalizar processos que se desarticulam e perdem validade posto que anacrônicos com as demandas da atual realidade. Mas sim de transforma-la a ser apta a exercer função que oferte respostas adequadas e oportunas para uma gestão eficiente, na definição de ações que sejam eficazes, e na mensuração alocativa adequada para que as ações construam respostas nos termos temporais e de cobertura requisitados.

Deve ser compatível, ainda, o planejamento governamental, para construir a interação entre a atividade privada e aquela de responsabilidade do setor público, ou por ele concedido. E na articulação entre os diferentes níveis de poder e responsabilidade das diversas esferas da administração.

Na sua construção estratégica, seja na interação entre as diversas visões setoriais, na articulação entre os níveis de administração, na integração regional na representação do interesse dos segmentos sociais com menor poder de articulação, na preservação dos interesses das gerações futuras, e na defesa da democracia, mediante uma maior transparência e acesso do cidadão ao processo da atividade pública, a função planejamento tem que estar intrínsecamente associada à avaliação das políticas, de sua formulação e implementação, do que resultam direta e indiretamente e, como influem e são influenciadas pela dinâmica externa ao poder de ingerência do setor público.

A atividade de avaliação guarda ainda, além dos aspectos de gestão e eficiência e eficácia das políticas e sua implementação, na escolha de combinação e de alternativas que favoreçam os resultados, e que permita julgar com base sobre os efeitos reais, relação com a qualidade do processo político, uma vez que permite exercer a percepção da decisão pública por parte da sociedade em confronto com os interesses e objetivos dos diferentes segmentos sociais, frente à leitura que fazem da realidade.

As instituições internacionais de fomento tem se posicionado claramente quanto ao aspecto de dever o aparato do Estado se preparar e organizar para exercer com eficiência e oportunidade a função avaliação, sistematizando as atividades de avaliação exercidas na apreciação das atividades setoriais de Governo, e internalizando os aspectos que decorrem da atividade privada e da articulação externa do país, como passo fundamental para a construção dos objetivos estratégicos da sociedade, e do desenho organizacional adequado ao cumprimento eficaz das responsabilidades e atividades que se impõem ao setor público.

O processo de avaliar objetiva, portanto, melhorar a capacidade de gestão do Estado e ofertar informações que permitam uma maior eficácia de suas ações. Como base para a formulação estratégica, ofertar melhores condições para a formulação do planejamento do desenvolvimento, favorecendo a uma maior eficiência alocativa e a integração entre os esforços de cunho privado e governamentais. No contexto regional, oferta a base para a construção de uma maior integração, com a conseqüente melhoria da capacidade competitiva dos mercados. Em termos de legitimidade, propicia a um maior controle social sobre as atividades públicas e privadas.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID tem tido presença constante na América Latina, e tem desempenhado papel especialmente importante nas discussões com o objetivo de discutir os propósitos e implicações da função avaliação como instrumento de gestão e planejamento, de aprofundar o domínio de conhecimentos e técnicas relativos a seu processamento e de gerar bases para as inovações necessárias neste campo.

Cabe destacar, entre outras iniciativas:

- Seminário Regional sobre o Acompanhamento e Avaliação na América Latina e Caribe - Quito, em novembro/93;
- Conferências Subregionais - 1994;
- Mesa Redonda de Chefes de Avaliação na América do Sul - Bogotá, em setembro/1995;
- Seminário sobre Avaliação da Gestão Pública por Resultados - Cartagena, julho/96;
- Workshop sobre Avaliação, por ocasião da Reunião anual do BID - Barcelona, março/97.

Conquanto tais eventos tenham contribuído para esclarecer boa parte das questões pertinentes e para ampliar o leque de virtuais alternativas para encaminha-las, reconhece-se que seus resultados somente terão impacto significativo nos processos de desenvolvimento dos países participantes, na medida em que eles sejam, de fato, incorporados às práticas de condução dos programas de reforma do Estado em curso nesses países.

Por isso, os organismos internacionais atuantes na região têm procurado somar esforços para estimular esta incorporação, através do apoio a atividades de cooperação técnica que visem o fortalecimento da capacitação técnica e gerencial dos aparatos governamentais dos países, no sentido de tornar as funções de avaliação parte integrante de suas respectivas culturas organizacionais, e de inscrever em seus repertórios de conhecimento o domínio das metodologias e técnicas necessárias ao desempenho dessas funções.

Nesse sentido, o BID - cuja estratégia global tem por eixos: a modernização do Estado, o desenvolvimento social e o apoio ao setor privado - vem incrementando suas ações neste campo por meio da 'Oficina de Avaliação', que tem por escopo reforçar ou criar sistemas de acompanhamento e avaliação por resultados, concepção considerada como uma das mais apropriadas para obter dos processos avaliativos contribuições efetivas para melhorar a eficácia e eficiência governamental no desenho e na gestão de políticas públicas.

Integrando-se a este movimento, os governos da Argentina, Brasil e Chile vêm atribuindo prioridade ao fortalecimento das funções de avaliação nas suas instancias de governo, promovendo incentivos para adotar a avaliação como instrumento de gestão pública, dentro do contexto de suas respectivas reformas estruturais, da correspondente redefinição do aparato e funcionamento das instituições públicas e da construção de novas relações entre os países da região.

Em conseqüência, com o apoio de recursos do BID propiciados por cooperação técnica regional, estão dando início à execução do projeto 'Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul', visando os seguintes objetivos.

- Analisar os avanços no campo da avaliação - incluindo o marco legal e institucional de sistemas -, na Argentina, Brasil e Chile, e elaborar recomendações para o seu fortalecimento e para possíveis aplicações destes avanços em outros países;
- promover o intercâmbio de experiências de caráter técnico e político sobre as fases de desenho, implementação, funcionamento e impacto dos diferentes sistemas de avaliação da gestão pública e de seus resultados;
- disseminar informações sobre o uso da avaliação como instrumento integrante da gestão pública.

Para isso, cada um dos três países elegeu um de seus organismos públicos envolvidos com essas questões: No caso argentino, a Secretaria de Desenvolvimento Social - SIEMPRO; no caso do Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e, no Chile, a Unidade de Avaliação de Programas Públicos/MIDEPLAN.

A dinâmica dos trabalhos, previstos para estarem concluídos em dezembro de 1998, prevê a análise e discussão da experiência desses três países, mediante a realização de estudos de caso, e o desenvolvimento articulado de marcos conceituais, metodológicos e de parâmetros de avaliação da gestão pública, ao final dos quais, serão realizados seminários para discussão, divulgação e disseminação para envolvimento de outros países da região.

O projeto conta com o apoio do PNUD e tem definido um estudo sobre o sistema de informação, avaliação e acompanhamento de programas sociais na Argentina, como um instrumento preparatório para um modelo de gestão baseado em resultados; o estudo sobre o sistema de avaliação social como instrumento de gestão financeira do Estado Chileno; e o estudo sobre o sistema de acompanhamento e avaliação do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil, na ótica dos investimentos públicos, com ênfase nas adequações metodológicas e organizacionais que decorrem do processo de reforma do Estado.

Um dos resultados esperados se refere à integração do processo de avaliação na dinâmica de articulação econômica regional e, a construção de parâmetros adequados a comparar os resultados e realidades dos diferentes países da região.

REFERÊNCIAS UTILIZADAS

- BID - Acompanhamento e Avaliação na América Latina e Caribe, resultado do seminário regional realizado em Quito, Equador, em novembro de 1993;
- Català, Joan Prats - Governabilidad Democrática em la América Latina Finisecular, apresentado em Seminário PNUD/Brasil, preparatório para a Cúpula Ibero-americana, Brasília, maio/96;
- Daland, Robert - Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro, University of North Carolina, publicado pela editora Lidador, 1967
- Davison, Persio - Desenho Estratégico e Infra Estrutura, trabalho apresentado na 18ª reunião da Mesa Diretora do Conselho Regional de Planejamento/ ILPES, Madri, 1997;
- Governo Brasileiro - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997
- Guzzo, Divonzir - Avaliação de Investimentos Públicos - perfil preliminar de um projeto de estudo técnico, IPEA, 1997;
- IPEA/BID - Projeto de Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul, 1997;
- IPEA/SEST- Regulação e Infra estrutura, resultados de pesquisas, 1997;
- Metzsch, Hedy von - A tool for Public Administration and The Process of Reform and Modernization of the State in Latin America and the Caribbean, apresentado no Seminário sobre Avaliação, BID, Barcelona, setembro/97;
- Ministério do Planejamento e Orçamento/Brasil - Programa Brasil em Ação, 1997;
- Rezende, Fernando - Regulação e Mercados, IPEA, 1997.
- Rouban, Luc, Nioche, Jean Pierre - L'évaluation en Question, Revue Française d'Administration Publique, Paris, junho de 1993.

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL MARCO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO URUGUAYO

Eduardo Cobas*

I. EL PAPEL DEL ESTADO: LOS REQUERIMIENTOS DE NUEVAS MODALIDADES DE GESTIÓN PÚBLICA.

El Estado de finales de siglo ha adquirido una nueva dimensión: requiere una gestión más eficiente y eficaz, que suponga un crecimiento equilibrado, busque la equidad y reduzca las desigualdades, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos, la competitividad del país y la sostenibilidad de las políticas.

La posibilidad de lograr ese Estado requiere la superación de varios paradigmas: por un lado, la visión de un modelo de Estado omnipotente e interventor, basado en la posibilidad de realizar todo, dentro de una tendencia expansiva irrefrenable del gasto público, suponiendo una definición infinita de bien público y de que su provisión debe realizarse a través de la contratación de más funcionarios públicos; y, por otro lado, superar la visión de un Estado anoréxico, basado en el postulado que cuanto más mercado y menos Estado mejor.

La visión de "cuánto" Estado que privilegia su reforma por el tamaño, se ha sustituido por la de "qué" Estado se requiere, aceptando que éste puede constituirse en un instrumento fundamental del reto modernizador de estos tiempos. Seguramente esa nueva institucionalidad y los nuevos roles, significarán un Estado menor, más gerencial y más inteligente y eficiente.

De esa forma ha surgido una nueva cultura de Estado basado en la valoración de una serie de principios orientadores de su nueva gestión al servicio del interés general. Entre éstos se destacan:

- la redefinición explícita de la razón de ser de cada organismo público, basado en la existencia de una dirección estratégica del país con amplio consenso, que se exprese en objetivos y metas representadas en indicadores de gestión concretos, en donde se definan los beneficiarios, las prioridades y los plazos para el logro de los resultados;

- la modificación de los procesos presupuestarios ligados a esos objetivos, con productos medibles y evaluables;

- la revisión del concepto de gestión pública, en donde la rentabilidad social de los bienes y servicios públicos tienda a la rentabilidad de toda la economía y que los

* Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) y Presidente de la Comisión Sectorial de la Reforma del Estado de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

indicadores de productividad pública se acerquen a los internacionales; elevar el valor fundamental de la calidad de las actividades y procesos, valorando el producto público, modificando el carácter de subsidiariedad del mismo;

-la incorporación a la toma de decisiones del enfoque de satisfacción de usuarios finales en un tránsito hacia una cultura de servicio al ciudadano, cambiando la relación asimétrica predominante hacia el funcionario público, cualquiera fuera su posición jerárquica;

-la modernización de los cometidos públicos y de la forma de prestarlos en función del interés público, que incorpore los nuevos bienes públicos que se requieren como consecuencia de los procesos de globalización e integración de las economías;

-la valorización de la función pública, jerarquizando y profesionalizando a sus funcionarios, cambiando progresivamente la idea de lealtad por estabilidad en el empleo a una de competitividad para el cargo público, recuperando la idea de organizaciones centradas en personas y en jerarcas de distintos niveles, con capacidad y convencimiento para un esfuerzo común de calidad.

-la simplificación del control, privilegiando la confianza en la gente y el funcionariado, enfatizando el auto-control y la mayor responsabilidad contra una mayor autonomía en la gestión;

-el cambio en la relación controlador-controlado, elevando la figura de la rendición de cuentas por resultados ("accountability"), periódica y transparente, recogiendo lo que la ciudadanía piensa y opina sobre lo hecho por el sector público, fortaleciendo el objetivo de una ciudadanía informada.

Desde finales de la década de los ochenta y principalmente en la década de los noventa se aprecia en el Uruguay un gradual y permanente cambio en el papel de la gestión del Estado. Este proceso gradual está evolucionando de la prestación directa a la prestación indirecta y regulada de cometidos públicos; de la prestación de servicios reglamentada a las transferencias de pagos por servicios contratados; de estructuras verticales basadas en el principio de la autoridad central a operaciones desconcentradas y descentralizadas con delegación de competencias y de decisiones; de privilegiar una cultura basada en los procedimientos y en la utilización de insumos para medir el éxito o fracaso de la función pública, a una centrada en lograr resultados en términos de su misión y de la satisfacción de los usuarios.

Actualmente, satisfacer el interés general supone reconstruir el espacio de la acción pública, con una mayor interacción entre el Estado y el mercado, entre lo público y lo privado, cuyos límites están variando definiendo nuevas formas de actuación del Estado.

A través de los procesos de desburocratización, iniciados en la década de los noventa, se ha tendido a atacar las rigideces que coartan la iniciativa de los funcionarios, el centralismo excesivo que privilegia lo rutinario ante lo sustantivo, el ritualismo y la formalidad de los trámites y los sistemas de control basados en la presunción preventiva de la irregularidad.

A través de la desregulación de las contrataciones públicas se han incorporado los cambios del papel tradicional del Estado en la sociedad ("Welfare State"). Esos cambios en la solución de las llamadas fallas de mercado que justifica la intervención directa o indirecta (a través de regulaciones) del Estado en la economía, han dado lugar a amplias discusiones que han reafirmado una gran conclusión: así como el mercado puede alejar a la economía de situaciones óptimas dadas determinadas circunstancias (existencia de agentes con poder de mercado, existencia de problemas de monopolios naturales, problemas de riesgo moral y selección adversa asociados a problemas de información, externalidades, existencia de bienes públicos, etc), la acción del Estado promoviendo el acercamiento a situaciones más eficientes, puede dar como resultado situaciones aun menos eficientes.

En concordancia con esa conclusión se observa en diversos países procesos de revisión del papel del Estado. Esto ha dado lugar, por un lado, a procesos de privatización (Gran Bretaña, Argentina y Chile presentan claramente este tipo de proceso) y por otro lado, a la implementación de cambios en la administración y funcionamiento del Estado tendientes a la obtención de un Estado más eficiente, brindando mejores servicios a un menor costo y estableciendo la necesidad de encargar al sector privado cometidos estatales o forma de prestarlos sin perder la privacidad de lo público (procesos de este tipo se observan por ejemplo en Canadá y Uruguay).

Estas modalidades reflejan los impactos de los procesos de globalización e integración y los vertiginosos cambios tecnológicos, que suponen una necesidad imperiosa de poner a los países en competencia con las condiciones que se ofrecen a nivel de los mercados de bienes y servicios que se verifican a nivel internacional.

II. LOS PRINCIPIOS ORDENADORES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO URUGUAYO

La Reforma Administrativa del Estado iniciada en abril de 1995, constituye un objetivo indisolublemente vinculado a la formulación, ejecución y evaluación del Presupuesto Nacional. En el Uruguay el Presupuesto se constituyó en el instrumento legal y financiero a través del cual se puso en marcha el proceso de reforma del Estado de las instituciones públicas de la Administración Central y de los organismos autónomos y descentralizados que lo integran.

Los objetivos de la reforma del Estado serían inalcanzables si la formulación presupuestaria no se realiza en forma compatible con la disponibilidad de recursos y las restricciones macroeconómicas y fiscales fundamentales, con el fin de garantizar el desarrollo económico, bajar la inflación y mejorar la inserción competitiva del país en la región y en el mundo. Para ello es imprescindible que en el proceso de reforma del Estado no se aumente el nivel del gasto público y, por ende, se pueda reducir la carga tributaria como proporción del Producto Bruto Interno.

El Presupuesto Nacional 1995-1999, de formulación quinquenal coincidente con un período de Gobierno, refleja las prioridades programáticas establecidas por éste, las restricciones que la economía impone a las finanzas públicas y las bases a que deberá ajustarse como instrumento de la Reforma del Estado. Las prioridades establecidas se expresan a través de objetivos precisos y metas cuantificadas, tendiendo a que el gasto

público global se mantenga constante en términos reales en el quinquenio. Ello impone un límite general, que se expresa en topes presupuestales de cada Inciso del Presupuesto Nacional.

La Reforma del Estado supuso además, cambios orientados al fortalecimiento de la Administración como instrumento eficaz de las políticas del Gobierno, mejorando la calidad de los servicios públicos y jerarquizando las funciones sustantivas que faciliten la inserción competitiva del país en la región. Para ello se otorgó a los jefes de las Unidades Ejecutoras la potestad de adoptar medidas de reestructuras organizativas que posibilite la eliminación de las redundancias, la adecuación de las estructuras organizativas y la reasignación de los recursos liberados basada en el logro de metas de gestión, lo que a su vez permitirá liberar recursos para jerarquizar y profesionalizar la función pública.

A través de la reformulación de las estructuras organizativas se posibilita la redefinición y redistribución de determinadas competencias a fin de encauzar el proceso de reforma administrativa, jerarquizando a nivel de cada Inciso aquellas actividades que hacen a su propia naturaleza, reduciendo o eliminando tareas accesorias por la vía de su supresión, fusión con otras similares o duplicadas, o contratación con terceros que puedan prestarlas con menor costo y eficiencia.

Ello permitirá concentrar los recursos humanos y financieros disponibles en sus cometidos sustantivos o en los cometidos de apoyo a los mismos y detectar los que se consideren excedentarios, permitiendo mantener la disponibilidad de los recursos a través de la reasignación de un 70% de las economías que se generen a los usos previstos en la norma legal.

La ley aprobada habilita un sistema de incentivos al retiro de los funcionarios que ocupen los cargos y funciones contratadas declaradas excedentarias como consecuencia de la reformulación de las estructuras organizativas, y que abandonen voluntariamente la función pública, asumiendo una responsabilidad de compensar parcialmente a los que, estando en una situación de disponibilidad sin obligación de asiduidad, no opten por renunciar a la función pública. El sistema de incentivos tiende además a movilizar mecanismos para el aprovechamiento de oportunidades existentes en el mercado de trabajo para funcionarios disponibles sin causal jubilatoria que opten por su reinserción laboral o empresarial en el sector privado.

Asimismo, se establece la implantación gradual de un proceso de gestión por resultados proyectados mediante el establecimiento de sistemas de medición del desempeño a través de un conjunto de indicadores sujetos a evaluación periódica por los organismos de evaluación del Estado. Ello posibilitará una sustancial mejora de la eficiencia y la eficacia administrativas, así como asignar mayores grados de autonomía a los responsables de la ejecución presupuestaria, para lograr un empleo eficaz de los recursos vinculándolo a la responsabilidad por la gestión y la evaluación. Los indicadores servirán para el otorgamiento de incentivos vinculados al cumplimiento de las metas.

Durante el proceso de ejecución presupuestal se realizará una revisión profunda de las regulaciones internas y las establecidas sobre el sector privado, que no tengan justificación en el actual proceso de apertura e integración regional. También se realizará la revisión de

los precios y tasas que percibe la Administración por concepto de trámites, servicios o similares, tratando de eliminar su componente fiscalista, reflejando el principio de recuperación de costos, estableciendo clara y públicamente los casos en que se justifique el acrecentamiento de costos o la existencia de subsidios.

Por último, se reforma la administración de las finanzas públicas (presupuesto, contabilidad, tesorería y recursos, crédito público y control interno) teniendo en cuenta su operación en un proceso integrado por el uso de la tecnología informática dentro de un nuevo concepto de gerencia financiera que soporte la coherencia y unicidad de las decisiones de asignación y ejecución de recursos públicos. Se establecen además normas de modernización y ordenamiento financiero que tienden a aumentar la eficiencia de la evaluación de la gestión y la auditoría de la función pública.

La Ley de Presupuesto Nacional 1995-1999, N° 16.736 del 5/01/96, creó el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, con el cometido de formular, implantar y dar continuidad al Programa de Reforma y Modernización administrativa del Estado.

III. EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO URUGUAYO

A. LA METODOLOGÍA PARA LA INCORPORACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO QUINQUENAL, 1995-1999

1. Presupuesto quinquenal y reforma del Estado

El Proyecto de Ley de Presupuesto quinquenal para el período 1995-1999 es el instrumento legal y financiero a través del cual se pone en marcha el proceso de reforma del Estado, de las instituciones públicas de la Administración Central y de los organismos autónomos y descentralizados que lo integran.

El mencionado Proyecto establece que el proceso de reforma será actualizado, supervisado y perfeccionado a través de las diversas instancias que componen la ejecución presupuestaria en el curso del quinquenio, esto es, los controles de la ejecución y las leyes anuales de Rendición de Cuentas.

La reforma administrativa del Estado se orientará al mejoramiento de la calidad de los servicios y a la jerarquización de las funciones sustantivas de los organismos públicos, que suponga:

- el acceso equitativo y la adecuada satisfacción de los usuarios;
- la utilización eficiente de los recursos presupuestales, buscando la mayor calidad al menor costo posible; y
- responder a las demandas de transformación que genera la modernización competitiva del país.

2. Prioridades programáticas y formulación presupuestal

Las prioridades programáticas establecidas por el Poder Ejecutivo para el Presupuesto quinquenal como instrumento de la reforma del Estado, se expresarán en la formulación presupuestal en base a las pautas establecidas en el Decreto No. 255/95 del 11 de julio de 1995.

Los resultados buscados en la formulación presupuestal 1995-1999 en el marco de la reforma del Estado, son los siguientes:

2.1 Identificación de los cometidos prioritarios y de la reestructura orgánica resultante

Cada Inciso deberá definir su misión institucional identificando los cometidos prioritarios para el cumplimiento de la misma.

La formulación presupuestal de cada Inciso deberá jerarquizar la asignación de los recursos humanos, materiales y financieros a sus cometidos prioritarios. Cada Inciso deberá identificar cada Programa y Unidad Ejecutora con cada cometido prioritario, y derivar de aquí los productos esperados e identificar los usuarios a los cuales se dirigen.

Cada Inciso deberá, además, establecer en el presupuesto un Programa de Reducción de Cometidos No Prioritarios, en donde se establezcan los lineamientos e instrumentos para su racionalización. Para ello se deberá tender a la eliminación de redundancias, la adecuación de las estructuras organizativas, la redistribución de competencias, la reducción o disminución de tareas accesorias (incluyendo las regulaciones obsoletas o prescindibles) por la vía de la supresión, fusión con otras similares o duplicadas o contratación de terceros que puedan prestarlas con menor costo y mayor eficiencia comprobable. Se incluyen en estos casos las funciones de apoyo mencionadas en el Art.1o. inc. d) del Decreto del 11 de julio de 1995, así como otros servicios como los de asistencia y certificación médica, odontológica y similares.

Este esfuerzo de priorización debe significar reducciones efectivas de la importancia de las actividades no esenciales en el Presupuesto Nacional.

2.2 Determinación de los recursos excedentarios

Cada Inciso deberá efectuar un análisis de los recursos humanos y financieros disponibles, a fin de detectar los que se consideren excedentarios. Sólo por la vía de la indentificación de recursos excedentarios se podrá:

- Reforzar las asignaciones presupuestales destinadas al cumplimiento de los cometidos considerados prioritarios.
- Incrementar la disponibilidad total de recursos del Inciso a través de las economías que se generen, en aplicación de los artículos 7º y 8º del Decreto del 11 de julio de 1995.

A tales efectos, el Inciso recibirá el apoyo presupuestal necesario para financiar las erogaciones con cargo a la planilla especial contra la que se liquidarán las remuneraciones de cargos y funciones, así como el costo de otros recursos, considerados excedentarios.

2.3 Evaluación del desempeño en base a indicadores de gestión

Los objetivos y metas establecidos para cada Unidad Ejecutora, en el cumplimiento de los cometidos prioritarios expresados por indicadores claves de gestión, fundamentarán la medición y evaluación del desempeño de cada unidad.

La evaluación del desempeño en base a la evolución de esos indicadores de gestión, servirá de base a sistemas de incentivos individuales e institucionales. Los sistemas de control se irán concentrando gradualmente en la evaluación de la calidad de la gestión más que en los controles formales de la utilización de los recursos.

En el caso de los cometidos identificados como no prioritarios, se deberán definir indicadores para evaluar el cumplimiento efectivo de la reducción de los recursos asignados a los mismos.

2.4 Incorporación de fondos de libre disponibilidad (extra-presupuestales) al Presupuesto

La formulación presupuestal deberá reflejar el manejo de los créditos presupuestales realmente ejecutados originados en todas las fuentes de ingresos.

En ese sentido, se deberá incluir en el proyecto de presupuesto los orígenes y destinos de los fondos provenientes de ingresos extra-presupuestales, utilizando los clasificadores de ingreso y de gasto para explicitar su asignación en forma desagregada.

En conclusión, cada Inciso del Presupuesto Nacional deberá especificar, para cada uno de los programas prioritarios a su cargo, el producto o los productos esperados de las actividades de sus Unidades Ejecutoras y las metas a ser alcanzadas en el período presupuestal, comparándolas con resultados de gestión, anteriores o actuales. Se introducirán indicadores de eficacia, eficiencia y economía, que serán necesarios para evaluar el logro de las metas, la utilización de los recursos destinados para ello y la calidad de los servicios prestados al usuario. Para los cometidos no prioritarios se presentará un Programa de Reducción que será objeto de seguimiento

3. Definiciones.

Misión institucional y cometidos sustantivos: La misión institucional es la expresión formal de los propósitos y objetivos que dan fundamento a la existencia del Inciso. Esta misión deberá actualizarse para el conjunto del Inciso y deberá especificarse en los cometidos sustantivos de cada Unidad Ejecutora. La misión trasciende, con frecuencia, las leyes orgánicas del servicio y su actualización requerirá la revisión y redefinición de las funciones sustantivas de la institución y la identificación precisa y crecientemente focalizada de los usuarios o beneficiarios de sus servicios.

Programa: Es la formulación presupuestaria del conjunto de acciones afines e integradas y de proyectos específicos, destinados a la obtención de uno o más productos, destinados a

cumplir la misión de cada Inciso. Los programas dan lugar a productos finales, mientras que las actividades dan lugar a productos intermedios.

Objetivos: Son la expresión cualitativa de los productos que se pretenden obtener mediante el desarrollo de las acciones que componen un programa. El producto final utiliza productos intermedios y su impacto beneficia directamente a la sociedad. Los productos intermedios son aquellos requeridos para la obtención del producto final y devienen de las actividades.

Metas: Las metas son la expresión cuantitativa de los productos esperados por cada programa durante todo el ejercicio presupuestario y deben expresarse en términos relativos respecto a una base o a un estándar. Las metas son la consecuencia de acciones concretas, relacionadas y complementarias, que se definen como actividades y su resultado se pone a disposición de los usuarios.

Unidad Ejecutora: Es la unidad administrativa responsable en forma total o parcial del cumplimiento de un programa, coherente con la misión de la institución y las prioridades del Gobierno. La Unidad Ejecutora es, pues, responsable de la obtención de los productos y metas programados.

Indicadores de gestión: Son la expresión anual (medida en forma semestral) utilizada para evaluar el desempeño de la gestión de la Unidad Ejecutora en el cumplimiento de las metas propuestas para el quinquenio. Su expresión es cuantitativa, en términos relativos respecto a una base o a un estándar. Su definición debe reflejar las transformaciones estructurales y funcionales que eliminen las posibles inconsistencias entre el papel actual de las Unidades Ejecutoras y sus objetivos sustantivos.

Estos indicadores pueden reflejar relaciones entre productos y políticas, entre productos, entre productos y recursos, entre recursos y cualquier otro aspecto de las funciones estratégicas. El sistema de indicadores de gestión entregará una medición y evaluación de:

Eficacia: Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida la Unidad Ejecutora como un todo está cumpliendo con los cometidos sustantivos para los cuales fue creada y las metas que se ha planteado.

Eficiencia y Economía: Describe el mejoramiento periódico de la relación existente entre la utilización de recursos presupuestados con los resultados de sus cometidos. Obtener mayor eficiencia supone aplicar sistemáticamente el **principio de economía**, que se refiere al uso adecuado de los recursos presupuestales buscando el mejor resultado al menor costo posible.

Calidad del servicio: Es la capacidad que tiene la institución para responder en forma consistente, rápida y directa a las necesidades de sus usuarios; por lo tanto, la calidad se vincula al cumplimiento de un conjunto de compromisos en materia de oportunidad, accesibilidad, homogeneidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención y respeto de los plazos de entrega.

Desempeño financiero: Se refiere, en un sentido amplio, a la buena gestión de los recursos financieros con que cuenta la institución. Todo organismo público debe

cumplir ciertos requisitos en términos del manejo apropiado de: la programación de la ejecución presupuestal, los esfuerzos para alcanzar los ingresos previstos y el respeto de los créditos presupuestales asignados.

4. Metodología para la reformulación de las estructuras organizativas del Presupuesto Nacional.

Los Incisos del Presupuesto Nacional deberán presentar la información de acuerdo a las siguientes etapas metodológicas:

4.1 Formulación de la misión, la visión y los objetivos estratégicos:

Los Incisos del Presupuesto Nacional definirán los objetivos prioritarios a lograr en el quinquenio, identificando para cada uno la denominación de los programas presupuestales correspondientes y de la (o las) Unidad Ejecutora(s) responsable(s) de llevarlos a cabo.

Cada Inciso definirá aquellos cometidos que son prioritarios para el cumplimiento de su misión, distinguiéndolos de aquellos cometidos no prioritarios que, por alguna circunstancia, en el transcurso de tiempo se les fue adjudicando.

4.2 Redefinición de los Programas y Unidades Ejecutoras.

Cada Inciso deberá revisar y actualizar su apertura programática y su estructura orgánica, para adecuarlas a los cometidos redefinidos en el marco de los objetivos de reforma del Estado y de las prioridades del Gobierno.

Se busca concentrar las acciones de cada Inciso en el menor número posible de programas, identificando a cada uno, en lo posible, con una única Unidad Ejecutora.

La concentración de las actividades del Inciso en los cometidos prioritarios asociados con Unidades Ejecutoras, debe conducir a una identificación más directa entre un Programa y su Unidad Ejecutora.

En el Presupuesto no se incluirán programas que no tengan un resultado final definido, y la especificación concreta de la Unidad Ejecutora que lo llevará a cabo.

Cada Programa deberá contener los gastos de funcionamiento, los gastos de inversión y las transferencias necesarias, si los hubiere, para el cumplimiento de sus objetivos.

4.3 Definición de los cometidos, sus productos y metas

Cada Inciso establecerá en cada uno de los programas y Unidades Ejecutoras a su cargo, los productos a obtener y las metas que el Gobierno espera conseguir al término de su período de gestión.

Es importante enfatizar que dichas metas se expresen en resultados esperados y no en términos de los instrumentos utilizados para su consecución. (Por ejemplo, el reducir los tiempos de espera en la recaudación tributaria y no el fortalecimiento de la administración tributaria; la universalidad de la enseñanza preescolar para niños de 4/5 años o la

reducción a la mitad de los índices de deserción escolar y no el mejoramiento de la calidad de la educación primaria).

La definición de metas en esta formulación presupuestal apunta a que sea lo más simple y concreta posible.

4.4 Definición de los indicadores de gestión

En la elaboración del Presupuesto Nacional para el período 1995-1999, los Incisos deberán presentar, por cada Unidad Ejecutora, indicadores de gestión para cada una de las categorías señaladas más adelante. Los indicadores reflejan la forma en que las Unidades Ejecutoras se acercan, año a año, al cumplimiento de las metas que se deberán establecer para todo el período del Gobierno.

La evaluación del desempeño de las Unidades Ejecutoras se realizará en base a los indicadores de gestión que se establezcan, en forma sistemática a partir del 1o. de enero de 1996 por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con una periodicidad semestral, y será presentada anualmente en oportunidad de la Rendición de Cuentas. Siempre que sea posible, se deberá indicar el desempeño de esos indicadores registrado en los dos años previos al año de referencia.

Las Direcciones Generales de Secretaría, como centralizadoras de los servicios de apoyo de los Incisos, deberán formular sus indicadores de gestión en base al cumplimiento de lo establecido en el Anexo III del Decreto No. 255/95 del 11 de julio de 1995 y será en función de ellos que se realizará la evaluación de su desempeño.

El establecimiento de metas e indicadores de gestión está dirigido principalmente a las Unidades Ejecutoras responsables de los cometidos sustantivos de cada Inciso.

Anexo se presentan propuestas de indicadores de gestión a ser definidos para las Unidades Ejecutoras de cada Inciso.

4.5 Determinación de recursos del Inciso

a. Crédito presupuestal inicial desagregado a valores del 1/1/95

De acuerdo a lo resuelto por el Poder Ejecutivo en el Decreto del 11 de julio de 1995, referente a la formulación presupuestal, la Contaduría General de Nación pondrá a disposición de las Contadurías Centrales de cada Inciso, los créditos presupuestales iniciales del año 1996 a precios del 1/1/95, desagregados por Programa, Rubro, Renglón, etc., a las cuales se les han aplicado las pautas presupuestales dispuestas por el Poder Ejecutivo.

Al interior de ese monto, cada Inciso realizará la reasignación de los recursos, en el contexto de sus acciones de reforma administrativa.

b. Estimación de incentivos a partir de las economías presupuestales.

En el marco de las pautas presupuestales establecidas, cada Inciso deberá definir y cuantificar las economías que surjan de la aplicación de los instrumentos de reforma del Estado promovidos por el Poder Ejecutivo.

Las economías en los gastos de funcionamiento que se prevean en la **formulación presupuestal**, se podrán aplicar a la mejora de la gestión del Inciso de acuerdo a las siguientes proporciones:

i. Hasta un 50% del total de las economías dispuestas por el Art. 7o. del Decreto referenciado, podrá retenerse en el Inciso, destinándose a las necesidades salariales del Inciso, tendiendo a corregir inequidades, a la financiación del sistema de alta gerencia y fortalecer el cumplimiento de los cometidos sustantivos. La evaluación del desempeño estará vinculada al sistema de calificaciones del personal.

ii. Un 20% de los ahorros de gastos en personal derivados de las acciones de racionalización administrativa, podrá destinarse a atender las necesidades del personal de mayor responsabilidad y especialización en términos de acrecentar sus exigencias y respectivas retribuciones y a los premios al mejor desempeño.

Los incentivos volcados a remuneraciones, deben vincularse a la progresiva transformación y adecuación de las Unidades Ejecutoras "reestructuradas", centradas en funciones fundamentalmente sustantivas.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto propondrá al Poder Ejecutivo que en el proyecto de Ley de Presupuesto quinquenal se incluyan normas que establezcan el mecanismo mediante el cual se asignarán las economías que se produzcan durante la **ejecución presupuestaria**, en cada uno de los Incisos. La utilización de las economías en incentivos vinculados a remuneraciones por parte de los Incisos solo podrá realizarse a partir de ahorros producidos en gastos de personal. Los destinos de estos ahorros solo podrán activarse a medida que se den efectivamente las economías.

Las asignaciones presupuestales a los servicios personales, correspondientes a los funcionarios que se vuelvan excedentarios a partir de la aplicación de las acciones de reforma, que forman parte de la planilla especial a que hace referencia el Artículo 8o. del Decreto, se volcarán a la partida presupuestal que la Contaduría General de la Nación cree a esos efectos dentro del Inciso correspondiente.

Los funcionarios excedentarios se incluirán en un programa de reinserción laboral que se propondrá en el proyecto de Ley de Presupuesto quinquenal, con el objetivo de orientar las acciones de capacitación, ayuda técnico-financiera para emprendimientos personales u otros instrumentos de reconversión, que faciliten la gradual incorporación del personal excedentario en otras instituciones públicas o privadas.

Las modificaciones presupuestales deberán ser especificadas en los proyectos de presupuesto que formulen los diferentes Incisos, explicando su origen y su impacto sobre los gastos presupuestales, clasificados según su objeto. Asimismo, el proyecto de presupuesto deberá incluir las nuevas aperturas que pudieran generarse a raíz de la

supresión o reducción de otros objetos del gasto (por ejemplo, contrataciones con terceros).

c. Tratamiento de los ingresos de libre disponibilidad (extra-presupuestales).

Los ingresos extra-presupuestales de todo origen y su destino deben ser incluidos en el proyecto de Presupuesto quinquenal, utilizando los clasificadores de ingreso y de gasto, a los efectos de explicitar su utilización por Programa, Unidad Ejecutora y objeto del gasto. La utilización de los fondos provenientes de los mencionados ingresos estará limitada por el menor de los siguientes dos conceptos: lo establecido como crédito presupuestal o la disponibilidad de la fuente.

Se promoverá en la Ley de Presupuesto quinquenal que no se pueda hacer uso de los mencionados ingresos cuando carezcan de la previsión y autorización legal. La creación de nuevos proventos estará limitada a lo que expresamente se establezca en el reordenamiento tributario que el Poder Ejecutivo proponga.

Se trata de reducir, en adelante, los riesgos de esquemas que vinculen directamente ingresos (o ahorros de los Incisos) y las remuneraciones, evitando cargas excesivas o injustificadas sobre los usuarios, con el fin de mejorar remuneraciones o, en el caso de ahorros, deteriorar la cantidad o calidad de los servicios prestados a la comunidad.

d. Tratamiento de los gastos personales financiados con recursos de organismos internacionales

Los gastos personales vigentes, financiados con recursos de cooperación financiera internacional, afectados a cometidos sustantivos, comprobables y permanentes, de las Unidades Ejecutoras de cada Inciso, deberán ser incluidos en el Proyecto de Presupuesto quinquenal, indicando su fuente de financiamiento.

A esos efectos, se deberá utilizar una partida específica en las previsiones, con la que se identifique, exclusivamente, el personal de alta especialización considerado estratégico para garantizar la sostenibilidad del fortalecimiento de las funciones públicas asistidas con los mencionados recursos externos.

El financiamiento de esa partida supondrá el descenso del gasto de Inversiones del Inciso, que se transferirá a soportar los mayores gastos por este concepto.

e. Proyecto de Presupuesto Quinquenal de sueldos y gastos por Inciso

Los Incisos deberán informar a la Contaduría General de la Nación los cambios en los créditos presupuestales iniciales referidos, abiertos según el clasificador por objeto del gasto, resultantes de las acciones de reforma que proponga en sueldos y gastos, a los efectos de su inclusión en el Proyecto de Presupuesto quinquenal.

Las modificaciones presupuestales a incluir en el planillado adjunto a la Ley de Presupuesto quinquenal correspondientes a esta Sección, se deberán presentar en los Formularios diseñados especialmente.

f. Formulación presupuestal de los Gastos de Inversión

En base a los topes presupuestales establecidos por el Poder Ejecutivo, los Incisos deberán describir e identificar por Programa, Unidad Ejecutora, Proyecto, objeto del gasto y fuentes de financiamiento, los proyectos de inversión en base a los Formularios diseñados al respecto.

Los proyectos de inversión se refieren a la programación de determinadas realizaciones que significan la formación de activos físicos. Estos activos pueden implicar la ampliación o modificación de la capacidad instalada o la reposición parcial o total de los activos existentes.

También se incluye en esta categoría programática el aumento de las existencias de bienes y los gastos de estudios de los proyectos. En todos los casos el costo anual de cada proyecto se referirá a los gastos ejecutados.

Se considera ejecución, la incorporación de bienes al patrimonio de los organismos, la prestación de los servicios necesarios para la citada incorporación, así como toda asignación anticipada de recursos que se otorgue a proveedores con destino a una inversión.

Cada proyecto de inversión deberá relacionarse directamente con el cometido sustantivo de la misión de cada Inciso y con la Unidad Ejecutora responsable, estableciendo las metas para la totalidad del período presupuestal.

5. Requisitos fundamentales

La presentación de los indicadores de gestión en el Presupuesto quinquenal se considera imprescindible para el perfeccionamiento de la evaluación del desempeño orientada a resultados y la jerarquización del Presupuesto como instrumento de la gestión financiera del Estado. Su consideración final debe estar finalizada, a más tardar, el día 15 de agosto, por lo cual cada Inciso debe enviar su propuesta el día 4 de ese mismo mes. Esa propuesta se considera un requisito necesario para evitar la repetición de la asignación presupuestal inicial señalada en el punto 5.a., anterior.

Del mismo modo, es imprescindible la concordancia de las formulaciones presupuestales totales con las asignaciones globales establecidas para cada Inciso, y la presupuestación de los destinos en los clasificadores correspondientes, de todos los recursos actualmente extra-presupuestales que se estime percibirán, aun los que estén expresamente afectados a un fin específico por ley.

ANEXO DE LA SECCIÓN A: PROPUESTA DE INDICADORES DE GESTIÓN

1. Indicadores de eficacia: Se deben presentar por lo menos dos indicadores de eficacia, que indiquen el cumplimiento de los objetivos y las metas que progresivamente se vayan estableciendo en el quinquenio, con especificación de metas intermedias.

Los indicadores de eficacia deberán tender a expresarse como relaciones cuantitativas de las metas con las demandas o déficit existentes o previstos de los respectivos servicios

producidos por las Unidades Ejecutoras. Por ejemplo, "% de reducción de déficit habitacional"; "% de recaudación real respecto de recaudación potencial " como medida de la evasión de un impuesto.

2. Indicadores de eficiencia: se incluirán una serie de indicadores de eficiencia a ser definidos progresivamente en el quinquenio, que permita evaluar la gestión de los Incisos. La obligación de presentar indicadores de eficiencia alcanza a los programas cuyos productos fueran considerados no cuantificables.

Deberá incluirse indicadores, de cada uno de los siguientes tipos:

a. Indicador de utilización de recursos en una Unidad Ejecutora y programa:

Miden el grado de utilización de los recursos disponibles, relacionando, por ejemplo, la capacidad utilizada con la capacidad ociosa; el número de horas de trabajo efectivamente trabajadas respecto del total de horas mano de obra disponibles.

b. Indicador de recursos disponibles dentro de una Unidad Ejecutora y programa:

Establecen relaciones entre los recursos disponibles de un programa. Esas relaciones pueden establecerse en términos físicos, en términos financieros o combinando recursos físicos con costos financieros. Por ejemplo: "tizas por maestro", "gasto en útiles de limpieza por remuneraciones de personal de servicios" o "gasto en medicamentos por médico". Para la construcción de estos indicadores deberá tomarse expresamente en cuenta cuáles son los recursos físicos y humanos más importantes para la ejecución del programa, de modo que sean particularmente relevantes para la evaluación de la gestión.

c. Indicadores de recursos-producto:

Reflejan, en forma cuantitativa, la cantidad de insumos por unidad física del producto final. Estos indicadores pueden reflejar una relación entre unidades físicas; una relación financiera-física; o, para el caso de los productos no cuantificables, una relación físico-financiera, que vincula unidades de los insumos con el presupuesto total asignado al programa.

d. Indicadores entre productos:

Establecen relaciones entre productos de un programa o entre productos pertenecientes a distintos programas.

En el primer caso, pueden establecerse relaciones entre productos finales y productos intermedios del programa, como por ejemplo: número de inspecciones fiscales (producto intermedio) por incremento de recaudación por reliquidación de impuestos.

El segundo caso es aplicable a los programas relacionados. Por ejemplo: inscripción en educación superior respecto de egresados de educación media".

3. Indicadores de calidad del Servicio

Una manera directa de medir este concepto es a través de encuestas periódicas a los usuarios.

Una manera indirecta de conocer su grado de satisfacción con el producto es a través de libros o buzones de reclamos. Algunas relaciones que pueden reflejar este concepto son:

- Número de errores / número de casos atendidos
- Número de reclamos / número de casos atendidos
- Número de casos resueltos / número de reclamos
- Tiempo de espera de atención promedio
- Demora promedio en entrega del servicio
- Velocidad de respuesta de llamadas, cartas, reclamos.

4. Indicadores de desempeño financiero

La buena gestión de los recursos financieros se puede evaluar en base a alguno de los siguientes indicadores:

- Gastos ejecutados /gastos presupuestados
- Ingresos ejecutados / ingresos presupuestados.
- Gastos en efectivo del Inciso / Gastos de caja programados

B. LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA PRIMERA ETAPA DE LA REFORMA DEL ESTADO; SUS IMPACTOS EN LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

1. Acciones realizadas

La Primera Etapa de la Reforma del Estado, desarrollada durante los años 1995, 1996 y 1997, tuvo como principales objetivos: i) formular y aprobar las nuevas normativas y reglamentaciones de la reforma, ii) reformular las estructuras organizativas de los Incisos y de las unidades ejecutoras en sus cometidos sustantivos y iii) mejorar la asignación de los recursos públicos.

Los resultados son significativamente positivos: el número de unidades organizativas se redujo sustancialmente, se eliminaron la mayor parte de las duplicaciones de cometidos y se diseñaron estructuras más homogéneas que privilegian el cumplimiento de los cometidos sustantivos y procuran concentrar y modernizar el cumplimiento de los cometidos de apoyo habilitando la contratación de aquellas acciones que puedan ser realizadas por terceros en condiciones convenientes.

El sistema de incentivos, consecuente de excedencias por reformulaciones de estructuras organizativas, alcanzó los resultados esperados.

2. Logros obtenidos

A continuación se resumen los logros obtenidos en las diferentes áreas de la Reforma del Estado.

- a. Como consecuencia de las reestructuras organizativas aprobadas: las unidades ejecutoras originales se redujeron en un 36.8%, las unidades organizativas de los primeros niveles disminuyeron en un 44.0% y del total de puestos de dirección de primer nivel, previstos para las nuevas estructuras, el 34.9% se han definido como funciones de Alta Especialización (funciones provistas por medio de concursos, abiertos a todos los ciudadanos de la República).
- b. Se estima, a la fecha de este informe, que se declararán excedentes más de 9.300 cargos y funciones contratadas, de acuerdo a los diversos regímenes previstos en la Ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996. Del total de cargos y funciones contratadas excedentes, se estima que más de 7.300 optarán por renunciar voluntariamente. La diferencia está explicada por los cargos vacantes que se eliminarán (en un número superior a 1.700) y por los funcionarios que permanecerán en la función pública en una planilla especial sin obligación de asuidad.
- c. Se prevé la evaluación de la contratación con terceros de más de 150 cometidos, una tercera parte de los cuales son de naturaleza sustantiva.
- d. Como resultado de las reestructuras organizativas se estima que se producirán 7 transformaciones institucionales adicionales (Personas Públicas de Derecho Privado y un Servicio previsto en el artículo 221 de la Constitución de la República), que requerirán para su habilitación la aprobación de sus respectivos marcos legales.
- e. Los costos y resultados de la reforma, en términos de recursos públicos, se pueden resumir como sigue:
 - La inversión, total y por única vez, en todos los mecanismos de retiros incentivados, se estima en el entorno a 130 millones de dólares americanos, los cuales han sido financiados, en más de un 80 %, por un préstamo contratado con el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.), pagadero a 25 años, con 5 años de gracia inicial y una tasa de interés muy favorable.
 - Anualmente, se estima que las acciones de la reforma implicarán los siguientes beneficios, medidos en términos de los ahorros de la asignación de los recursos públicos comprendidos en el proceso de reforma:

<u>Ahorro nominal total (por año)</u>	<u>80 millones de dólares</u>
Reasignación para mejorar la eficiencia de la Administración Pública, a los destinos previstos (Ley 16.736 de 5/1/96)	50 millones de dólares
Ahorro fiscal destinado al repago del préstamo contraído y/o a reasignar a otros destinos	30 millones de dólares

- f. Con relación al Régimen de Reinserción Laboral y Empresarial, a la fecha de este informe, el número de funcionarios interesados en ingresar al régimen es superior a los

3.400. El 92% de ese total optaron por la Reinserción Empresarial, el 5% por la Reinserción Laboral y el resto aún no decidió su opción. Se han presentado unos 2.500 proyectos empresariales, un 62% de los cuales corresponde a creación de nuevas empresas.

- g. Se procedió a realizar la convocatoria de precalificación de las siguientes Consultorías:
 - Simplificación y modernización de la gestión de las regulaciones de la Administración Central.
 - Mejoramiento de la gestión de precios y tasas públicas de la Administración Central.
 - Diseño de un sistema de supervisión externo de la gestión de las condiciones objetivas de trabajo en la función pública de la Administración Central.
- h. Se procedió a realizar la convocatoria para la adquisición del equipamiento de informática para el Ministerio de Economía y Finanzas y se está realizando el llamado a precalificación de Consultoría en modernización de la gestión de los inmuebles y vehículos de propiedad del Estado.
- i. Para colaborar en el diseño de la estrategia de capacitación de funcionarios de la Administración Central, se contrató una consultoría que integró en su estudio opiniones de los diversos organismos y experiencias internacionales. Se realizó un relevamiento de las necesidades de capacitación en 55 unidades de la Administración Central y un seminario taller de validación de las necesidades de intercambio de experiencias, en el que participaron aproximadamente 120 Directores y funcionarios responsables de capacitación.
- j. Se concluyó la implantación del nuevo sistema de control preventivo de los gastos y pagos del Presupuesto Nacional, habiéndose designado la totalidad de los Contadores Centrales de la Administración Pública. Se diseñó y aprobó la estrategia de desarrollo e implantación del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), que incluye el desarrollo de la nueva tecnología informática. Se comenzó la programación de los componentes del sub-sistema de Información de Tesorería (SIT).

C. ACCIONES FUTURAS PARA EL BIENIO 1998-1999: LA SEGUNDA ETAPA DE LA REFORMA DEL ESTADO

En la Segunda Etapa, que se desarrollará desde el presente y durante el bienio 1998-1999, la Reforma del Estado se concentrará en mejorar la situación de las personas involucradas en la acción estatal: hacia los funcionarios públicos y los ciudadanos usuarios de servicios públicos, abarcando, además, la relación existente entre ambos. El principal objetivo de esta etapa es elevar la productividad de los factores y la eficiencia del sector público, mejorando la calidad de la provisión de los bienes públicos.

1. Módulos de la Reforma del Estado que tienden a mejorar la situación de los funcionarios públicos.

Respecto a los funcionarios públicos, esta segunda etapa incluye acciones en:

a. Mejora del sistema retributivo.

Se podrán aplicar economías resultantes de la supresión de puestos de trabajo a corregir inequidades en las remuneraciones existentes, al pago de premios al desempeño, a la contratación de cargos de Alta Especialización y a financiar las contrataciones con terceros.

b. Recalificación de funcionarios públicos.

Se basa en un concepto de capacitación permanente, esto es, un modelo de aprendizaje continuo dirigido a actualizar conocimientos y habilidades con el fin de adecuarlos a las nuevas tecnologías y a hacer de la capacitación una fuente de satisfacción profesional y de mejoras al personal. Tiene tres módulos: Plan de capacitación general, Planes de capacitación específica en Unidades Ejecutoras y Planes de capacitación a nivel gerencial.

c. Sistema de supervisión externa y racionalización de las condiciones de trabajo.

En este módulo se prevé un programa que infunda confianza en los funcionarios para lograr la transparencia, confiabilidad y sinceramiento de la información en todos los niveles funcionales sobre los aspectos señalados.

2. Módulos de la Reforma del Estado que tienden a mejorar la situación de los usuarios de servicios públicos

Respecto a los usuarios de servicios públicos, esta segunda etapa incluye acciones en:

a. Regulaciones.

El objetivo central de este programa es la simplificación y modernización del conjunto de regulaciones emanadas de la Administración Central que afectan la competencia entre particulares.

Del universo de regulaciones emanadas de la Administración Central se deberá prestar particular atención al conjunto de regulaciones que en forma directa o indirecta influyen en el cuidado de la salud humana; el cuidado del medio ambiente, la defensa del consumidor y la libre competencia.

b. Precios y tasas públicos.

Se observa, en los últimos años, una elevada y creciente participación de los ingresos derivados del cobro de precios públicos y tasas dentro de los ingresos totales del sector público.

En los próximos meses se encarará la realización del inventario de la estructura actual de precios públicos y tasas y la identificación de las áreas donde existan modificaciones a realizar en la política actual de precios públicos y tasas en el ámbito de la Administración evaluando el impacto de dichas modificaciones sobre las cuentas públicas y la competitividad de las empresas.

c. Inmuebles fiscales y mejoramiento de los servicios a usuarios.

En los próximos meses se realizará la identificación de la demanda de infraestructura edilicia para los servicios públicos con el objetivo de mejorar la atención de los usuarios y se determinarán las posibilidades de reacondicionamiento de inmuebles que puedan ser destinados a brindar servicios al público en mejores condiciones de eficiencia y calidad. Ello permitirá el diseño e implantación de un programa nacional de reacondicionamiento de inmuebles para mejorar el servicio al usuario.

d. Sistema de evaluación de la gestión pública por resultados.

La utilización de indicadores de desempeño permitirá implantar los sistemas de control interno que optimicen las acciones de los organismos de supervisión externa y la coordinación de los Incisos en la instancia presupuestaria, extendiendo el proceso presupuestario hacia la discusión fundamentada de los resultados y el establecimiento de compromisos en torno a éstos. También permitirá apoyar la formulación de políticas de mediano y largo plazo y la introducción de sistemas de reconocimiento al buen desempeño, tanto institucionales como individuales, en el sector público.

3. Módulo de la Reforma del Estado que tiende a mejorar las relaciones Estado- Ciudadano.

El objetivo del programa de mejora de las relaciones Estado - Ciudadano (Sociedad Civil) es fortalecer la participación del sector privado y la ciudadanía organizada en la ejecución y financiamiento de acciones de interés público, en apoyo a las políticas sociales. También se propone la existencia de medios y procedimientos modernos para mejorar el flujo de información entre las entidades o funcionarios del Estado y el público o los comunicadores.

4. Conclusión del programa de reforma de las Finanzas Públicas.

En el próximo año culminará el proceso de integración de la Administración Financiera, que comprende la conexión informática, con eliminación de soportes documentarios, coordinada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Este proceso permitirá la modernización del ejercicio de las funciones de administración y de control, mejorando la eficiencia en el desempeño de las Finanzas Públicas.

D. EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN BASE A INDICADORES DE LOS RESULTADOS PROYECTADOS

1. Antecedentes y contexto

Los administradores del sector público -como consecuencia de los nuevos paradigmas de la gestión estatal concentrada en la misión, los usuarios, los resultados y la rendición de cuentas sobre los mismos- requieren una transformación en los sistemas de control, aspecto que viene determinando modificaciones en las funciones de evaluación y auditoría.

Un enfoque moderno de los sistemas de evaluación de la gestión pública debe diferenciarse de los sistemas tradicionales de control de procedimientos o de legalidad de

la función pública. La función de evaluación se centra en la medición y el análisis del cumplimiento de los resultados proyectados en la ejecución de los gastos públicos, transformándose en uno de los instrumentos fundamentales de la gerencia pública. El control de la gestión por resultados requiere contar con información suficiente y confiable de los indicadores de la misma, y, además, requiere que los jefes asuman la responsabilidad del seguimiento permanente de la gestión. Esto requiere de una evolución en la función de auditoría externa de la gestión, que tiende a convertirse en el examen y el análisis sistemático e independiente de las operaciones públicas, incluidas las administrativas, con el objetivo de informar a la Administración y a la población en general, sobre la eficiencia, eficacia y economía de las prácticas y controles de la gestión del gasto público realizada por sus administradores.

En el Uruguay, cuando cada cinco años asume una nueva Administración, se inicia el proceso de discusión del Presupuesto Nacional para la asignación de los recursos públicos a los diversos organismos que lo integran en todo el período de Gobierno. Como base de tal proceso de discusión se utiliza la información histórica del gasto público aportada por las unidades ejecutoras del Presupuesto, cuyos jefes asumieron mayoritariamente en forma reciente sus cargos.

Previo a la aprobación de la reforma administrativa, la justificación del mantenimiento de las partidas presupuestales preexistentes se realizaba en base a una información numerosa y compleja, difícil de ser utilizada en un proceso de evaluación. Las nuevas autoridades, por lo tanto, no cuentan con información precisa acerca de los resultados de la ejecución presupuestal de las mismas y, por otra parte, los funcionarios involucrados tienden a justificar en forma corporativa la permanencia o crecimiento de las mismas. De esta manera, los nuevos jefes suelen encarar la formulación presupuestaria sobre la base de convalidar los destinos de lo ejecutado y agregar nuevas acciones y programas que reflejan su visión estratégica para el período de Gobierno, que normalmente significan mayores gastos. Esta modalidad de gestión presupuestaria explica el crecimiento aluvional de programas, acciones, y organizaciones de la Administración Pública, que justifica la caída de la importancia relativa de las remuneraciones en el total -frente a la inflexibilidad del empleo en el sector público y al crecimiento inexorable y exponencial de las transferencias- cuando periódicamente fue necesario realizar ajustes fiscales.

La ejecución de la Ley de Presupuesto Nacional 1995-1999, permitió emprender acciones de reestructura organizativa en los organismos públicos tendiendo a la racionalización de los mismos, concentrándolos en la realización de sus cometidos sustantivos y suprimiendo los cargos asociados a acciones no sustantivas. Este proceso de reestructuras que caracterizó a la Primera Etapa de la Reforma del Estado, culminó a finales de 1997 con estructuras organizativas más simples, estableciendo la misión y la visión de cada Unidad Ejecutora, sus objetivos estratégicos, así como la racionalización, depuración de las redundancias y redefinición de sus cometidos sustantivos, en forma consistente con los objetivos estratégicos del Gobierno. Estos resultados son una condición necesaria para poder definir e implantar, con alguna expectativa de éxito, un sistema de evaluación por resultados de la gestión del gasto público.

2. Objetivos estratégicos y organización institucional

En la Segunda Etapa de la Reforma del Estado, la implantación de la evaluación de la gestión del gasto público en base a indicadores de desempeño en los diferentes Incisos de la Administración Pública, permitiría el logro de los siguientes objetivos estratégicos:

- a. Posibilitar la evaluación cualitativa y cuantitativa de las actividades de las unidades ejecutoras y de los Incisos de la Administración Pública.
- b. Mejorar la información sobre desempeño de las unidades ejecutoras y los Incisos que requiere el Parlamento.
- c. Implantar los sistemas de evaluación que posibiliten la acción de control posterior de los organismos de supervisión externa de la gestión pública.
- d. Mejorar la coordinación de los Incisos con la instancia presupuestaria, extendiendo el proceso presupuestario hacia la discusión fundamentada de los resultados y el establecimiento de compromisos en torno a éstos.
- e. Apoyar el proceso de desarrollo organizacional y la formulación de políticas de mediano y largo plazo.
- f. Apoyar la introducción de sistemas de reconocimiento al buen desempeño, tanto institucionales como individuales, en el sector público.

El artículo 39 de la Ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996, en los Incisos que se indican, asigna a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto los cometidos de:

C) "efectuar la evaluación técnica previa, concomitante y posterior a su ejecución de los programas y proyectos comprendidos en el Presupuesto Nacional, informando sobre la eficacia, eficiencia e impacto de éstos;"

D) "asesorar a la Contaduría General de la Nación así como las demás entidades públicas, en la formulación de metas e indicadores de desempeño para llevar a cabo la evaluación presupuestal;"

E) "evaluar la ejecución financiera del Presupuesto Nacional, analizando los costos y rendimientos de los programas y proyectos en cuanto a su eficiencia; "

F) "evaluar semestralmente el grado de cumplimiento de los objetivos y metas programados en base a los indicadores de desempeño y elaborar los estados demostrativos correspondientes para su incorporación en los proyectos de ley de Rendición de Cuentas."

El artículo 40 de la misma ley, señala:

"los Incisos comprendidos en el Presupuesto Nacional deberán suministrar a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto información sobre los resultados físicos y financieros, de acuerdo con la metodología y periodicidad que ésta determine"

El artículo 41 de la ley dispone que:

"los Incisos comprendidos en el Presupuesto Nacional deberán contar con sistemas de control de gestión a nivel de sus Unidades Ejecutoras, adecuados según las normas técnicas que imparta la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Dichos sistemas deberán proveer, sobre una base periódica, de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad para los programas presupuestarios en ejecución"

3. Los indicadores de desempeño de la gestión pública

Se entiende por indicador de gestión "aquel indicador expresado en términos relativos respecto a una base o a un estándar, generalmente de tipo cuantitativo, que permite evaluar el desempeño de la gestión de una unidad organizativa".

Los indicadores de gestión deben satisfacer determinados requisitos teóricos y prácticos.

Los principales requisitos teóricos son:

- a. Deben ser pertinentes, es decir que deben reflejar adecuadamente el grado de cumplimiento de los objetivos.
- b. No pueden ser disfuncionales a los objetivos de la institución
- c. La medición debe ser homogénea.
- d. Deben ser independientes, o sea que, en la medida de lo posible, no deben estar condicionados en sus resultados.

Los principales requisitos de orden práctico son:

- a. Deben ser simples en su formulación
- b. Deben ser pocos y referidos a los principales cometidos de cada organización
- c. Deben tener continuidad en el tiempo

Estos indicadores pueden reflejar relaciones entre productos y políticas, entre productos, entre productos y recursos, entre recursos y sobre cualquier otro aspecto de las funciones esenciales.

Los indicadores que se quieren implantar deben permitir evaluar los siguientes aspectos principales del desempeño de las unidades organizativas:

- a. **Eficacia**, o sea, al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, esto es, los cometidos sustantivos y las metas. Estos indicadores deben estar dirigidos a evaluar las **áreas clave de resultados** (ACV) de cada unidad ejecutora y deben estar localizados en relación a los puntos estratégicos de control que se definan.
- b. **Eficiencia**: Describe la relación existente entre la utilización de recursos presupuestados, suficientes y adecuados, con los resultados de sus cometidos. Esto se debe completar con el **principio de economía** que se refiere al uso adecuado de los recursos presupuestales buscando la mejor calidad al menor costo posible.
- c. **Calidad del servicio**: es la capacidad que tiene la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios y se suele evaluar como satisfacción de usuarios.
- d. **Desempeño financiero**: se refiere, en un sentido amplio, a la buena gestión de los recursos financieros con que cuenta la institución.

4. Implantación del Sistema

El Gobierno del Uruguay, con recursos provenientes del Convenio N° 996/OC-UR firmado con el Banco Interamericano de Desarrollo, financiará la contratación de servicios

de consultoría para diseñar e implantar un Sistema de Control Posterior de la Gestión de los organismos públicos.

A estos efectos se definirán los términos de referencia para una Convocatoria abierta a firmas consultoras, consorcios de firmas o de profesionales asociados.

El objetivo es asistir a la implantación, en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, un sistema permanente de seguimiento y evaluación posterior de resultados sobre la base de Indicadores de desempeño de la gestión de los Incisos que integran el Presupuesto Nacional.

5. Objetivos específicos

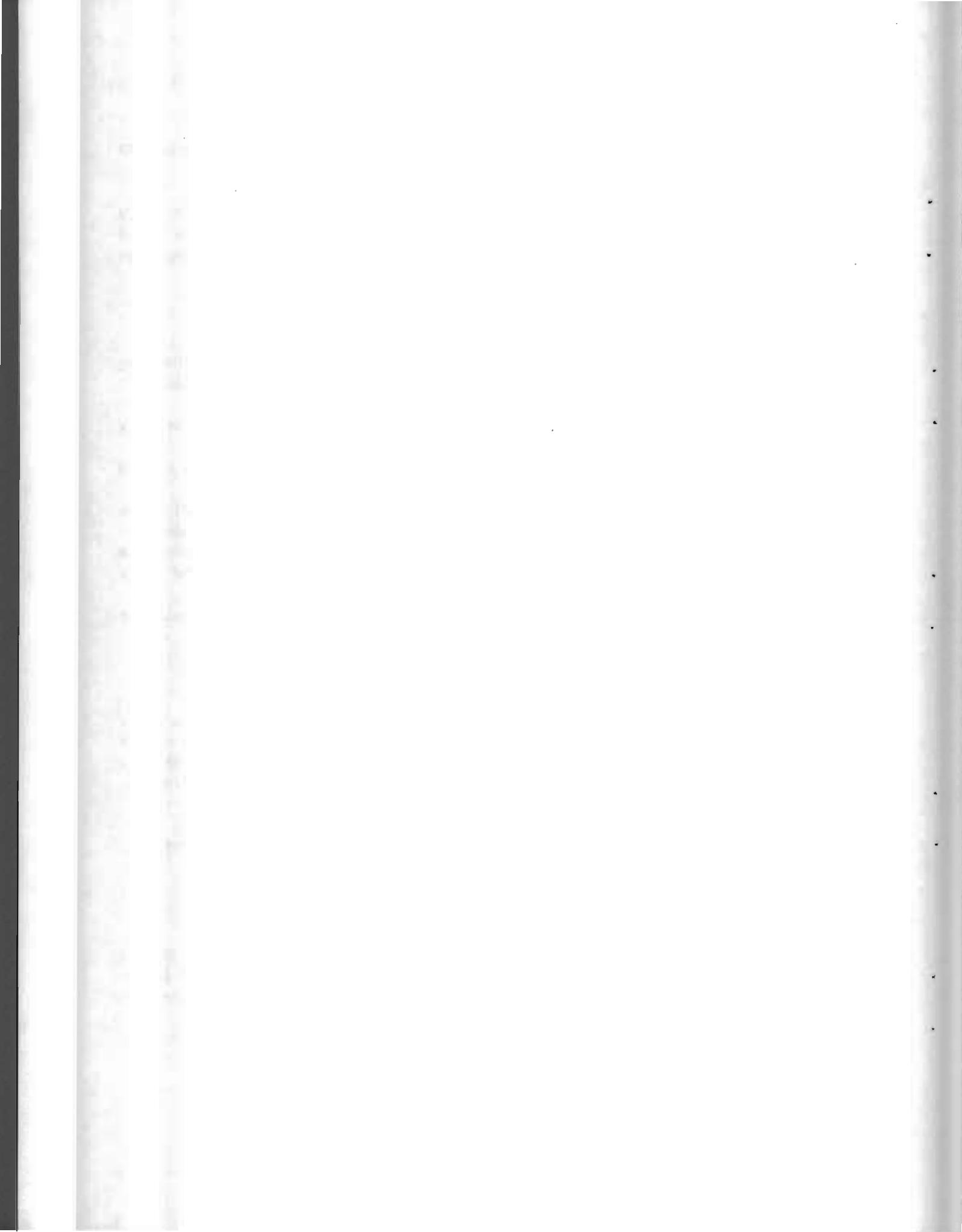
El logro del objetivo central presupone la realización de un conjunto de trabajos relacionados a los objetivos específicos de la convocatoria que se detallan a continuación.

- a. Diseñar la metodología de recolección y evaluación de resultados físicos (cuantitativos y cualitativos) y financieros.
- b. Proponer las normas técnicas sobre las que deberían sustentarse los sistemas de control de gestión.
- c. Implantar un sistema permanente de control de resultados del desempeño global de los Incisos y unidades ejecutoras en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto
- d. Diseñar y ejecutar un sistema de información dirigida a apoyar específicamente la programación presupuestaria de mediano y largo plazo y la labor presupuestal del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo.
- e. Diseñar un sistema de reconocimiento al buen desempeño, tanto de las instituciones como de los responsables de la gestión pública.

6. Productos esperados

Si bien como resultado de las consultorias se identificarán y definirán los productos que cumplen con los objetivos planteados, estableciendo cuáles son las actividades que se requieren para la obtención de cada uno de ellos, definirlos en el cronograma, indicando claramente la secuencia y el carácter crítico que los mismos tienen, se espera como mínimo la obtención de los siguientes productos.

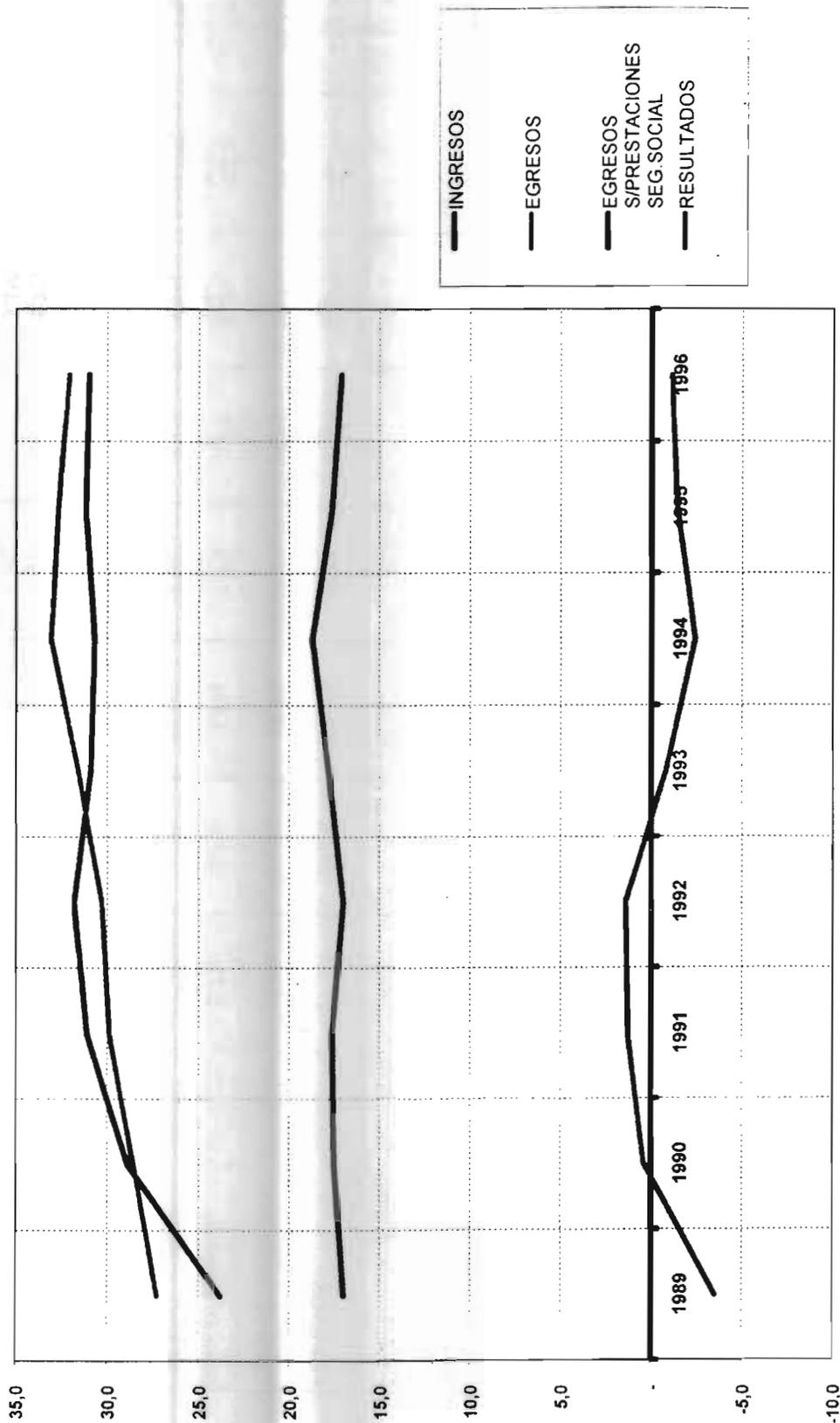
- a. Una metodología para la elaboración de indicadores de eficacia, eficiencia, de calidad de servicio y financiero para cada unidad ejecutora.
- b. Una base de datos con los cuatro principales indicadores por cada unidad ejecutora con un resumen a nivel de Inciso. La presentación de la base de datos debe realizarse en soporte magnético empleando para esto algún programa de base de datos.
- c. Un sistema de alimentación permanente y relacional con la Base de Datos que funcionara en el Ministerio de Economía y Finanzas, así como su implantación en los Incisos del Presupuesto Nacional y en OPP a los efectos de la supervisión del sistema y la evaluación de los resultados.



ANEXOS GRÁFICOS Y ESTADÍSTICOS

**CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
INGRESOS, EGRESOS Y RESULTADOS
EVOLUCIÓN 1989-1996**

(Porcentaje del Producto Bruto Interno)



CONSOLIDADO SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO - INGRESOS & EGRESOS

% PBI acumulado 12 meses móviles

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
INGRESOS								
Ingresos operativos	23,8%	28,9%	31,1%	31,8%	30,9%	30,7%	31,2%	31,0%
Tributarios GC	14,2%	15,9%	15,9%	16,5%	16,0%	15,7%	15,9%	16,1%
Otros ingresos GC	1,3%	1,4%	1,6%	1,6%	1,9%	2,0%	2,6%	2,8%
Ingresos del BPS	6,7%	8,2%	9,1%	9,1%	8,7%	8,5%	8,2%	7,7%
Ingresos INC/IMM	1,0%	1,1%	1,4%	1,3%	1,4%	1,5%	1,6%	1,7%
Resultado operativo EP	0,6%	2,2%	3,1%	3,2%	2,9%	2,9%	3,0%	2,6%
Ingresos de capital GG y EP	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
EGRESOS								
Egresos operativos	27,3%	28,6%	29,9%	30,3%	31,6%	33,1%	32,7%	32,1%
Remuneraciones	23,5%	24,5%	25,7%	26,4%	26,9%	27,4%	28,4%	28,3%
Bienes y servicios	7,5%	7,4%	7,3%	6,9%	6,9%	6,9%	6,8%	7,2%
Intereses	2,7%	3,1%	3,4%	3,5%	3,6%	3,6%	3,8%	3,7%
Transferencias	1,9%	1,8%	1,7%	1,4%	1,4%	1,3%	1,5%	1,4%
Prestaciones SSS	1,1%	1,1%	1,1%	1,2%	1,1%	1,2%	1,2%	1,1%
Prestaciones BPS	10,3%	11,1%	12,3%	13,3%	13,9%	14,4%	15,1%	15,0%
- Transf Cajas Militar y Policial	9,0%	9,9%	11,1%	11,8%	12,6%	12,9%	13,4%	13,3%
	1,3%	1,2%	1,2%	1,6%	1,3%	1,6%	1,7%	1,7%
Egresos de capital	3,8%	4,0%	4,1%	3,9%	4,7%	5,7%	4,3%	3,8%
Gov General	2,6%	2,2%	1,9%	1,8%	2,4%	3,1%	2,8%	2,0%
Empresas Públicas	1,2%	1,9%	2,2%	2,1%	2,3%	2,6%	1,8%	1,8%
RESULTADO SPNF	-3,5%	0,4%	1,3%	1,4%	-0,8%	-2,4%	-1,4%	-1,1%

Superávit (+) déficit (-)

MEMORANDUM

PBI nominal 12 meses móviles
millones de \$ corrientes

151,168

112,336

81,853

54513

35868

20271

9,784

4,839

35868

54513

81,853

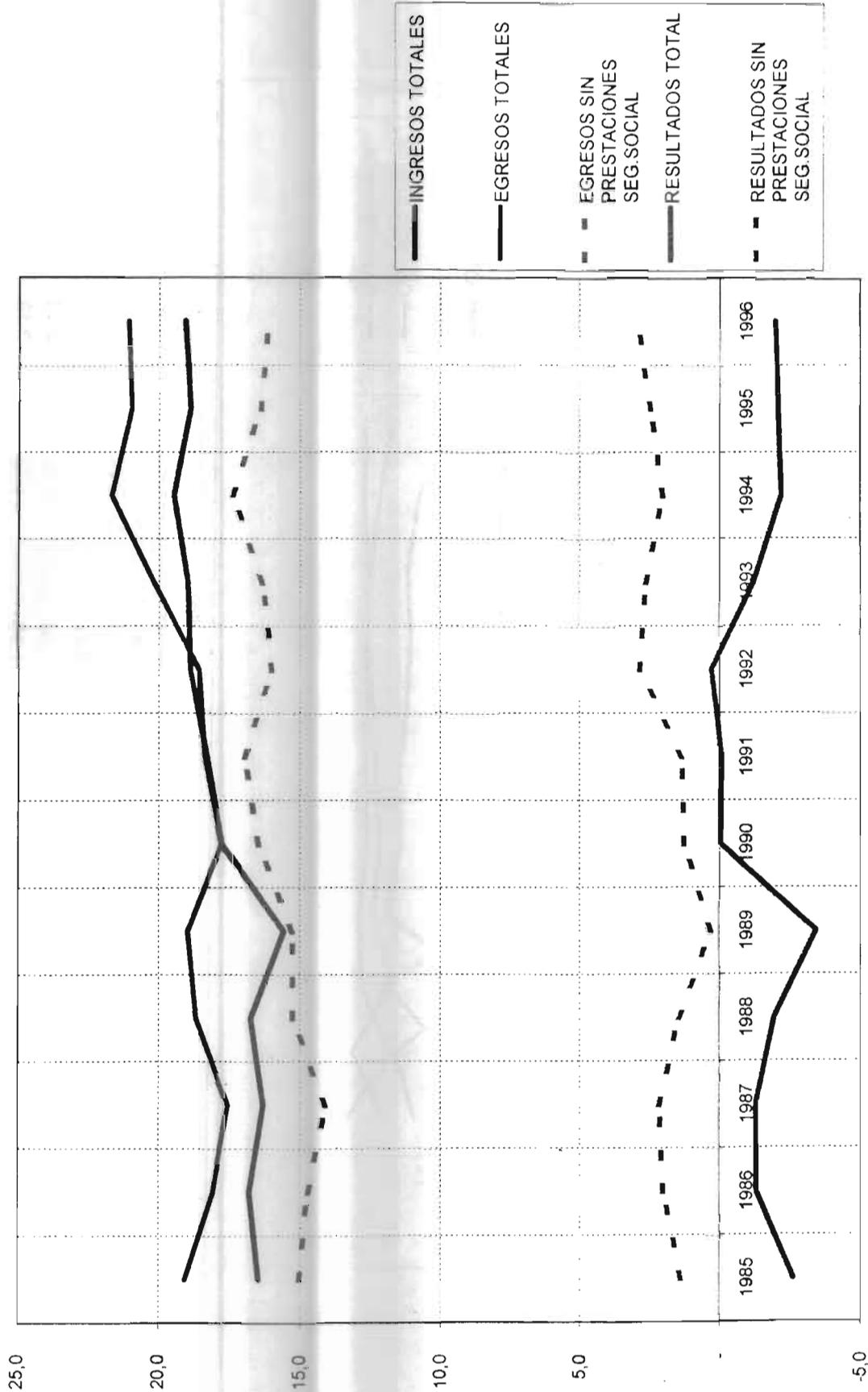
112,336

151,168

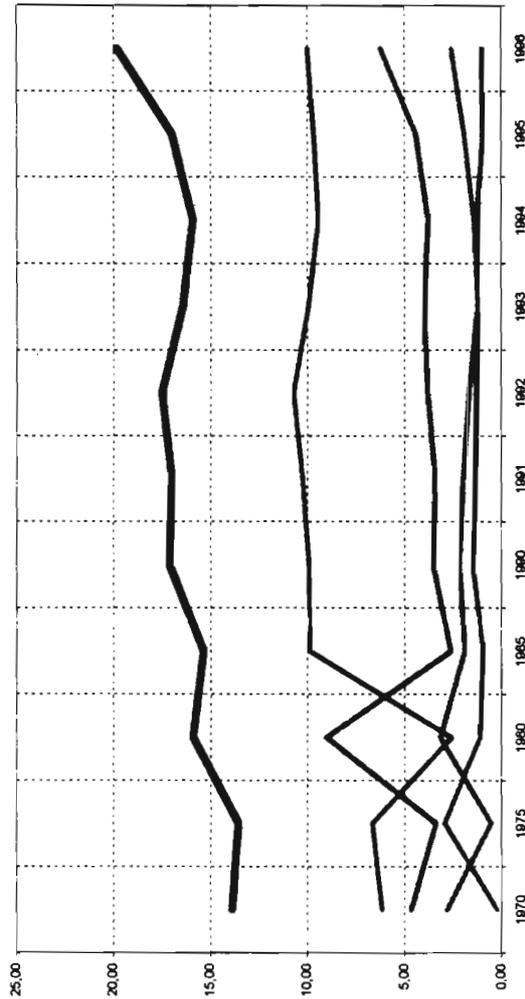
INGRESOS, EGRESOS Y RESULTADOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

EVOLUCIÓN

(Porcentaje del Producto Bruto Interno)



**PRESUUESTO NACIONAL
EVOLUCION DE LOS INGRESOS**
(Porcentaje del Producto Bruto Interno)

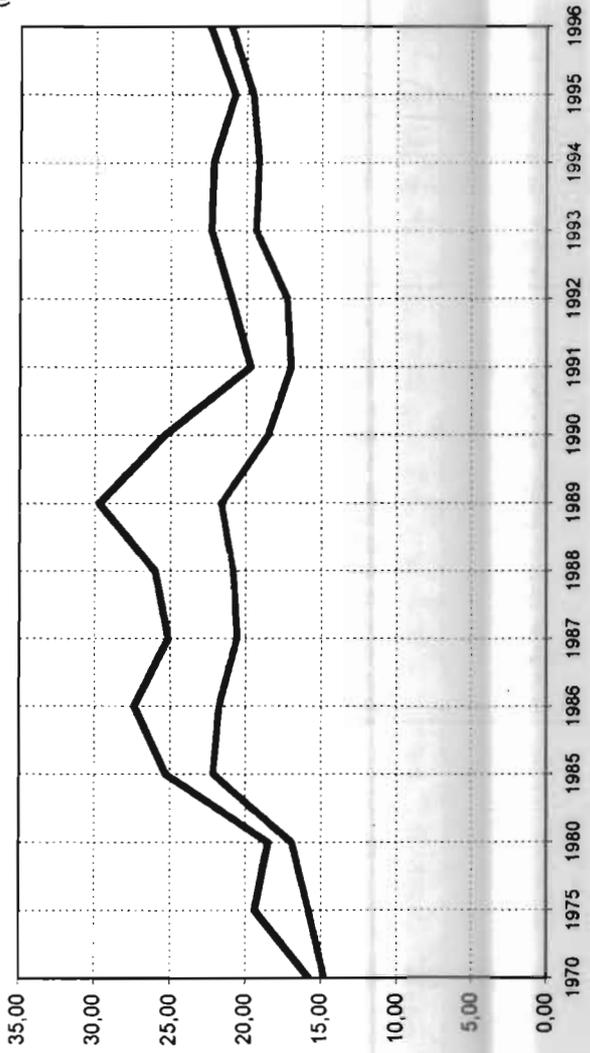


— TOTAL
 — Bienes y Servicios
 — Comercio Exterior
 — Resto Tributarios
 — No Tributarios

	TOTAL	TRIBUTARIOS	Bienes y Servicios	Propiedad	Comercio Exterior	Resto	NO TRIBUTARIOS
1970	13,88	13,63	6,18	0,78	2,80	3,87	0,25
1975	13,58	10,63	6,67	1,63	0,56	1,77	2,95
1980	15,94	14,80	2,58	6,50	3,17	2,55	1,14
1985	15,37	14,40	9,90	0,84	1,89	1,77	0,97
1990	17,14	15,64	9,94	1,39	2,18	2,13	1,50
1991	17,02	15,68	10,28	1,28	1,99	2,13	1,34
1992	17,53	16,24	10,76	1,53	1,68	2,27	1,29
1993	16,45	15,25	9,99	1,41	1,25	2,60	1,20
1994	15,92	14,49	9,45	1,33	1,26	2,45	1,43
1995	17,00	15,06	9,69	1,31	0,97	3,09	1,93
1996	19,84	17,26	10,02	1,57	1,01	4,66	2,58

**PRESUPUESTO NACIONAL
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIONES
COMPARATIVO**

(Porcentaje del Producto Bruto Interno)

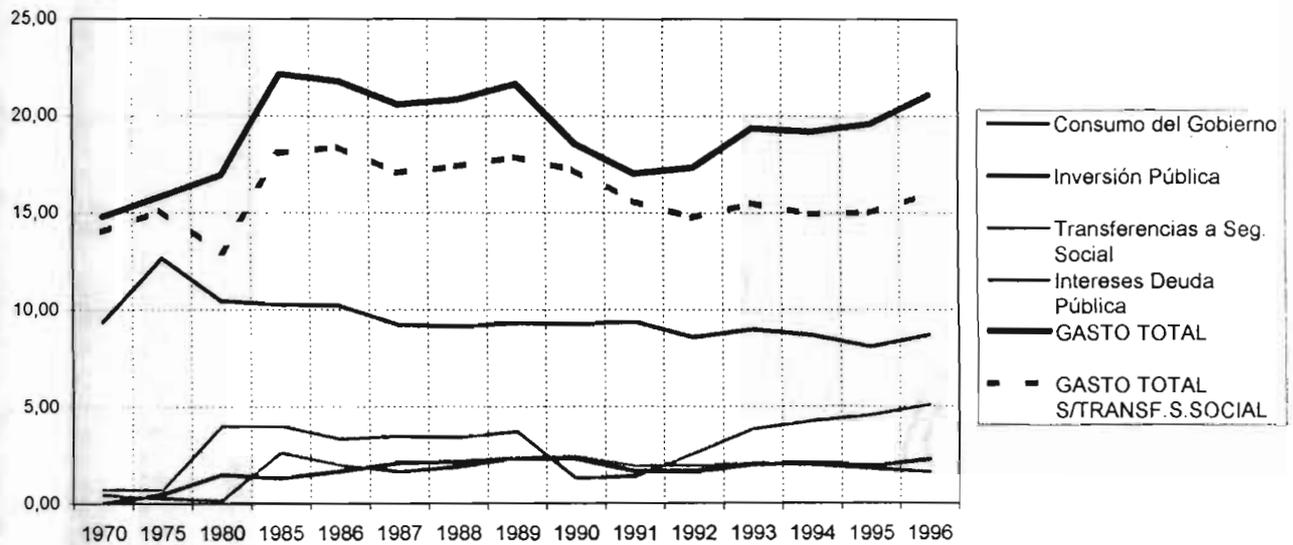


— Presupuesto ejecutado
— Crédito presupuestario

COMPARATIVO

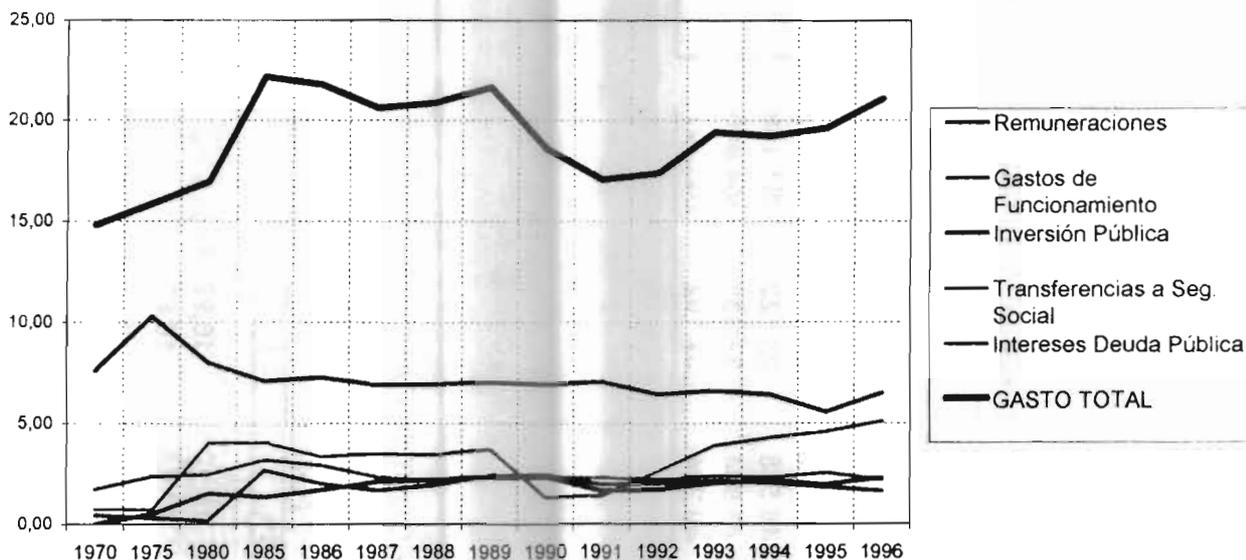
	Ejecutado	Crédito	% ejecutado
1970	14,81	15,80	93,8
1975	15,88	19,40	81,9
1980	16,97	18,52	91,6
1985	22,18	25,31	87,6
1986	21,80	27,40	79,6
1987	20,62	25,15	82,0
1988	20,86	26,03	80,2
1989	21,66	29,74	72,8
1990	18,59	25,43	73,1
1991	17,06	19,73	86,4
1992	17,37	21,03	82,6
1993	19,40	22,35	86,8
1994	19,22	22,21	86,5
1995	19,62	20,80	94,3
1996	21,10	22,49	93,8

PRESUPUESTO NACIONAL
EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DEL GASTO
(Porcentaje del Producto Bruto Interno)



	Consumo del Gobierno	Inversión Pública	Transferencias Seg. Social	Intereses Deuda Púb.	Resto	GASTO TOTAL	GASTO TOTAL s/Transf. S Social
1970	9,37	s/d	0,76	0,46	4,22	14,81	14,05
1975	12,67	0,49	0,73	0,29	1,70	15,88	15,14
1980	10,46	1,52	4,02	0,18	0,79	16,97	12,95
1985	10,28	1,34	4,04	2,66	3,87	22,18	18,14
1986	10,23	1,69	3,36	2,03	4,49	21,80	18,44
1987	9,25	2,10	3,49	1,66	4,12	20,62	17,13
1988	9,16	2,19	3,44	1,91	4,17	20,86	17,43
1989	9,34	2,35	3,73	2,38	3,86	21,66	17,93
1990	9,26	2,34	1,33	2,46	3,21	18,59	17,27
1991	9,39	1,67	1,42	1,98	2,60	17,06	15,64
1992	8,60	1,67	2,59	1,99	2,53	17,37	14,78
1993	8,99	2,02	3,87	2,12	2,41	19,40	15,53
1994	8,72	2,13	4,26	2,03	2,09	19,22	14,97
1995	8,12	1,96	4,59	1,83	3,12	19,62	15,04
1996	8,72	2,28	5,10	1,64	3,36	21,10	16,00

PRESUPUESTO NACIONAL
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIONES
EVOLUCIÓN
 (Porcentaje del Producto Bruto Interno)



	Consumo del Gobierno Sueldos	Gobierno Gastos	Inversión Pública	Transferencias Seg. Social	Intereses Deuda Púb.	Resto	GASTO TOTAL
1970	7,64	1,73	s/d	0,76	0,46	4,22	14,81
1975	10,30	2,37	0,49	0,73	0,29	1,70	15,88
1980	8,00	2,46	1,52	4,02	0,18	0,79	16,97
1985	7,10	3,18	1,34	4,04	2,66	3,87	22,18
1986	7,30	2,93	1,69	3,36	2,03	4,49	21,80
1987	6,91	2,34	2,10	3,49	1,66	4,12	20,62
1988	6,94	2,22	2,19	3,44	1,91	4,17	20,86
1989	7,05	2,29	2,35	3,73	2,38	3,86	21,66
1990	6,94	2,32	2,34	1,33	2,46	3,21	18,59
1991	7,04	2,35	1,67	1,42	1,98	2,60	17,06
1992	6,41	2,19	1,67	2,59	1,99	2,53	17,37
1993	6,59	2,40	2,02	3,87	2,12	2,41	19,40
1994	6,42	2,30	2,13	4,26	2,03	2,09	19,22
1995	5,56	2,56	1,96	4,59	1,83	3,12	19,62
1996	6,51	2,21	2,28	5,10	1,64	3,36	21,10

**PRESUPUESTO NACIONAL
NUMERO DE PUESTOS DE TRABAJO OCUPADOS**

	(1)		(2)		(3)			(4)		Universe of functionaries of the Reform Administrative of the State
	1	2	3	4 = 1+2+3	5	6	8 = 4+5+6			
	Gobierno Central	Poder Legislativo	Organismos Art. 220	Sub total Presupuesto Nacional	Empresas Públicas	Gobiernos Municipales	Total General			
mar-85	99.193	736	57.972	157.901	62.337	34.159	254.397		...	
mar-90	96.909	840	57.906	155.655	56.282	36.595	248.532		...	
dic-95	101.862	1.782	73.453	177.097	45.538	38.523	261.158		57.956	
dic-96	97.900	1.546	73.752	173.198	43.984	37.433	254.615		54.257	
dic-97 (*)	96.158	1.545	73.318	171.021	40.204	37.102	248.327		51.595	

(*) Cifras preliminares.

(1) Incluye Legisladores Nacionales.

(2) Excluye Banco de Previsión Social.

(3) Incluye Banco de Previsión Social en todo el período considerado para homogeneizar la información.

Hasta el año 1996 formó parte de los organismos del Artículo 220 de la Constitución.

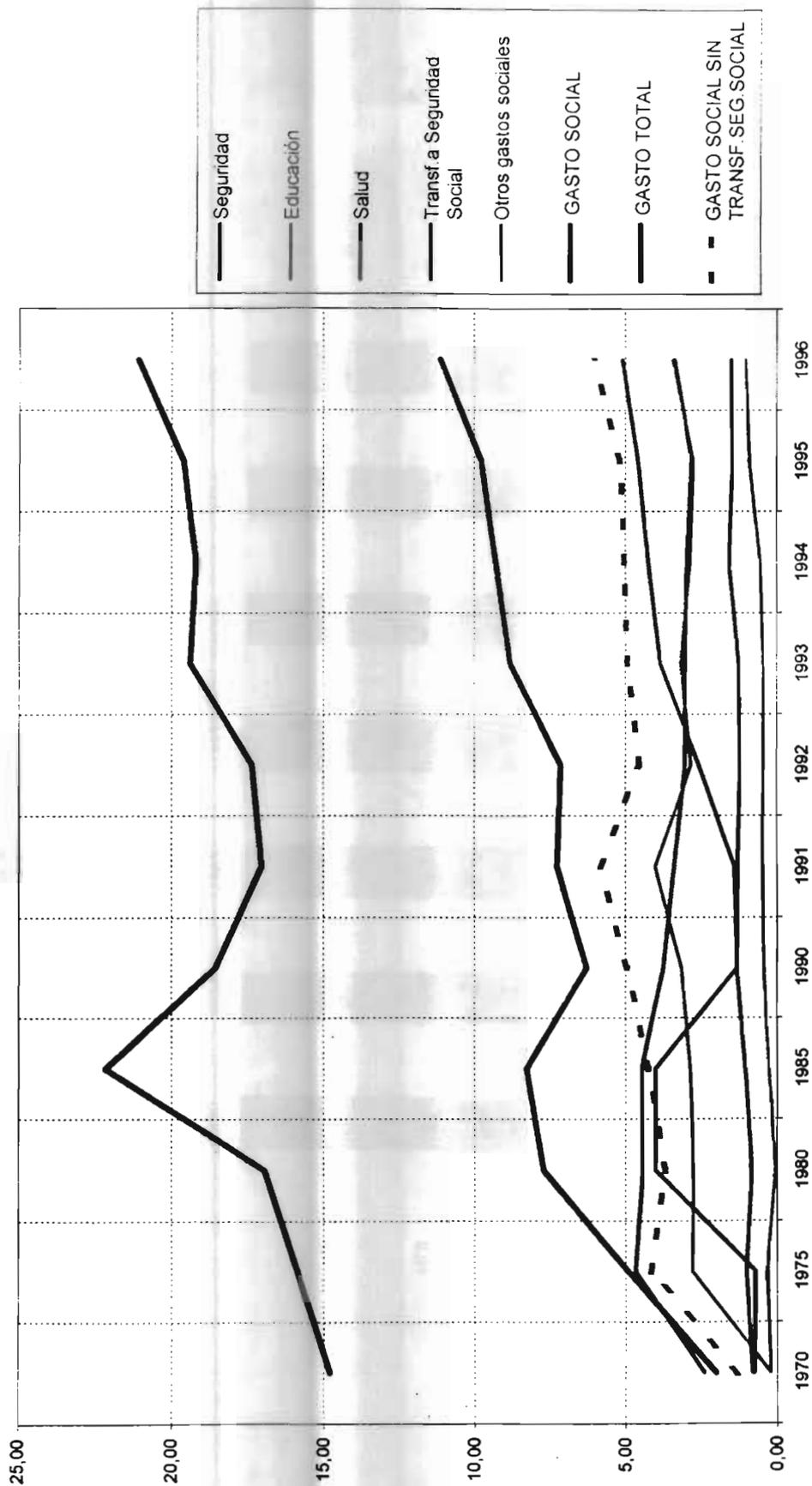
(4) Incluye Ediles.

FUNCIONARIOS PÚBLICOS RESPECTO A LA POBLACIÓN ECONOMICAMENTE ACTIVA

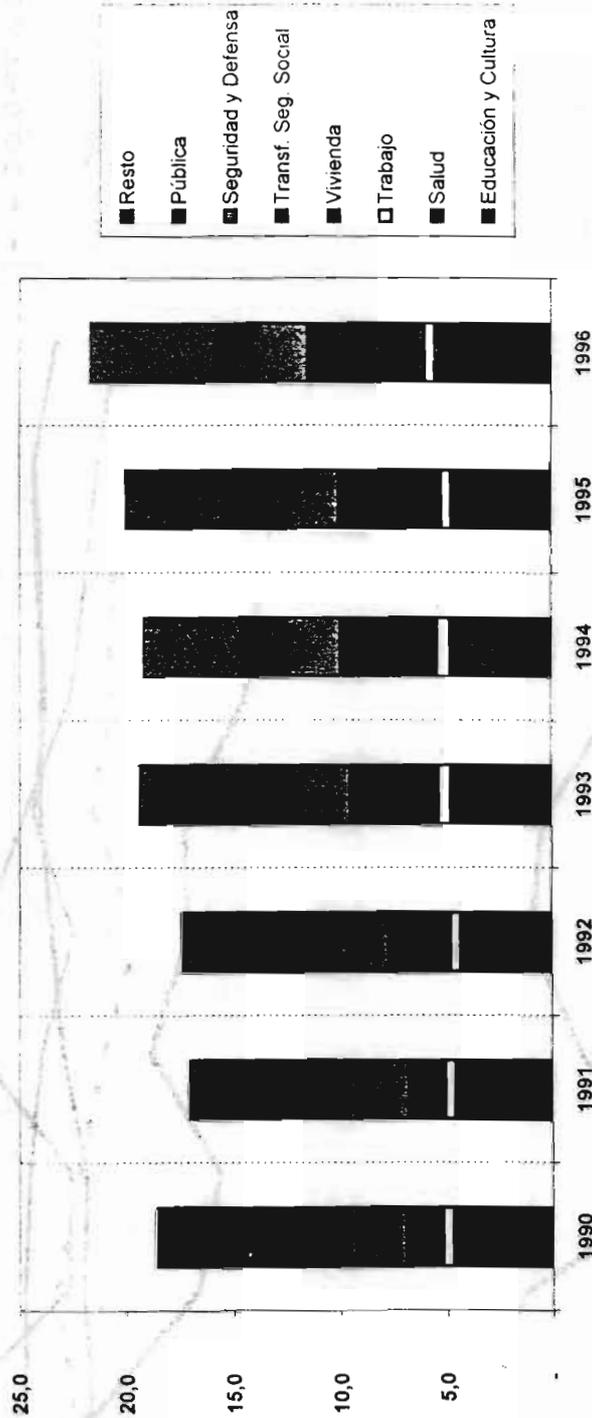
	Puestos de Trabajo Ocupados			Estimación Funcionarios Públicos		Porcentajes	
	1	2	3	2/1	3/1		
dic-95	1.429.700	261.158	242.877	18,27	16,99		
dic-96	1.443.200	254.615	239.792	17,64	16,62		
dic-97	1.450.000	248.327	230.944	17,13	15,93		

**ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL EN EL PRESUPUESTO NACIONAL
A PARTIR DE LA EJECUCIÓN INSTITUCIONAL
EVOLUCION**

(Porcentaje del Producto Bruto Interno)

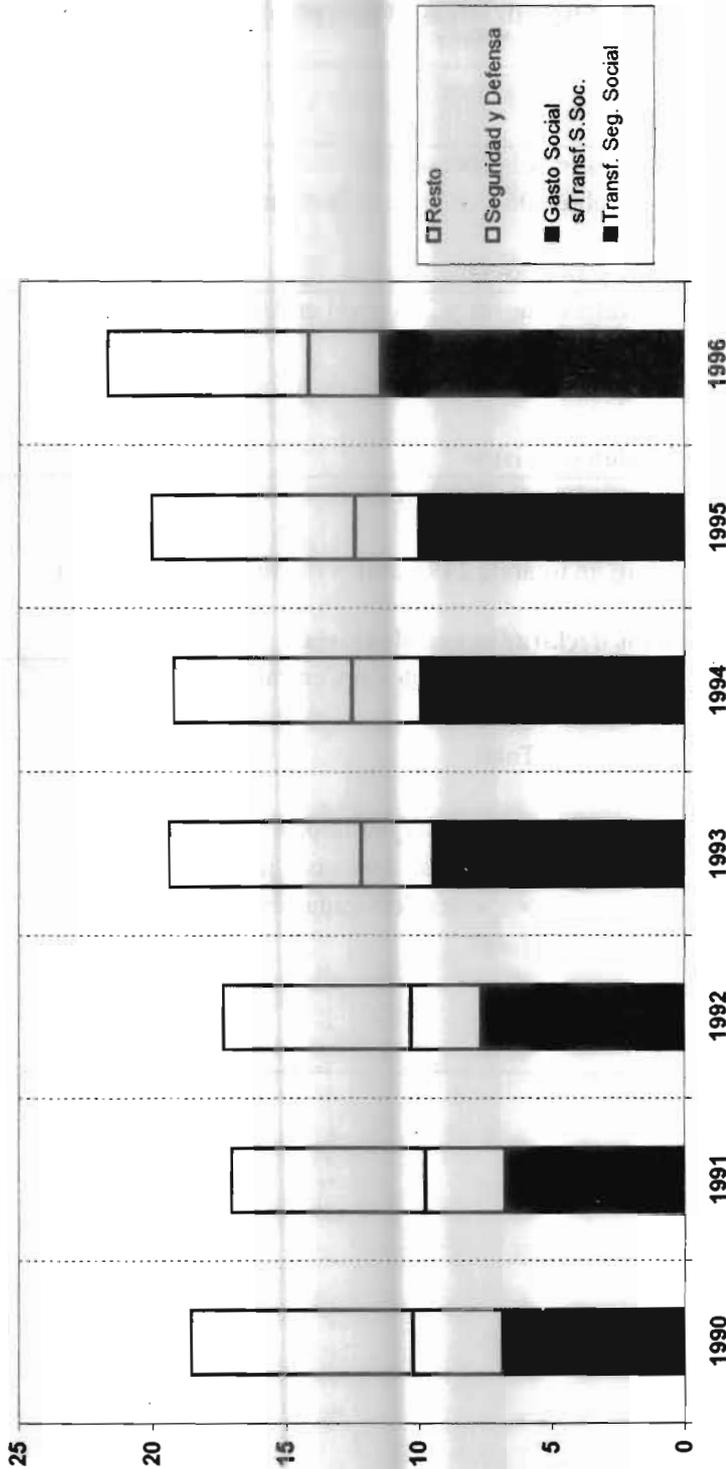


PRESUPUESTO NACIONAL
ESTRUCTURA DE LA EJECUCIÓN DEL GASTO POR DESTINO SECTORIAL
EVOLUCIÓN 1990-1996
 (Porcentaje del Producto Bruto Interno)



	Salud	Trabajo	Vivienda	Transferencias Seg. Social	GASTO SOCIAL	Seguridad y Defensa	Deuda Pùblica	Resto
1990	1,9	0,5	0,3	1,33	6,87	3,4	2,5	5,9
1991	1,9	0,5	0,2	1,42	6,74	3,0	2,0	5,4
1992	1,8	0,5	0,2	2,59	7,66	2,7	2,0	5,1
1993	1,9	0,6	0,2	3,87	9,46	2,7	2,1	5,2
1994	2,3	0,6	0,2	4,26	9,92	2,6	2,0	4,7
1995	2,1	0,5	0,2	4,59	10,00	2,4	1,9	5,8
1996	2,3	0,5	0,5	4,95	11,45	2,7	1,6	6,0

PRESUPUESTO NACIONAL
ESTRUCTURA DE LA EJECUCIÓN DEL GASTO POR DESTINO SECTORIAL
EVOLUCIÓN 1990-1996
 (Porcentaje del Producto Bruto Interno)



	Educación y Cultura	Salud	Trabajo	Vivienda	GASTO SOCIAL s/Transf. S.Soc.	Transf. Seg. Social	Seguridad y Defensa	Resto
1990	2,8	1,9	0,5	0,3	5,5	1,33	3,4	8,4
1991	2,7	1,9	0,5	0,2	5,3	1,42	3,0	7,3
1992	2,5	1,8	0,5	0,2	5,1	2,59	2,7	7,1
1993	2,9	1,9	0,6	0,2	5,6	3,87	2,7	7,3
1994	2,6	2,3	0,6	0,2	5,7	4,26	2,6	6,7
1995	2,6	2,1	0,5	0,2	5,4	4,59	2,4	7,6
1996	3,2	2,3	0,5	0,5	6,5	4,95	2,7	7,5

CEPRE
REFORMA DEL ESTADO : Resultados de la Reformulación de las Estructuras
Organizativas al 15/11/97

Unidades Ejecutoras	
Disminución de Unidades Ejecutoras en el proceso de la Reforma del Estado 39 U. E. sobre 106 U.E. objeto de reforma	36.8 %
Unidades Organizativas de 1er. y 2do. nivel	
Disminución de unidades organizativas de 1er y 2do nivel en Unidades Ejecutoras reformuladas 792 u.o. sobre 1.801 u.o. objeto de reforma	44.0 %
Contratos de Alta Especialización previstos	
En puestos de asesoramiento al primer nivel organizativo	153
En puestos de primer nivel organizativo	87
87 contratos A.E. sobre un total de 249 puestos de dirección (34.9 %)	
Cargos y funciones contratadas declaradas excedentarias	
Administración Central	6.693
Resto	2.628
Total	9.321
Con causal jubilatoria	2.581
Los demás sin causal jubilatoria	5.019
Vacantes declaradas excedentarias	1.721
Total	9.321
Información al 15 de Noviembre de 1997	

ANEXO: DECRETO N° 255/95

MINISTERIO DEL INTERIOR

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.

MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS

MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGIA Y MINERIA

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

MINISTERIO DE SALUD PUBLICA

MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA

MINISTERIO DE TURISMO

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

Montevideo, 11 de julio de 1995

VISTO: que la reforma del Estado constituye un objetivo indisolublemente vinculado a la formulación del Proyecto de Presupuesto Nacional

RESULTANDO: que por Decreto N° 140/995, de 30 de marzo de 1995 se creó en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto una Comisión Sectorial para la Reforma del Estado, en cuyo ámbito se ha intercambiado información y se han formulado propuestas relativas a aspectos organizativos, funcionales y referidos a la intervención administrativa en distintos campos

CONSIDERANDO: I) que el presupuesto para el quinquenio debe tener en cuenta las prioridades programáticas establecidas por el Gobierno y las restricciones que la economía impone a las finanzas públicas;

II) que es imprescindible encauzar la formulación presupuestaria como instrumento de reforma del Estado, señalando explícitamente las bases a que habrá de ajustarse;

III) que la reforma del Estado supone cambios orientados al fortalecimiento de la Administración como instrumento eficaz de las políticas del Gobierno, mejorando la calidad de los servicios y jerarquizando las funciones sustantivas que faciliten la inserción competitiva del país en la región;

IV) que correlativamente es necesario adoptar medidas de reforma administrativa que eliminen redundancias y adecuen la estructura organizativa y la asignación de recursos basada en el logro de metas de gestión, lo que a su vez permitirá liberar recursos para jerarquizar y profesionalizar la función pública;

V) que asimismo la reforma administrativa no requiere exclusivamente del instrumento legal sino que puede avanzarse por vía reglamentaria en aspectos no reservados al legislador;

VI) que es conveniente redistribuir determinadas competencias a fin de encauzar el proceso de reforma administrativa;

VII) que corresponde jerarquizar a nivel de cada Inciso aquellas actividades que hacen a su propia naturaleza, reduciendo o eliminando tareas accesorias por la vía de su supresión, fusión con otras similares o duplicadas, o contratación con terceros que puedan prestarlas con menor costo y mayor eficiencia;

VIII) que es necesario asimismo establecer metas de gestión que aseguren una sustancial mejora de la eficiencia y la eficacia administrativas;

IX) que para un empleo eficaz de los recursos corresponde asignar mayores grados de autonomía a los responsables de su ejecución, vinculándola a la responsabilidad por la gestión y su evaluación;

Atento: a lo precedentemente expuesto, y a lo dispuesto en los arts. 160, 168, num. 19, 174, 214 y 230 de la Constitución;

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
actuando en Consejo de Ministros

DECRETA:

Artículo 1º.- La formulación presupuestal. de los incisos 02 al 14 del Presupuesto nacional se ajustará a los criterios siguientes:

- a) se fortalecerán los cometidos sustantivos de cada Secretaría de Estado en la formulación de su misión y objetivos, políticas sectoriales y aspectos normativos, de regulación y de control;
- b) se establecerán mecanismos de evaluación del desempeño a efectos de vincular la asignación de recursos presupuestarios con los indicadores de gestión;
- c) se descentralizarán funcionalmente las actividades de prestación de servicios, empezando por aquellas que puedan autofinanciarse con recursos propios en el mediano plazo, y se propenderá, en su caso, a encomendar su gestión total o parcial a terceros;
- d) se eliminarán o transferirán a terceros aquellas actividades no sustanciales o de apoyo y que implican duplicaciones o superposiciones, como es el caso de los talleres, imprentas, servicios de limpieza, cantinas y similares;
- e) se racionalizará el uso de recursos físicos, tales como inmuebles, vehículos y equipamiento en general; y
- f) se explicitarán todos los subsidios y transferencias y se eliminarán los que no se compatibilicen con la redefinición de metas y objetivos sustantivos a nivel de cada Inciso.

Artículo 2º.- A los efectos previstos en el artículo anterior, la presupuestación de cada Inciso deberá ceñirse a las definiciones y criterios contenidos en el Anexo

Artículo 3º.- Sólo podrán ser Unidades Ejecutoras aquellas que tengan a su cargo cometidos sustantivos y que reunan, como mínimo, los requisitos a que se refiere el Anexo II del presente Decreto, suprimiéndose las demás. -

Artículo 4º.- Las Direcciones Generales de Secretaría serán las jerarquías administrativas de la respectiva Unidad Ejecutora de apoyo a la gestión ministerial, debiendo ajustarse a los requisitos a que se refiere el Anexo III del presente Decreto, con prescindencia de toda otra actividad accesoria no relevante para el logro de sus metas prioritarias.

Artículo 5º.- La definición y cuantificación de los objetivos, metas y actividades de cada Unidad Ejecutora se realizará teniendo en cuenta parámetros generales y específicos que permitan medir adecuadamente su gestión.

Artículo 6º.- Cada Inciso deberá presupuestar todos los recursos extrapresupuestales que percibe o proyecte percibir, quedándole vedado el uso de todo ingreso por cualquier concepto que carezca de previsión y autorización legal- en el Presupuesto Nacional.

Artículo 7º.- las economías en gastos de funcionamiento que se generen a nivel de cada Unidad Ejecutora como consecuencia de la mejora de gestión podrán aplicarse, en la proporción que se establezca, a un sistema de bonificación a los funcionarios, por excelencia en el desempeño de la misma.

Artículo 8º.- Cada Inciso deberá propender a la jerarquización de la gestión pública respectiva, en términos de exigencias y de retribuciones.

El mayor gasto que genere dicha jerarquización deberá financiarse íntegramente a través de las economías presupuestales resultantes del redimensionamiento de sus Unidades Ejecutoras. A tal efecto, las retribuciones del personal. que resulte excedente como consecuencia de reestructuraciones, supresiones o fusiones de Unidades Ejecutoras serán atendidas con cargo a una planilla especial, pudiendo el jerarca del Inciso disponer de hasta el

20% de las economías que se generen efectivamente por tal concepto a nivel del Inciso para atender necesidades prioritarias de personal calificado destinado al desempeño de sus cometidos. Excepcionalmente podrá superarse el porcentaje establecido precedentemente, cuando las reestructuraciones, supresiones o fusiones de Unidades Ejecutoras alcancen una dimensión que lo justifique.

Artículo 9º.- Se considerarán economías efectivas las que resulten anualmente de la racionalización de las estructuras de personal de los Incisos 02 al 14 del Presupuesto Nacional.

Artículo 10º.- Cométese a la Oficina Nacional de Servicio Civil, con el apoyo del Grupo de Trabajo Técnico de la Reforma del Estado creado por el Decreto N' 140/995, de 30 de marzo de 1995, la implementación de un Programa de Reconversión Laboral para el Sector Público y el cumplimiento de toda otra actividad conducente a la optimización de los recursos humanos disponibles.

Artículo 11º.- Cométese a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto la revisión y actualización de la distribución de competencias entre los Ministerios, a cuyo efecto dispondrá de un plazo de 30 días a contar de la fecha del presente Decreto.

Artículo 12º.- Integrase una comisión con representantes de los Ministerios de Salud Pública, Trabajo y Seguridad Social, y Economía y Finanzas, de la oficina de Planeamiento y Presupuesto y del, Banco de Previsión Social, a fin de analizar la viabilidad de que los servicios asistenciales de salud a cargo de dicho Ente Autónomo sean asumidos por la Administración de los Servicios de Salud del Estado, a la que se transferirán los recursos humanos y materiales correspondientes.

Artículo 13º.- la propuesta presupuestal de cada uno de los Incisos 02 al 14 del Presupuesto Nacional deberá ser formalmente presentada al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, antes del 31 de julio de 1995.

Artículo 14º.- Exhórtase a los órganos y organismos comprendidos en el art. 220 de la Constitución a adoptar similares disposiciones a las contenidas en el presente Decreto para la presentación al Poder Ejecutivo de sus respectivos proyectos de presupuesto, especialmente en lo referente al plazo establecido en el artículo anterior.

Artículo 15º.- Cométese a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto tener en cuenta las disposiciones contenidas en el presente Decreto al emitir el dictamen que prescribe el art. 221 de la Constitución respecto a los presupuestos de los Entes Industriales y Comerciales del Estado.

Artículo 16º.- Comuníquese, etc.

ANEXO I

BASES PARA LA FORMULACION DEL PROYECTO DE LEY DE

PRESUPUESTO QUINQUENAL, 1995-1999

I. Presupuesto Quinquenal y Reforma del Estado

1. El proyecto de ley de Presupuesto Quinquenal para el período 1995-1999, será el instrumento legal y financiero a través del cual se pondrá en marcha el, proceso de Reforma del Estado de las instituciones públicas de la Administración Central y de los organismos autónomos y descentralizados que lo integran.
2. La formulación presupuestal debe ser compatible con la disponibilidad de recursos y las restricciones macroeconómicas y fiscales fundamentales, con el fin de garantizar el desarrollo económico y la baja de la inflación. Para ello es imprescindible no aumentar el nivel del gasto público y, por ende, reducir la carga tributario como proporción del producto.

II. Prioridades programáticas y restricciones presupuestales

1. Las prioridades establecidas por el Poder Ejecutivo en el Presupuesto Quinquenal, se expresarán a través de objetivos precisos y metas cuantificadas en indicadores de gestión.
2. El gasto público global de la Administración Central, incluyendo las transferencias, se mantendrá constante en términos reales en el quinquenio.
3. El mantenimiento del nivel del gasto público real constante en el quinquenio y la atención de las prioridades programáticas del Gobierno exigen partir de una reducción uniforme en el gasto público total, excluidas las inversiones, en cada uno de los Incisos. Ello impone un límite general, que se expresará en topes presupuestales para cada Inciso.

III. Principios ordenadores del presupuesto quinquenal

1. El proceso de formulación presupuestal debe basarse en resultados proyectados.
2. Se deberán establecer las responsabilidades y compromisos de desempeño por las autoridades superiores de cada Inciso y de las correspondientes Unidades Ejecutoras.
3. Se preverá la concentración de los recursos humanos y materiales de cada Inciso en sus actividades sustantivas.
4. Durante el proceso de elaboración presupuestal se deberá realizar una revisión profunda de las regulaciones internas y los establecidos sobre el sector privado que no tengan justificación en el actual proceso de apertura e integración regional.
5. Se configurará un proceso de gestión por resultados mediante el establecimiento de sistemas de medición del desempeño a través de un conjunto de indicadores sujetos a evaluación periódica por los organismos de control del Estado. Los indicadores servirán para el otorgamiento de incentivos vinculados al cumplimiento de las metas.

ANEXO II

REFORMULACION DE UNIDADES EJECUTORAS

1. Los jefes de cada Inciso determinarán las Unidades Ejecutoras del mismo, con el objetivo de obtener una mayor racionalidad administrativa, revisando y corrigiendo la configuración actual, cuya dimensión y estructura deberá simplificarse.
2. A los efectos de su reordenamiento, las Unidades Ejecutoras se deberán clasificar en:
 - a) Normativas, reguladoras y de control de actividades públicas o privadas; y
 - b) Prestadoras directas de servicios a cargo del Estado.
3. Los casos de Unidades Ejecutoras cuyas actividades no se encuadren en los dos tipos mencionados en el punto precedente serán objeto de un análisis especial, con criterio restrictivo, por parte del Grupo de Trabajo Técnico de Reforma del Estado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
4. Las Unidades Ejecutoras deberán agrupar las competencias estatales sobre un sector de actividad homogéneo. Serán estructuras constituidas en base a áreas de actividades sustantivas, dotadas de unidad interna, orgánicamente completas, capaces de desempeñarse con autonomía de gestión, con excepción de los servicios de apoyo centralizados en las Direcciones Generales de Secretaría (ver Anexo III).

5. La cantidad total de Unidades Ejecutoras sustantivas de cada Inciso se reducirá, respecto a la existente en la actualidad, según las pautas del presente Anexo.

A tal efecto, como regla general, no se propondrán Unidades Ejecutoras de menos de 60 puestos, sean presupuestados o contratados.
6. Deberá propenderse a reducir hasta en un 40% el número global de Unidades Ejecutoras de la Administración Central.
7. La estructura organizativa interna de cada Unidad Ejecutora dependerá de su dimensión y de la complejidad de las tareas a realizar. Las Unidades Ejecutoras podrán subdividirse en Divisiones; las Divisiones en Departamentos y los Departamentos en Secciones. La presente enunciación de estos niveles de ningún modo implica que en cada Unidad Ejecutora deban existir todos ellos.
8. Deberá evitarse una excesiva subdivisión de la estructura organizativa. No se autorizará la creación de Secciones, o unidades organizativas equivalentes, integradas por menos de 5 puestos, incluyendo el de su jefe.
9. Los jefes de las Unidades Ejecutoras se responsabilizarán de su gestión en función de los resultados obtenidos, medidos a través de indicadores de desempeño..

ANEXO III

REFORMULACION DE LAS DIRECCIONES GENERALES DE SECRETARIA

1. Dentro de cada Inciso de la Administración Central, todas las actividades de apoyo quedarán centralizadas en la Dirección General de Secretaría.
2. Se considerarán actividades de apoyo todas aquellas que, sin surgir explícitamente de las competencias del Inciso, son necesarias para el desempeño de las mismas. Las actividades de apoyo incluyen la administración de recursos financieros y materiales, la administración de recursos humanos, así como el asesoramiento jurídico.
3. Las actividades de apoyo en la administración de los recursos financieros y materiales comprenden:
 - a) La programación de la ejecución presupuestaria del Inciso para definir las previsiones de caja.
 - b) La registración de los compromisos, los gastos devengados y los pagos.
 - c) La custodia de fondos y valores provenientes de recaudaciones o de cualquier otro ingreso, así como la realización de los cobros y pagos que correspondan.
 - d) La evaluación de los requerimientos de compras y contrataciones y la gestión de las mismas.
 - e) El control relativo al manejo de fondos y rendiciones de cuentas.
 - f) Logística y mantenimiento de activos.
4. Las actividades de apoyo en la administración de recursos humanos comprenden:
 - a) La administración y actualización de los sistemas de información sobre los recursos humanos del Inciso, aplicando los controles que permitan la correcta liquidación de haberes del personal.
 - b) La coordinación y asistencia técnica del proceso de selección e integración del personal.
 - c) La coordinación del proceso de evaluación de desempeño.
 - d) La coordinación del proceso de capacitación.
 - e) La supervisión del cumplimiento de la legislación en materia de recursos humanos y de la seguridad e higiene en el trabajo.

5. Las actividades de asesoramiento jurídico incluyen todas aquéllas en las que se requiere de profesionales del derecho para la producción de dictámenes, instrucción de sumarios y tareas afines.
6. Las Direcciones Generales de Secretaría en principio no deberán tener a su cargo el desempeño de las competencias sustantivas específicas del Inciso.
7. Antes del 31 de julio de 1995, bajo responsabilidad directa del Director General de Secretaría, se elaborará y presentará al jerarca del Inciso, una propuesta de reorganización en la que se identificará:
 - a) A todos los funcionarios que actualmente se desempeñan en actividades de apoyo fuera de la Dirección General; y
 - b) a todos los funcionarios que actualmente desempeñan actividades sustantivas dentro de la misma.
8. Una vez identificada la distribución del personal de cada Inciso en actividades sustantivas y de apoyo, se procederá a la reformulación de la estructura de cargos de la Dirección General de Secretaría, redimensionándola de acuerdo a las pautas que fije la Unidad de Reforma del Estado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE SERVICIOS PÚBLICOS: BASES QUE FUNDAMENTAN LOS INCENTIVOS INSTITUCIONALES ¹

Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda de Chile

INTRODUCCIÓN

El Proyecto de Ley que fija el pago de un incremento institucional por desempeño a servicios públicos, suscrito en el marco de las negociaciones Gobierno-ANEF es una iniciativa que se sustenta en el reconocimiento de los esfuerzos de mejoramiento de gestión que han impulsado las instituciones durante los últimos años. En efecto, desde los primeros años del gobierno de la concertación se han venido impulsando una serie de políticas y programas destinadas a modernizar la gestión pública, teniendo como objetivos centrales: lograr mejoramientos sustanciales en la calidad de servicio y atención al usuario, un uso eficiente de los recursos públicos, mayor transparencia en la gestión y el fortalecimiento de las políticas de recursos humanos posibilitando un mayor desarrollo personal y profesional de los funcionarios.

Como resultado de dichas orientaciones y políticas, son innumerables los avances que se han registrado en los resultados de la gestión de las instituciones, destacando entre otros: disminución considerable de tiempos de respuesta en la tramitación de trámites relevantes para los usuarios (INP, SII, Tesorería), logros importantes en la productividad de servicios relevantes para el desarrollo económico del país (SAG, MOP, INDAP, Registro Civil, CORFO, etc), mejoramientos sustanciales en la cobertura y la calidad de prestaciones claves para los sectores de menores ingresos (JUNAEB, FONASA, Ministerio de Educación, Salud, etc).

Sin duda que cada uno de los logros de las instituciones traducidos en la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios prestados requiere de un mayor fortalecimiento y desarrollo, como asimismo de un reconocimiento e incentivo hacia mejores resultados. En este contexto, y considerando el importante avance de los servicios públicos y creación de condiciones para un mejoramiento sostenido de aquellas instituciones con menor avance en materias de gestión, se ha impulsado la iniciativa que posibilita el pago de un incentivo asociado al cumplimiento de metas institucionales, cuyo objetivo central es incentivar el mejoramiento de la gestión de las instituciones públicas, lograr mayor eficiencia, eficacia de sus resultados, a partir de la suscripción de compromisos de desempeño que premien cumplimiento de metas de gestión.

Esta iniciativa, por lo tanto, se genera en el marco de importantes avances en materia de mejoramiento de gestión de las instituciones públicas y de iniciativas orientadas a la generación de compromisos y responsabilización por los resultados.

¹ Documento preparado para el taller "Evaluación de la Gestión del Gasto Público", Cepal, Santiago de Chile, Enero de 1998.

El presente documento sistematiza, las principales políticas, programas y acciones como parte del proceso de modernización de la gestión pública impulsado por el gobierno y que han dado como resultado entre otros las condiciones para una mayor responsabilización y suscripción de compromisos de gestión evaluables. Asimismo se resumen las propuestas metodológicas y de procedimientos que permitirán poner en marcha esta iniciativa.

I.- ANTECEDENTES

1.1 BASES PROGRAMÁTICAS DEL SEGUNDO GOBIERNO DE LA CONCERTACIÓN.

En el programa de gobierno del Segundo de Gobierno de la Concertación, quedaron reflejados a nivel de definiciones programáticas, y como una de las ocho prioridades del gobierno, los principales temas relativos a la modernización del Estado y de la gestión pública. Dichos principios constituyen los lineamientos centrales que deberían orientar la labor del Estado en el ámbito de mejorar su desempeño y modernizar su gestión.

Las directrices planteadas en el programa de gobierno son las siguientes:

- i) Convertir al ciudadano en el foco central de la acción del Estado, poniendo especial énfasis en que cada repartición pública identifique a sus usuarios, así como los servicios que ellos requieren.
- ii) Estilo de gestión orientado hacia los resultados en lugar de centrado en las normas y procedimientos.
- iii) Mejorar la eficiencia en la recaudación y administración de los recursos públicos y mejorar la gestión de las entidades públicas.
- iv) Incorporar tecnología moderna y principios modernos de gestión y organización, específicamente, se plantea transitar desde las formas tradicionales de control hacia el control y evaluación por resultados.
- v) Incorporar sistemas que sancionen la ineficiencia y premien el buen desempeño a nivel individual.
- vi) Designación de los gerentes públicos en base a los criterios de compromiso con las orientaciones del gobierno, idoneidad técnica, experiencia, probidad y dinamismo personal.
- vii) Exigir a quienes estén a cargo de una repartición pública, al comienzo de su gestión, un Plan de Acción, que contemple los objetivos y metas que perseguirá durante el periodo determinado. Estas metas deberán expresarse de manera de poder evaluar su logro.
- viii) Crear mecanismo que posibiliten el control ciudadano de los actos del Estado y entreguen mayor transparencia a la gestión pública.

- ix) Dignificación del rol del funcionario público e impulso a la capacitación como pieza clave de la política de recursos humanos en el sector público.
- x) Redefinir los sistemas de evaluación y poner en práctica sistemas de incentivos monetarios y no monetarios al asociados a la excelencia.

Avanzar hacia un concepto de carrera funcionaria más flexible y autónoma, ampliando la cobertura del sistema de concursos.

- xii) Creación de un Consejo Asesor del Presidente, en materias de modernización de la gestión pública, integrado por los ministros que tengan responsabilidad sobre el tema. Dicho Consejo contará con el apoyo de una Secretaría Técnica.

1.2 PRINCIPALES INICIATIVAS DE GOBIERNO PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

1.2.1 PLAN PILOTO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN EN SERVICIOS PÚBLICOS.

A mediados de 1992, la Dirección de Presupuestos dio inicio a un Programa de Modernización de la Gestión en algunos Servicios Públicos con el objeto de desarrollar nuevos instrumentos de apoyo a la gestión y, a partir de estas experiencias, incorporar en un Plan General en forma progresiva al resto de las entidades de la Administración del Estado.

Este Programa tuvo como objetivo el promover una nueva visión sobre la gestión pública cambiando el foco de atención desde los procesos (políticas, instrumentos y procedimientos), hacia los resultados. Para estos efectos se requirió que los organismos públicos se familiarizaran con técnicas modernas de gestión tales como planificación estratégica, asignación de responsabilidades individuales y sistemas de evaluación del desempeño, y las incorporaran en su forma de administración.

La hipótesis de trabajo fue que el establecimiento de sistemas de control de gestión permitiría una mejor toma de decisiones, la evaluación del desempeño institucional, la adopción de medidas correctivas, el rediseño de prácticas de trabajo y una eficiente asignación y utilización de los recursos financieros.

Se estableció como requisito que estos sistemas debían permitir una permanente evaluación de la gestión institucional, especialmente en cuanto a la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios proporcionados a los usuarios.

El Programa fue diseñado en base a dos etapas de trabajo:

Una primera etapa cuyo objetivo era el diseño de un sistema de control de gestión y que contemplaba el desarrollo de indicadores de gestión que permitieran una evaluación del desempeño institucional.

Una segunda etapa, de implementación del diseño realizado, con el objetivo de contar con sistemas de control de gestión operando en los servicios.

Para ejecutar el programa se conformó, en cada Servicio participante, un grupo de trabajo integrado por Directivos del Servicios, consultores externos y un profesional de la Dirección de Presupuestos.

Resultados del Plan Piloto.

El Plan Piloto de Modernización de la Gestión Pública integró a 5 servicios públicos, tres de los cuales finalizaron la segunda etapa de construcción de indicadores de desempeño (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Servicio Agrícola y Ganadero y Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas). Las otras dos instituciones (Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos, Dirección General de Deportes), lograron finalizar exitosamente procesos de planificación estratégica, para la determinación de su misión y objetivos. Esto último, en la perspectiva de determinar los requerimientos técnicos, organizacionales y económicos para la futura implementación del Sistema de Control de Gestión.

De esta manera, los resultados mirados desde el punto de vista de los objetivos iniciales del Plan Piloto fueron bastante positivos. Pero hubieron otros resultado o efectos no previstos que tal vez tuvieron tanto o más importancia que los resultados formales.

El primero de estos resultados fue la contrastación de los enfoques de la moderna teoría del management con la realidad del sector público nacional. El resultado de este "choque" fue la elaboración de una metodología, especialmente en el tema de evaluación del desempeño institucional, que partiendo de la base teórica del management moderno, rescataba y potenciaba las características propias de la administración pública chilena. Metodología que de ahí en adelante ha servido de base para otras iniciativas en esta área, tales como indicadores de gestión, balances de gestión, convenios de desempeño (CCHEN) y bonificaciones por desempeño institucional (Aduanas, Salud, MOP).

El segundo resultado, fue el gran efecto demostrativo que esta iniciativa en el sector público. Esta experiencia logro relevar y elevar el perfil del tema de la modernización de la gestión pública, llevando, la discusión de estas temáticas a importantes foros públicos y privados durante el año 1993. Lo anterior sirvió de base, junto a otras iniciativas impulsadas por instituciones líderes como el INP y el Servicio de Impuestos Internos, para la incorporación definitiva de este tema en la agenda pública y las bases metodológicas para el diseño de los Compromisos de Modernización, iniciativa desarrollada posteriormente por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, .

1.2.2 INDICADORES DE GESTIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

a) Contexto y Objetivos

La generación de un sistema de metas e indicadores de gestión se enmarca en las iniciativas prioritarias de gobierno orientadas a la modernización de la gestión de las instituciones públicas.

Tiene como objetivo la generación de un sistema de medición y evaluación de la gestión de los servicios públicos que posibilite:

- La entrega de información regular sobre el uso de los recursos públicos y la calidad de la gestión de los servicios públicos, orientado a sentar las bases para un mayor compromiso y confianza que facilite la relación entre las instituciones públicas, los ministerios y el Congreso Nacional.
- La incorporación de información relativa al desempeño de las instituciones en la discusión presupuestaria logrando una mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos
- La generación de bases sustentables de información para la toma de decisiones de los propios servicios, impulsando una gestión más eficiente y comprometida con los resultados
- Mejorar la coordinación con los demás niveles de decisiones del aparato público.

Surge en 1995 como iniciativa de la Dirección de Presupuestos, se introducen por primera vez durante la discusión de la Ley de Presupuestos, metas e indicadores de gestión en 26 servicios públicos de la administración central (aprox.20% del total)

b) METODOLOGÍA

Como se mencionará anteriormente, la metodología surge de la experiencia piloto de modernización de servicios públicos (SENCE, DIGEDER, SAG, DIBAM, JUNAEB) impulsada por la DIPRES entre 1992 y 1994, y que consistió en la introducción de Sistemas de Control de Gestión. Para dichos efectos se generó un desarrollo metodológico que permitió la identificación de las fases relevantes para la construcción del sistema de indicadores de gestión.

A partir del desarrollo de una guía metodológica entregada a los servicios públicos, se propone que las instituciones realicen los siguientes pasos en la construcción de sus indicadores:

i) Definiciones estratégicas: definición de objetivos que orientarán a corto, mediano y largo plazo su accionar y traducir los objetivos más relevantes en metas de gestión a través un proceso de Planificación estratégica.

II) Desarrollo del Proceso de Planificación Estratégica (Misión, Objetivos institucionales, metas de gestión), se entregan los conceptos de cada una de estas fases.

III) Elevamiento de la información para la medición de gestión: Información financiero contable, información operacional, información sobre resultados

IV) Definición de las áreas básicas de evaluación:

Los aspectos o dimensiones del desempeño de una institución que es factible y relevante medir, son los siguientes:

Economía

Este concepto se puede definir como la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de su misión institucional.

Todo organismo que administre fondos, especialmente cuando estos son públicos, tiene la responsabilidad de efectuar un manejo eficiente de sus recursos de caja, de la ejecución de su presupuesto, de la administración de su patrimonio y de su capacidad de generación de ingresos cuando esta no interfiere con su misión institucional.

Indicadores típicos de economía y desempeño financiero de una institución son su capacidad de autofinanciamiento, la ejecución de su presupuesto y la recuperación de préstamos.

Eficiencia

El concepto de eficiencia describe la relación entre dos magnitudes físicas: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto.

El indicador natural de eficiencia es el costo unitario de producción o costo promedio, el cual relaciona la productividad física de los factores y su costo. En el ámbito de los Servicios Públicos existen muchas aproximaciones a este concepto. En general, se pueden obtener mediciones de productividad física, relacionando nivel de actividad, expresado como número de acciones, beneficios o prestaciones otorgadas, y nivel de recursos utilizados (gasto en bienes y servicios, dotación de personal, horas extraordinarias etc).

Otro tipo de indicadores de eficiencia son los que relacionan volúmenes de bienes y servicios o recursos involucrados en la producción de estos, con los gastos administrativos incurridos por la institución. En algunos países por ejemplo, la participación de los gastos administrativos generales en el gasto total de las instituciones del sector público se considera como una buena aproximación a las ganancias globales de eficiencia en el conjunto de dicho sector.

Eficacia

El concepto de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el área, o la institución como un todo, está cumpliendo con sus objetivos fundamentales, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

Las medidas de eficacia son más fáciles de obtener en la medidas que exista claridad respecto a los objetivos de la institución. Por esta razón, servicios que poseen un conjunto bien definido de prestaciones orientadas a una población objetivo bien acotada, pueden generar excelentes medidas de eficacia, tales como, cobertura de los programas, aceptabilidad de la prestación, grado de satisfacción de los usuarios, tiempo de tramitación de los beneficios, etc.

Calidad del Servicio

La calidad del servicio es una dimensión específica del concepto de eficacia que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. Son extensiones de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.

v) Definición de criterios y requisitos que deben cumplir los indicadores de gestión

El desarrollo de indicadores de gestión debe ser abordado bajo la preeminencia de criterios técnicos. Se trata de un paso fundamental para enriquecer y modernizar la gestión de las instituciones públicas. Por esto, el proceso mediante el cual se obtengan los indicadores determinará de manera importante su legitimidad y aplicabilidad.

Los indicadores de gestión debe satisfacer los siguientes requisitos básicos:

La condición básica de los indicadores es la **pertinencia**, es decir que deben ser expresión de los procesos y productos esenciales de la institución, de modo de reflejar adecuadamente el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales.

La medición debe ser **homogénea**. Esto quiere decir, que las actividades o prestaciones que se escojan para ser medidas deben ser de un mismo tipo, en términos de calidad, costo y usuarios a quienes van dirigidas.

Los indicadores deben ser **independientes** y responder en lo fundamental a las acciones desarrolladas por la institución. En la medida de lo posible, se deben evitar indicadores que puedan estar condicionados en sus resultados por factores externos, tales como la situación general del país, o la actividad conexas de terceros, sean estos públicos o privados.

La información que sirva de base para la elaboración de indicadores de gestión debe ser recolectada a un **costo razonable** y con la garantía de **confiabilidad** necesaria.

Los indicadores deben ser **públicos**; esto es, deben ser conocidos y accesibles a todos los niveles y estamentos de la institución, así como al público usuario y al resto de la administración pública.

Ligado a lo anterior, se encuentra el echo de que los indicadores deben ser generados en un medio **participativo**, que involucre en el proceso de elaboración a todos los actores relevantes (funcionarios, directivos, autoridades, usuarios), lo anterior como una forma de asegurar la legitimidad y reforzar el compromiso con las metas e indicadores resultantes.

Finalmente, respecto al número de indicadores de gestión a utilizar, se debe reconocer que existe una contradicción entre los requerimientos de **simplicidad** y **comprehensividad** en un sistema de indicadores. Los indicadores deben cubrir los aspectos significativos del desempeño, privilegiando los objetivos más relevantes, pero su número no puede exceder la capacidad de análisis de quienes los usaran. Un mínimo aceptable de

indicadores de gestión, debe incluir al menos un par de indicadores por cada una de las dimensiones del desempeño señaladas anteriormente

vi) Apoyo técnico-metodológico para la construcción de indicadores

En el proceso de construcción de los indicadores existe una fase de apoyo metodológico y técnico por parte de la DIPRES, la cual se realiza en reuniones entre la unidad de gestión (un profesional) y la contraparte del servicio. Los indicadores deberían ser sancionados coordinadamente con el sector presupuestario.

c) Evaluación del proceso

Durante el proceso presupuestario de 1998, se realizó, por cuarto año consecutivo, el proceso de establecimiento de metas e indicadores de gestión para los servicios públicos.

Para 1998, 66 instituciones públicas comprometieron un total de 285 metas de gestión con sus respectivos indicadores cuantitativos para verificar su avance.

A continuación se presenta un cuadro con los principales resultados observados, en los últimos cuatro procesos.

PERÍODO PRESUPUESTARIO	1995	1996	1997	1998
Nº de servicios participantes	26	49	65	66
Nº de metas e indicadores	105	182	282	285

El cuadro anterior muestra que la cobertura de servicios con metas e indicadores de gestión, así como el número de las mismas, creció levemente entre los procesos presupuestarios de 1997 y 1998. La principal razón que explica este fenómeno, es que la cobertura del programa esta relativamente acotada a aquellos servicios en los que es posible establecer este tipo de instrumentos con la metodología utilizada.

El resto de la cobertura potencial del programa esta integrada por subsecretarías e instituciones que realizan actividades más ligadas a la función normativa o reguladora, en las cuales la medición de desempeño es relativamente más compleja y, por lo tanto, requiere de la aplicación de una metodología de trabajo más intensiva y con un mayor grado de asistencia y apoyo técnico por parte de la DIPRES.

En cuanto a la calidad técnica de las metas e indicadores comprometidos y al grado de compromiso respecto de su cumplimiento que se ha generado al interior de los servicios públicos, una primer análisis refleja que ambos aspectos presentan una mejoría en relación a versiones anteriores del proceso.

Evaluación año 1996.

Se realizó a principios de este año la evaluación del grado de cumplimiento de las metas de gestión correspondientes al período presupuestario 1996. De acuerdo a los compromisos establecidos, 49 servicios públicos presentaron información sobre cumplimiento de metas de gestión para el referido período.

El primer aspecto que resalta es que la mayoría de las metas presentadas dicen relación con los conceptos de eficacia (46% del total) y calidad de atención al usuario (24% del total), siendo minoritaria la participación de los indicadores de eficiencia y economía.

Economía: De un total de 16 metas de este tipo 12 fueron cumplidas o sobrepasadas, lo cuál implica un cumplimiento de un 75%.

Eficacia: De los 84 indicadores de eficacia considerados, 61 muestran que la meta respectiva fue alcanzada o superada, lo que corresponde a un cumplimiento del 73%.

Eficiencia: Este tipo de metas fue el que resultó relativamente menos lograda (59% de cumplimiento), con solamente 23 indicadores mostrando valores iguales o superiores a la meta establecida, de un total de 39.

Calidad de Servicio: Este tipo de metas fue la que mostró un mayor grado de cumplimiento (86%), con 38 indicadores alcanzando un resultado positivo sobre un total de 44.

El porcentaje de cumplimiento sobre el total de metas comprometidas fue de un 73%. Si además se considera que en las 49 metas no cumplidas el porcentaje promedio de avance fue de un 69%, se llega a una cifra global de un 92% de avance, lo cual refleja el importante esfuerzo desplegado por las instituciones participantes para lograr las metas del año.

Evaluación primer semestre de 1997.

Similarmente a la evaluación del año 1996, se realizó una evaluación del avance parcial de las metas, observado al 30 de junio de este año. Esta actividad fue necesaria debido a que una parte importante de las instituciones que participaron en el proceso, establecieron compromisos de carácter semestral. Las 36 instituciones que debían enviar información respecto al cumplimiento de metas al primer semestre de 1997, suman un total de 117 metas e indicadores de gestión.

En cuanto al área de la gestión institucional a la que apuntaron dichas metas, se puede señalar lo siguiente: un 9% correspondieron a metas de economía, un 48% a metas de eficacia, un 11% a metas de eficiencia y 32% a fueron metas relativas a calidad de servicio al usuario.

La evaluación del cumplimiento por cada una de estas áreas específicas, arroja el siguiente resultado:

En relación al área de la gestión institucional a la que apuntaron las metas durante el primer semestre de este año, se puede señalar que un 9% correspondieron a metas de economía, un 48% a eficacia, un 11% a eficiencia y 32% fueron metas relativas a calidad de servicio al usuario.

La evaluación del cumplimiento en cada una de estas áreas específicas, medido sobre la base de los indicadores informados, arroja el siguiente resultado:

Economía: De un total de 11 metas de este tipo, 6 fueron cumplidas o sobrepasadas y 2 tuvieron un grado de avance superior al 80% de la meta establecida, de lo que resulta un porcentaje de cumplimiento promedio de 89%.

Eficacia: De los 56 indicadores de eficacia considerados, 36 muestran que la meta respectiva fue alcanzada o superada. Además, 13 indicadores presentaron un resultado superior al 80% de la meta comprometida, con lo cual el cumplimiento promedio alcanzado fue de un 91%.

Eficiencia: Este tipo de metas resultó cumplida en un 85% promedio. De los 13 indicadores informados, 7 mostraron valores iguales o superiores a la meta establecida y 3 un porcentaje de logro superior al 80%.

Calidad de Servicio: Esta área fue la que mostró un mayor grado de cumplimiento relativo (94%), con 26 indicadores que alcanzaron un resultado igual o superior al 100% y con 6 que lograron valores entre un 80 y un 99% de la meta respectiva.

Utilizando como criterio el de meta cumplida/no-cumplida, vale decir, sin considerar en el computo los porcentajes por sobre el 100% que arrojaron algunos indicadores, el porcentaje de cumplimiento promedio, para el total de metas comprometidas, alcanzó a un 91%.

1.2.3 SISTEMAS DE INCENTIVOS INSTITUCIONALES EN MINISTERIOS Y SERVICIOS PÚBLICOS

El Plan Piloto y el proceso de fijar metas e indicadores de gestión en la Ley de Presupuestos, a dado pie para que el Ministerio de Hacienda impulse otras iniciativas orientadas a incorporar mecanismos de evaluación del desempeño institucional y a mejorar la gestión de los servicios públicos.

Estas iniciativas han tenido lugar entre los años 1994 y 1996, y en orden cronológico son las siguientes:

a) Convenio de Desempeño con la Comisión Chilena de Energía Nuclear (COCHEN).

Marco Conceptual.

El convenio de desempeño es uno de los enfoques modernos en materia de gestión pública y han alcanzado una alta difusión y aplicación en otros países, demostrando su utilidad como instrumento para mejorar la planificación y la coordinación inter-institucional.

Un convenio de desempeño es una herramienta de gestión que consiste básicamente en un acuerdo entre el gerente general o responsable ejecutivo de una empresa o institución y el dueño o algún representante autorizado del dueño de la misma. Este acuerdo toma la forma de un documento en el cual se dejan por escrito la misión y objetivos de la organización y los compromisos que asumen ambas partes para salvaguardar por el cumplimiento de esa misión. Por lo general los compromisos están referidos al logro de un conjunto específico de metas de gestión, y contemplan incentivos pecuniarios asociados al cumplimiento de las mismas.

La principal ventaja de los convenios de desempeño como instrumento de gestión, reside en el hecho de que obliga a los ejecutivos y al personal relevante a reflexionar sobre el tema de misión institucional, y por lo tanto constituye una herramienta de planificación estratégica que ayuda a orientar los recursos y esfuerzos de gestión hacia las actividades esenciales de la organización.

Además proporciona al gerente o responsable ejecutivo un respaldo formal a sus actividades, puesto que representa el mandato o la opinión del "principal", lo cual le permite enfrentar de mejor forma las demandas de grupos de presión internos y externos.

Convenio de Desempeño Ministerio de Hacienda - COCHEN

El convenio de desempeño, que fue puesto en práctica en la COCHEN, consideró los siguientes elementos:

Marco del Convenio.

Se establecieron las razones que justificaron la implementación del convenio, y los objetivos generales que se esperaba lograr. Se elaboró en conjunto con la institución la misión, los objetivos estratégicos para un periodo de cuatro años, las metas y los indicadores de gestión mediante los cuales se evaluaría el cumplimiento de dichas metas.

Sistema de Incentivos.

Con el propósito de hacer viable la ejecución del convenio de desempeño, se establecieron incentivos pecuniarios ligados al grado de cumplimiento de las metas acordadas.

Dicho incentivo, de carácter institucional, significó un incremento de entre 7 y 8% de las remuneraciones de la COCHEN, y se podía ganar o perder cada año, en función del cumplimiento de metas.

Las metas de gestión que se acordaron con la institución tenían relación con su capacidad de manejar adecuadamente sus recursos financieros (incremento de ingresos propios, por la vía de optar a fondos concursables y de una mayor eficacia en la cobranza de cuentas impagas) y la eficacia en la fiscalización de instalaciones radioactivas.

Evaluación de la experiencia

El convenio de desempeño entre la COCHEN y el Ministerio de Hacienda ha operado exitosamente desde 1995. En términos generales, las metas planteadas por la institución

se han cumplido entre un 70% y un 80%, lo cual ha dado lugar al pago proporcional del incentivo por parte de Hacienda. Además, las metas para los años 1997 y 1998 han sido incorporadas en el proceso regular de indicadores de la Ley de Presupuestos, lo que ha permitido su revisión y adaptación periódica.

b) Sistema de Incentivos en otros servicios públicos.

Paralelamente al proceso de fijar metas e indicadores en el contexto de la discusión presupuestaria, se han logrado, durante el último año, importantes avances en materia de incorporar incentivos monetarios al buen desempeño, tanto individual como institucional.

Es así como importantes instituciones del sector público, tales como el Servicio Nacional de Aduanas, el Fondo Nacional de Salud, la CENABAST y el Servicio de Salud del Ambiente (SESMA), entre otros, ya cuentan con un sistema de retribución al buen desempeño institucional en operación.

Las características centrales de estos sistemas son:

Se da un rol importante a la planificación estratégica, en el sentido de que se establece que los objetivos de gestión deben responder a un programa de gestión de mediano y largo plazo, que establezca las principales prioridades de la institución

Los objetivos de gestión se traducen en metas medibles y verificables que el servicio debe cumplir en el curso del año. Se privilegia la medición en el entendido de que solo sobre una base cuantitativa es posible evaluar objetiva y equitativamente el cumplimiento de las metas y, por consiguiente, efectuar el cálculo y pago de los incentivos monetarios.

Existe predictibilidad, respecto al monto del premio por buen desempeño, para la institución, debido a que las metas a lograr, la forma de cálculo del incentivo - porcentaje de incentivo proporcional al porcentaje de cumplimiento de las metas con un tope máximo legal - así como los plazos y los criterios de evaluación, quedan establecidos y acordados entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio responsable, prácticamente con un año de anticipación.

Además de los servicios ya mencionados, sistemas similares al descrito ya están por entrar en funcionamiento en el Ministerio de Obras Públicas, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, el Consejo de Defensa del Estado.

A continuación se describe la operación que han adoptado estos sistemas en el caso de dos proyectos institucionales específicos: Aduanas y Ministerio de Salud.

Proyecto de Modernización del Servicio Nacional de Aduanas.

El Servicio Nacional de Aduanas, en estrecha colaboración con el Ministerio de Hacienda, se embarco entre 1995 y 1996 en un proceso general de modernización que incluyó aspectos tales como la eliminación de pagos de los usuarios por concepto de horas habilitadas, establecimiento de sistemas de turno para atender la demanda de los usuarios en horas no hábiles, la actualización y agilización de la normativa aduanera, y una

reestructuración y adecuación de sus dotaciones de personal, entre otras medidas innovadoras.

Uno de los aspectos destacados del proyecto llevado por esta institución fue la incorporación de sistemas de retribución al buen desempeño, tanto a nivel institucional como individual.

En el aspecto individual, se establece un incentivo pecuniario para el 30% de los funcionarios de mejor desempeño durante el año. Para determinar ese porcentaje se utiliza el sistema de calificaciones actualmente vigente, pero se deja a la institución la flexibilidad de elaborar su propio reglamento de calificaciones, dentro del marco general que al respecto fija la normativa legal. Otra flexibilidad que se deja a la institución es la de establecer sus propios mecanismos para dirimir los "empates" que arrojen las calificaciones, lo cual le permite incorporar un serie de elementos, que en definitiva refuerzan y hacen más objetiva la evaluación del desempeño individual.

En el aspecto institucional, se establece una bonificación ligada al cumplimiento de metas institucionales. Dichas metas se responden a objetivos estratégicos definidos por la propia institución, en el marco de un programa de mejoramiento de la gestión de mediano plazo. La verificación del cumplimiento de las metas es mediante indicadores de gestión previamente establecidos.

En 1997, primer año de aplicación en régimen, estas metas estuvieron asociadas al mejoramiento de la calidad de atención a los usuarios (tiempos de respuesta, simplificación de tramites), al incremento de la eficacia en la fiscalización y a la agilización de los tribunales aduaneros.

Bonificación por desempeño instituciones del Ministerio de Salud.

Casi paralelamente al proceso que se llevaba a cabo en el Servicio Nacional de Aduanas, se estableció un mecanismo similar en las instituciones autónomas del Ministerio de Salud, entiendase: CENABAST, Instituto de Salud Pública, Superintendencia de ISAPRES, Subsecretaría de Salud, FONASA y Servicio de Salud Metropolitano del Medio Ambiente.

Este sistema de incentivos contempla solo el componente de gestión institucional, y premia al 90% de los funcionarios de mejor desempeño relativo (basandose en el sistema de calificaciones) siempre que el Servicio respectivo cumpla los objetivos acordados. El seguimiento de los objetivos de gestión, se realiza por medio de indicadores de gestión, que permiten medir cuantitativamente el grado de avance logrado por la institución.

1.2.4 COMPROMISOS DE MODERNIZACIÓN

Esta iniciativa impulsada por tercer año por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, tiene como objetivo favorecer una acción global de cambio dirigida a modificar los métodos de gestión interna y las relaciones de los servicios con los ciudadanos.

La suscripción de compromisos de modernización por parte de las instituciones públicas ha permitido generar un instrumento para la movilización la capacidad interna de los servicios y orientarlos a lograr resultados concretos en materia de gestión, en áreas relevantes tales como: planificación estratégica, calidad de servicio, informática y tecnología de información, políticas de recursos humanos, etc.

Dichos compromisos se han suscrito públicamente con el Presidente de la República y han constituido a juicio de los propios participantes en un incentivo importante para la movilización de esfuerzos modernizadores al interior de sus instituciones y posibilita mostrar públicamente los avances de su gestión.

Para el año 1997 se suscribieron un total de 374 compromisos, que representan los esfuerzos de modernización de 128 instituciones públicas.

Una primera evaluación del grado de cumplimiento de las metas asociadas a los compromisos, señala que éstas se han logrado en un 80%.

1.2.5 PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En el marco de las iniciativas orientadas a la modernización de la gestión pública, en 1997 se creó el Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos, que entre otros tiene los siguientes objetivos:

- Promover la cultura de la calidad en el ámbito público, para lograr un real aumento en la eficiencia y eficacia de los servicios, en el marco de la modernización del Estado
- Estimular y apoyar el autoanálisis de la institución postulante, en relación a lo que se considera una gestión de calidad moderna
- Destacar el esfuerzo de aquellas instituciones públicas que están implementando sistema de gestión de calidad con clara orientación a los usuarios
- Promover y motivar una relación permanente de intercambio de experiencias y necesidades entre los servicios del Estado y las organizaciones y agentes privados
- Elevar la valoración de la función pública y su rol en beneficio del país rescatando el concepto y vocación de servicio
- Ofrecer posibilidades de desarrollo y realización personal a los funcionarios como principales protagonistas de la calidad de servicio

Para orientar, estimular y facilitar la postulación de los servicios a este Premio el Comité Interministerial ha realizado una serie de seminarios y talleres a nivel nacional con amplia participación de autoridades y funcionarios públicos.

A la fecha han postulado un total de 25 servicios públicos, con participación de servicios de regiones.

1.2.6 SEMINARIOS INTERNACIONALES DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: EXPERIENCIAS DE MODERNIZACIÓN, CALIDAD DE SERVICIO Y RECURSOS HUMANOS

A la fecha se han desarrollado tres seminarios internacionales sobre modernización de la gestión pública. Estos encuentros se han constituido en una instancia de divulgación de las mejores prácticas de modernización de la gestión a nivel internacional y nacional y han convocado en cada una de las oportunidades a más de 1000 personas entre autoridades, funcionarios públicos, académicos, consultores, etc. Los eventos se ha organizado cada año para el tratamiento de temas relevantes que centrarán los principales esfuerzos de la gestión de las instituciones.

En dichos eventos las intervenciones del Presidente y los Ministros que integran el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública han señalado las pautas orientadoras para el trabajo de los servicios públicos en materia de modernización de gestión.

Como productos de estos seminarios la Dirección de Presupuestos ha editado dos libros y dos videos de amplia divulgación al interior de la administración pública y para el público en general.

1.2.6 GUÍAS METODOLÓGICAS

La Dirección de Presupuestos ha publicado tres guías metodológicas, las cuales están orientadas a servir de soporte técnico a los servicios en sus procesos de mejoramiento de gestión. Seda editado Guías sobre Planificación Estratégica, Construcción de Indicadores de Gestión y Capacitación.

Estas guías se encuentran disponible además en la página web del Comité Interministerial de Modernización.

1.2.7 ENCUESTAS DE CLIMA ORGANIZACIONAL Y ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DE LOS USUARIOS SOBRE LA CALIDAD DE ATENCIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Durante 1996 y 1997, la Dirección de Presupuestos, desarrolló dos estudios centrales para la definición y orientación de políticas en el ámbito de la modernización de la gestión pública, en dos dimensiones: en el ámbito de los recursos humanos a través de la Encuesta de Clima Organizacional de la Administración Pública y en el área de la calidad de servicios a partir del Encuesta sobre la de Percepción de los usuarios sobre la calidad de atención en los servicios públicos.

ENCUESTA SOBRE CLIMA ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACION PÚBLICA

Objetivos del estudio.

En el marco del Acuerdo Gobierno-ANEF de 1996 el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos se comprometió a realizar un estudio que permitiera

diagnosticar el Clima Organizacional de la Administración Pública, conocer la opinión de los funcionarios públicos sobre el proceso de modernización de la gestión pública y precisar el perfil social de los funcionarios públicos, con el objeto de contar con antecedentes relevantes para la orientación de políticas en el ámbito de los recursos humanos.

Universo del estudio

El universo del estudio fueron los 36 servicios públicos con más de 100 funcionarios de la Administración Central del Estado (excluido salud y otros con funciones especiales, seguridad, científicas, etc).

Muestra

La muestra fue de 40.000 funcionarios, 30% del total de funcionarios públicos.

Encuestados.

Se encuestó a 3.154 funcionarios (margen de error de un 5%)

Fecha de aplicación.

El estudio se realizó durante el mes de Noviembre de 1996

Actividades de difusión.

Se desarrollaron las siguientes actividades de difusión de los resultados del estudio:

20 de Mayo 1997. Taller con Jefes de Recursos Humanos y contrapartes del estudio, en el cual el Equipo de la Universidad Católica expuso los resultados de éste.

12 de Junio de 1997. Conferencia de Prensa Ministro de Hacienda, con entrega de resultados del Estudio.

19 de Junio de 1997. Incorporación como panel del III Encuentro Internacional sobre Modernización del Estado.

ESTUDIO DE PERCEPCIÓN DE USUARIOS SOBRE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El estudio se enmarcó dentro de los esfuerzos por mejorar la atención y la calidad de los servicios públicos.

Para avanzar en esa dirección resulta fundamental conocer los puntos de vista de los usuarios, y tenerlos en consideración a la hora de tomar decisiones y formular políticas.

A través de este estudio se ha buscado obtener una visión lo más amplia y completa posible respecto a la percepción que los ciudadanos tienen de los servicios públicos.

Para ello, se buscó diferenciar las percepciones generales respecto de los servicios públicos de las experiencias directas con instituciones específicas. Esto permitió aislar las opiniones globales acerca del sector público, que contienen juicios fundados en información distinta de la experiencia, y ahondar, por otra parte, en las características concretas de la atención en algunos servicios específicos. Este mismo ejercicio se hizo respecto de los servicios privados.

Con este objeto se seleccionó por cada entrevistado una institución pública y una privada de la cual ellos fueran usuarios directos. Para ello, se les preguntó cuáles eran los servicios que más habían utilizado en los últimos dos años entre el Registro Civil, el Servicio de Impuestos Internos, FONASA, la Tesorería General de la República, el Instituto de Normalización Previsional (INP) y el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU). Este mismo filtro se aplicó respecto de cuatro tipos de servicios privados: Servipag, Bancos y la respectiva AFP o ISAPRE.

La muestra fue aplicada a un total de 1854 personas mayores de 18 años.

Los resultados de este estudio se difundieron ampliamente en la mayor parte de los servicios públicos que se caracterizan por atender grandes cantidades de público. Con ellos se analizaron las principales conclusiones y orientaron las bases para la definición de estrategias, políticas y acciones en el ámbito del mejoramiento de la calidad de servicio.

1.2.8 POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS

1.2.8.1 MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE CAPACITACIÓN

Con motivo de la suscripción del Acuerdo entre el Gobierno y la ANEF para la modernización del sistema de capacitación del sector público, en Junio de 1995, se dispuso la constitución de una instancia de coordinación y seguimiento, formada por los Ministerios del Interior, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia y Trabajo.

En este contexto, dicha instancia agrupada en un Comité Técnico, se ha encargado de impulsar un conjunto de iniciativas, con el objetivo de asegurar el cumplimiento del Acuerdo que sintéticamente persigue los siguientes objetivos:

1.1.- Ampliar las oportunidades de capacitación, aumentando el presupuesto de capacitación hasta el 1% del presupuesto de remuneraciones imponibles anuales de los servicios públicos.

1.2.- Impulsar medidas que eleven la eficacia y la pertinencia de la capacitación, lo que implica elevar la pertinencia de los programas de capacitación haciéndolos consistentes con la misión institucional y los proyectos estratégicos.

1.3.- Flexibilizar y descentralizar las decisiones de capacitación, delegando en los servicios públicos las decisiones de capacitación y el compromiso por su mejoramiento.

1.4.- Abrir las oportunidades de participación promoviendo la constitución de Comité de capacitación en los servicios públicos.

Principales iniciativas desarrolladas

Instructivo presidencial sobre lineamientos para la modernización del Sistema de Capacitación en el Sector Público, donde se establece públicamente y se compromete la voluntad de gobierno para ampliar los recursos destinados a capacitación, asimismo se entregan las orientaciones para presentar las peticiones de mayores recursos.

Realización de talleres de formación a encargados de capacitación en distintas áreas atingentes a los nuevos desafíos que enfrentan

Elaboración de una guía metodológica de capacitación

Sistematización y orientación sobre la información de Organismos Capacitadores.

Realización de un sistema de información SISPUBLI, consistente en un software especializado para recoger y sistematizar la información sobre las actividades de capacitación planificadas y ejecutadas por los servicios públicos. Dicho sistema permite contar con información relevante y actualizada de cada una de las instituciones, con el objetivo de orientar las políticas y acciones de gobierno en estas materias.

Impulsar a través del instructivo presidencial, guía metodológica, talleres con participación de dirigentes de asociaciones de funcionarios y seguimiento a través del SISPUBLI, la constitución de los Comités de capacitación en los servicios públicos.

Resultados

El presupuesto de capacitación desde el año 1995 ha aumentado en un 42% real promedio, llegando a constituir en 1998 un 0,94% del presupuesto de remuneraciones imponibles de los servicios públicos de la administración central del Estado.

A diciembre de 1997, se ha constituido un 40% de comités de capacitación del total de servicios públicos.

Se ha constituido una Red de Encargados de Capacitación que funciona en forma regular y en contacto con el Comité Técnico de Capacitación, dicha Red se constituye en una instancia de coordinación y de fortalecimiento a la tareas de los responsables del área de capacitación.

1.2.8.2 PERFECCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CALIFICACIONES. ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS ESPECIALES

La propuesta de modificación de los reglamentos de calificaciones se inserta en el marco de las iniciativas para la modernización de la gestión de recursos humanos en la administración pública, que impulsa el gobierno. En este contexto, el mejoramiento de los sistemas de evaluación de desempeño de las instituciones públicas se vislumbra como una herramienta de vital importancia para estimular la búsqueda de mejores resultados tanto a nivel individual como institucional.

La elaboración de reglamentos especiales como mecanismo de perfeccionamiento de los sistemas de calificaciones permitirá:

- Mejorar la efectividad de los sistemas de evaluación y adecuarlos a las características y necesidades de cada institución
- Dar mayor objetividad y transparencia al proceso de evaluación logrando mayor compromiso y legitimidad al sistema que es la base para: el establecimiento de los escalafones de mérito, aplicar esquemas de reconocimiento al buen desempeño funcionario y destitución de funcionarios de mal desempeño
- Sentar las bases para la implementación del pago de un incremento por desempeño individual, materia del Proyecto de Ley que fue el resultado de las últimas negociaciones entre el Gobierno y la ANEF. Dicho incentivo será concedido teniendo como base los resultados de los sistemas de calificación del desempeño. Dichos sistemas deberán contemplar procedimientos que aseguren su objetividad e imparcialidad, permitan la debida participación de los trabajadores en dichos procesos y sirvan, entre otras finalidades, de respaldo técnico para el otorgamiento del incremento.

Para la puesta en marcha de esta iniciativa se ha constituido un grupo de trabajo integrado por los Ministerios de Interior, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia que desarrollará las siguientes líneas de acción:

- Realización de un catastro por servicios respecto de los avances en la elaboración de reglamentos especiales
- Realización de un Primer Seminario programado para el 9 de Enero con las contrapartes encargadas del proceso de elaboración de reglamentos especiales de cada servicio. Los objetivos del taller son:
 - Entregar orientaciones del rol de la evaluación del desempeño individual en el proceso de mejoramiento de la calidad de gestión de los servicios públicos y las políticas de RRHH
 - Clarificar la responsabilidad que tienen los servicios en la preparación de los reglamentos especiales
 - Conocer experiencias de servicios en el proceso de elaboración de los reglamentos especiales
 - Conocer y discutir sobre los aspectos relevantes en el proceso de elaboración y aplicación de reglamentos especiales y sistemas de calificación mejorados

Este Seminario se realizó con un gran convocatoria asistiendo un total de 130 funcionarios, jefes de recursos humanos y encargados de los procesos de calificaciones, de casi la totalidad de los servicios públicos y gobiernos regionales.

- Realización de un instructivo firmado por los Ministros que conforman el equipo técnico con el objetivo de orientar a los servicios sobre los procedimientos de elaboración de reglamentos especiales, procesos de aprobación de decretos y mecanismos de apoyo para la realización de éstos por parte de la autoridad central. En dicho instructivo como parte de las orientaciones metodológicas, se dará especial énfasis al rol que deben jugar los funcionarios en la participación de los procesos de elaboración de los reglamentos especiales.
- Establecimiento de una línea directa de apoyo técnico a los servicios en el proceso de elaboración de sus reglamentos, a cargo del equipo técnico
- Realización de una guía metodológica sobre sistema de evaluación del desempeño (Fecha de entrega Febrero 1998)
- Realización de talleres de trabajo con servicios, en los cuales participarán las contrapartes encargadas de la elaboración de los reglamentos especiales y un representante de la asociación de funcionarios del servicio. Estos talleres tendrán como objetivo entregar apoyos técnicos y metodológicos para la elaboración de los reglamentos. Los talleres serán organizados por servicios según grado de avance en la materia y contarán con apoyos de expertos en el tema
- Propuestas de elaboración de reglamento de desempate que deberá ser elaborado por el Ministerio de Hacienda y suscrito por los Ministros del Interior y Secretario General de la Presidencia.
- Propuestas de modificaciones legales al actual Reglamento

II.- INCENTIVOS INSTITUCIONALES

2.1 ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY QUE FIJA EL INCREMENTO DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEFINICIÓN

El Art. 6° del proyecto de ley establece un incremento por desempeño institucional que se concederá en relación a la ejecución eficiente y eficaz por parte de los servicios, de los **programas de mejoramiento de la gestión**. Estos programas incluirán:

- **Objetivos específicos**, cuyo grado de cumplimiento será medido mediante **indicadores de gestión** u otros instrumentos de similar naturaleza.

El cumplimiento de los objetivos de gestión dará derecho a un incremento a todo el personal de los servicios que hayan alcanzado los **objetivos de gestión**:

- 3% sobre la base de cálculo, de aquellas instituciones que hayan obtenido un **grado de cumplimiento** igual o superior a 90% de los **objetivos de gestión anuales**.
- 1,5% si el grado de cumplimiento fuera igual o superior a un 75% e inferior al 90%.

INSTANCIAS E INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS-LEGALES Y MATERIAS QUE CONTIENEN

- 1.- **Ministerio de Hacienda define Reglamento, aprobado por Decreto Supremo**, que será suscrito por los Ministros del Interior y Secretario General de la Presidencia.

Dicho Reglamento establecerá:

- a) Mecanismos de control y evaluación de los objetivos de gestión;
- b) Forma de medir y ponderar los distintos elementos o indicadores a considerar;
- c) Manera de determinar los distintos porcentajes de este incremento;
- d) Procedimientos y el calendario de elaboración, fijación y evaluación de los objetivos de gestión a alcanzar;
- e) Mecanismos de participación de los funcionarios y de sus asociaciones; (no se especifica en que, supuestamente debiera ser en el proceso de fijación y evaluación de los objetivos de gestión)
- f) Se dispondrá la creación, composición y forma de funcionamiento de un **Comité Técnico**.

- 2.- **Comité Técnico** compuesto por los Ministerios de Hacienda, Interior y Secretaría General de la Presidencia el que efectuará: Análisis y proposiciones necesarios para una adecuada aplicación de las normas que establezca el reglamento.

Se propone que esté integrada a nivel de Subsecretarios de cada uno de los Ministerios mencionados, y que elabore Instructivo orientador de aplicación del Reglamento, y desarrolle otras actividades que se definirán a partir de los que disponga dicho Reglamento.

- 3.- **Jefe Superior de cada Servicio**, propondrá anualmente al **Ministro del que dependa** o con el que se relacione, **un programa de mejoramiento de la gestión del servicio**, el cual incluirá los objetivos de gestión, de eficiencia institucional y de calidad de los servicios proporcionados a los usuarios.

- 4.- El **grado de cumplimiento** de los objetivos específicos, será medido mediante indicadores de gestión u otros instrumentos de similar naturaleza.

- 5.- **Ministerio respectivo, conjuntamente con los de Hacienda, Interior y Secretaría General de la Presidencia**, mediante **Decreto Supremo**, fijarán usando como antecedente el programa de mejoramiento, los **objetivos de gestión** a alcanzar cada año.

Plazo Decreto Supremo con objetivos de gestión: Marzo de 1998 (primer año a revisar) y en régimen se estudiará una propuesta asociada al proceso presupuestario.

- 6.- **Ministerio respectivo** dictará un **Decreto Supremo**, suscrito por el **Ministro de Hacienda**, el cual señalará el **grado de cumplimiento** de los **objetivos de gestión** alcanzado anualmente.

2.2 PROPUESTA TÉCNICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PAGO POR DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

El incremento por desempeño que contempla el proyecto de Ley actualmente en trámite legislativo, deberá pagarse, a contar de 1999, a casi 200 instituciones del Sector Público. Para estas instituciones deberán quedar establecidos, objetivos de gestión a cumplir durante 1998. Los programas de mejoramiento de gestión, deberán ser suscritos a más tardar el 30 de Mayo de este año.

Estimando como fecha de promulgación de la Ley, Enero de 1998 y considerando además que para la correcta aplicación de esta ley se deberá elaborar un reglamento e instructivo, el plazo efectivo de trabajo para formular y establecer los objetivos de gestión se reduce a 40 días hábiles.

Debido a lo anterior se propone un esquema simplificado de funcionamiento para el primer año en el cual se consideren aquellas propuestas que impliquen un **esfuerzo de mejoramiento de la gestión institucional y que reconozca las iniciativas ya en proceso** en el ámbito de la modernización de la gestión de las instituciones.

Adicionalmente se define un esquema de operación para la aplicación del incentivo en 1999, el cual deberá desarrollarse e implementarse en el curso de 1998.

I.- Primer año.

Para el primer año los Programas de Mejoramiento de Gestión que serán la base para el pago del incentivo institucional, deben apuntar a fortalecer esfuerzos de gestión y reconocer procesos ya iniciados, se encuentren éstos en elaboración o ya consolidados.

Asimismo deberán procurar la articulación y coordinación de los actuales instrumentos orientados al mejoramiento de la gestión y a la evaluación institucional tales como: Metas Ministeriales, Indicadores de Gestión y procesos de planificación estratégica.

Las propuestas que se desarrollen deben ser factibles y consensuadas entre la dirección y los funcionarios Asimismo los compromisos de gestión suscritos deben ser públicamente fiables y pertinentes desde el punto de vista de los objetivos del proceso de modernización de la gestión pública, asegurando la transparencia desde el punto de vista de la verificación de procesos y de información.

En este contexto y considerando lo señalado en el proyecto de ley, cada servicio debe elaborar un Programa de mejoramiento de gestión que tenga al menos definidos: la misión, objetivos estratégicos y de gestión, e indicadores para su medición y evaluación.

2.3 METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN

a) CONTENIDOS DEL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN

Con el objeto de que exista coherencia entre los programas de mejoramiento de gestión que suscriban los servicios, se propone que su elaboración esté basada en el análisis y desarrollo de los siguientes conceptos:

Misión y Objetivos Estratégicos
Objetivos de Gestión
Metas de Gestión
Indicadores.

b) METODOLOGÍA PARA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS.

Durante el primer año de aplicación de este instrumento, período marzo - mayo de 1998, se propone enviar y trabajar en conjunto con los servicios públicos una plantilla metodológica básica para la elaboración programas de mejoramiento de la gestión. Dicha plantilla contendrá los pasos que se deben seguir para elaborar el Programa, especificando los productos que deben obtenerse en cada uno de estos pasos. La secuencia que se propone es la siguiente:

i) Misión y Objetivos Estratégicos.

La revisión de la misión, consiste en la definición del propósito fundamental o la razón de ser de la institución.

En este primer año, dicha misión debe ser revisada y consensuada por los equipos directivos de la institución, los cuales deberán generar mecanismos de participación que aseguren el compromiso de los funcionarios en el esfuerzo institucional, que sustentará la suscripción posterior de programas de mejoramiento de la gestión. Para la revisión de la misión y objetivos estratégicos se propone el análisis de los siguientes antecedentes:

- la legislación que enmarca el quehacer de la institución,
- el rol que le cabe desarrollar para el cumplimiento de las prioridades programáticas del gobierno (programa de gobierno, metas ministeriales, etc),
- El grupo objetivo o clientes que se benefician con su acción,
- Cuales son los principales productos o servicios que ofrece a sus clientes.
- Factores externos e internos que afectan la acción de la institución.

Seguidamente, se deberá segmentar la misión en un número reducido de objetivos prioritarios para la gestión institucional. Estos objetivos cumplen la función de especificar cuales son los cursos de acción relevante, en el mediano y largo plazo, para alcanzar la misión.

La misión en conjunto con los objetivos estratégicos sirven para definir lo que la institución **debe hacer**.

II) Diagnóstico de la situación actual de gestión.

Una vez revisada y acordada la misión y objetivos estratégicos, el equipo directivo del servicio debe realizar un diagnóstico de su situación de gestión, que consiste básicamente en evaluar el desempeño actual de las distintas áreas relevantes de su gestión, tanto en lo relativo a procesos, diseño organizacional y recursos humanos, productos y/o servicios, y clientes o usuarios.

Los productos que deben surgir de este análisis son:

- Detección de las áreas de la institución que contribuyen efectivamente al logro de los objetivos. Estas áreas corresponden a aquellas que están bien alineadas con los objetivos institucionales y que tienen adecuados estándares de desempeño, en dimensiones tales como eficiencia en el uso de los recursos, eficacia en el logro de objetivos, calidad de servicio y atención al usuario.
- Detección de áreas críticas. Corresponde a las áreas, programas y/o procesos, que tienen un desempeño deficitario en función de los objetivos del Servicio y que constituyen "cuellos de botella" para una gestión eficiente. También consideran aquellos aspectos de la misión y objetivos que no han sido abordados, y por tanto, requieren de la implementación de nuevas líneas de acción.

III) Proyectos de Modernización y objetivos de gestión.

A partir del análisis de cada uno de los puntos recién señalados, deberán surgir las propuestas de modernización, que en definitiva serán los compromisos concretos de mejoramiento de desempeño. Dichos compromisos deberán tener como ejes orientadores, lo siguiente:

- la calidad de servicio y la atención al usuario
- la determinación de nichos de eficiencia y de productividad, expresados en las dimensiones de economía, desempeño financiero, etc.
- la participación de los funcionarios públicos en el proceso de diseño del programa
- la desconcentración a nivel regional

A partir de los insumos que entregan las fases anteriores se tiene la base para la determinación de un conjunto de objetivos de gestión.

Dichos objetivos de gestión, son la expresión formal de lo que la institución necesita hacer en el corto plazo, para satisfacer sus objetivos estratégicos, estos cursos de acción deben ser planteados en términos operativos, y contener una unidad de medida que permita su evaluación anual.

Los objetivos de gestión deben estar ligados a las tres áreas detectadas en el diagnóstico. En el caso de los aspectos de la organización que estén funcionando bien, deben reflejar el propósito de mantener o mejorar los estándares actuales.

En el caso de las áreas deficitarias o inexistentes, los objetivos de gestión deben estar asociados a los resultados de proyectos específicos de modernización, orientados a mejorar el desempeño de éstas.

IV) Metas e Indicadores de gestión.

Finalmente, el programa de mejoramiento de gestión deberá tener su expresión en metas, que reflejen la segmentación anual de un objetivo de gestión previamente fijado. Dichas metas, en los casos que sea factible, deberán ser traducidos en indicadores medibles, sobre los cuales se evaluará el cumplimiento del programa de mejoramiento de gestión.

Para la realización del proceso de definición de proyectos de mejoramiento de gestión, deberán buscarse mecanismos que aseguren la participación de los funcionarios y sus asociaciones.

La plantilla metodológica se aplicará a cada uno de los servicios en un proceso de interlocución con las máximas autoridades y profesionales a cargo de las áreas de gestión de dichos servicios.

Este trabajo metodológico generará tres tipos de apoyos a ofrecer a las instituciones públicas:

Proceso de validación técnica en aquellos servicios que cuenten con programas de mejoramiento de gestión, lo cuales tengan un alto grado de coherencia y consistencia con el proceso de planificación institucional y que estén expresados en metas concretas e indicadores de gestión pertinentes y relevantes desde el punto de vista de la gestión del servicio y de las orientaciones de gobierno en materia de modernización.

Adecuación y/o reformulación de programas de mejoramiento de gestión para aquellos servicios que aún habiendo realizado procesos de planificación estratégica expresados en metas e indicadores de gestión, éstos pueden requerir de un proceso de ajuste con el objeto de hacerlos más pertinentes y coherentes a la propia misión y objetivos estratégicos del servicio y a las orientaciones de gobierno.

Apoyo a la formulación de programas de mejoramiento de gestión para aquellos servicios que sus niveles de avance en procesos de planificación estratégica sea menor y que cuenten con dificultades organizacionales o de recursos para la identificación e implementación de dichos programas.

Para los efectos de apoyar el proceso de validación, adecuación y formulación habrá una instancia técnica que asistirá dichos procesos con el objeto de lograr un alto grado de coherencia, consistencia y de comparabilidad entre servicios a nivel nacional para lo cual deberán fijarse estándares mínimos de exigencia que permitan dichos objetivos.

Propuesta 1999

Para el segundo año de implementación del pago de un incentivo por desempeño institucional a los servicios públicos, se requiere afinar la metodología desarrollada en el primer año en la perspectiva de avanzar en los grados de consistencia, exigencia y coherencia de los procesos de mejoramiento de gestión de las instituciones públicas.

Dicha propuesta metodológica debe tener como objetivos centrales:

- permitir a los servicios el desarrollo de un proceso de mejoramiento de gestión consistente que dé como resultado, logros efectivos en materia de productividad, de desarrollo de sus recursos humanos, de calidad de servicio, posibilitando una mayor coherencia con el cumplimiento de la misión institucional.
- la generación de un sistema sustentable de evaluación del desempeño institucional que permita la coordinación de los distintos instrumentos de evaluación de gestión que operan en la administración pública (Metas Ministeriales, Indicadores de Gestión de la Ley de Presupuestos, Compromisos de Modernización).

En este contexto, la aplicación de procesos de planificación estratégica deberá ser la base que entregará insumos para la elaboración del presupuesto anual del servicio, para lo cual deberán adecuarse los plazos entre los dos procesos.

En relación a la generación de un sistema de evaluación coordinado a nivel institucional, se distinguen dos niveles para la evaluación del desempeño en el sector público.

Un **nivel político-estratégico**, asociado a la definición de las prioridades programáticas y al diseño de políticas, que involucra como actores principales a los Ministerios (ministro más gabinete) y la Secretaría General de la Presidencia; y un **nivel operativo**, asociado al diseño e implementación de programas y a la ejecución de funciones permanentes del Estado, cuyos principales actores son los Servicios Públicos (y las Subsecretarías con responsabilidades operativas); y el Ministerio de Hacienda.

Para cada uno de estos niveles se propone utilizar instrumentos específicos para realizar el **seguimiento y evaluación del desempeño**. **Metas ministeriales** que contengan indicadores estratégicos de desempeño para el primer nivel y, **Programas de Mejoramiento de Gestión** expresados en indicadores de gestión, para el segundo nivel.

Se basa en la elaboración de programas de gestión, de naturaleza multianual, por parte de los servicios públicos, los cuales se utilizan como base para generar los compromisos anuales, en términos de objetivos de gestión, con el ministro respectivo; y para satisfacer todos los otros requerimientos del nivel central en esta materia (compromisos de modernización, indicadores de gestión para el presupuesto, balances de gestión, etc).

RESUMEN DE LOS LINEAMIENTOS BÁSICOS DE LA PROPUESTA

El diseño de la propuesta para la aplicación del pago del incentivo institucional, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) generar una **solución viable técnica y políticamente para un primer año de transición** (debe ser simple, validada por las autoridades a cargo de ejecutarla y lograr la adhesión de los funcionarios). Para el primer año, desarrollar y validar un sistema que posibilite el pago del incremento por desempeño institucional, cuyos resultados sean: públicamente fiables, pertinentes desde el punto de vista de los objetivos del proceso de modernización de la gestión pública (orientada a la calidad de servicio, eficiente en la utilización de los recursos, y eficaz desde el punto de logro de resultados y participativo), transparente desde el punto de vista de su verificación de procesos y de información.

b) generar un sistema en régimen a partir de 1999. Generar y validar un sistema permanente de evaluación de la gestión institucional que permita:

- que los programas de mejoramiento de gestión de las instituciones sean producto de un proceso de planificación estratégica que contenga los elementos básicos que aseguren mejoramientos en áreas claves de su gestión

- lograr coherencia entre las prioridades de gobierno, la misión de los ministerios y los programas de mejoramiento de gestión de los servicios públicos

c) permitir el reconocimiento de los esfuerzos de gestión de aquellos servicios que se han destacado en su gestión en los últimos años. A partir de la suscripción de programas de mejoramiento de gestión que permitan reflejar compromisos de continuidad en dichos procesos. (Se espera que servicios que han sido pioneros en mostrar resultados eficientes y eficaces, recojan en un programa de mejoramiento dichos compromisos por lograr esos estándares o incluso mejorarlos)

d) permitir la suscripción de compromisos de mejoramiento en servicios que tienen un desarrollo menor en procesos de mejoramiento de gestión, pero que se comprometen a mejorar en áreas claves de su gestión (debe premiar los incrementos logrados en relación a su propia gestión)

e) permitir procedimientos simples de seguimiento y validación

- La puesta en marcha de la propuesta considerará los apoyos técnicos suficientes para que los servicios suscriban programas pertinentes a una gestión eficiente y eficaz, así como consistencia a nivel nacional.

1000
1001
1002
1003
1004
1005
1006
1007
1008
1009
1010
1011
1012
1013
1014
1015
1016
1017
1018
1019
1020
1021
1022
1023
1024
1025
1026
1027
1028
1029
1030
1031
1032
1033
1034
1035
1036
1037
1038
1039
1040
1041
1042
1043
1044
1045
1046
1047
1048
1049
1050
1051
1052
1053
1054
1055
1056
1057
1058
1059
1060
1061
1062
1063
1064
1065
1066
1067
1068
1069
1070
1071
1072
1073
1074
1075
1076
1077
1078
1079
1080
1081
1082
1083
1084
1085
1086
1087
1088
1089
1090
1091
1092
1093
1094
1095
1096
1097
1098
1099
1100

LOS SISTEMAS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Miguel Angel Vizzio
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Córdoba - Argentina

INTRODUCCIÓN

En la Sección I observamos por qué el Sector Público debe evaluar sus alternativas de inversión, primeramente de manera similar a la que lo hace el Sector Privado y luego aplicando precios de cuenta que permitan corregir las fallas del mercado privado, básicamente existentes por fallas en el mercado político (Gobierno). En la Sección II, aplicando la *hipótesis de convergencia* respecto al Grupo de los 7, advertimos que la expectativa de evolución del Gasto de Capital del Sector Público en América Latina (AL) está caracterizada (i) por su muy significativa disminución en términos de participación tanto en la formación de la IBF como en la participación en el PBI y (ii) por el drástico desplazamiento de su ejecución desde los Gobiernos Centrales a los de menor agregación, especialmente locales. Tanto para AL como para el Caribe (EC), también respecto al G7, identificamos el dramatismo de las brechas a cubrir en los campos de la infraestructura y del capital humano, señalando la necesidad de aplicar estrategias de privatización/concesión y regulaciones competitivas. En la Sección III recorremos los Sistemas de Inversión Pública (SIP) en práctica en AL y EC donde destaca con claridad el aplicado en Chile, seguido de la experiencia en curso de Colombia. A efectos de *benchmarking* tratamos una experiencia de un país desarrollado: los Estados Unidos de América, concluyendo con las debilidades y fortalezas tanto teóricas como prácticas observadas. En la Sección IV discurrimos primeramente sobre las causas de su escasa y/o deficiente utilización como herramienta de gestión del gasto de inversión en AL y EC, para luego exponer lo que entendemos como requisitos para una eficaz y eficiente implementación. Por último, en la Sección V finalizamos con nuestras conclusiones y recomendaciones.

I. LA NECESIDAD DE EVALUAR LAS INVERSIONES DEL SECTOR PÚBLICO

¿Por qué existe la necesidad de evaluar el gasto de inversión pública? Desde ya, es necesario que todo gasto sea evaluado respecto a su rendimiento esperado. Tratándose de inversiones, esta exigencia se incrementa en razón de sus efectos en el mediano y largo plazo, por una parte, y las inflexibilidades/rigideces que lo caracterizan, por la otra.

Esto hace que el tomador de decisión, *ya sea del sector privado o del sector público*, enfrente al respecto dos tipos de decisiones de importancia : (i) la de responder a la pregunta de si las propuestas de inversión de que se dispone *son convenientes individualmente consideradas*¹ y, (ii) cuál será el conjunto de propuestas que son más convenientes, esto es, las que *optimizarán la asignación del presupuesto invariablemente restrictivo*².

¹ Luego de considerar su independencia, complementariedad o sustituciones parciales o totales.

² Luego de afrontar todas las restricciones, por ejemplo, las presupuestarias multiperiódicas.

En cuanto al sector privado, las técnicas recomendadas son de utilización corriente y aplicables a flujos de los gastos de inversión que *contemplan exclusivamente lo que a un individuo o empresa le interesa*: sólo los *efectos directos*. Estos efectos *son correctamente medidos por los precios de mercados* que afronta el tomador de decisión. Desde ya, el riesgo de una incorrecta decisión por parte del individuo o empresa tiene su premio y su castigo en el *mercado privado* en el que se desenvuelve: el primero es la utilidad y el segundo, incluso, puede llegar a su quiebra.

En cuanto al sector público, el panorama es diferente. Primeramente *debe realizar el mismo análisis que efectúa un individuo/empresa*, esto es, considerar sólo los efectos directos de su decisión, dado que en definitiva *será lo que se reflejará en el presupuesto* a afrontar por los contribuyentes. Por otra parte, *los Gobiernos no quiebran*. El premio podrá ser la reelección de los administradores, pero el castigo es la *disminución del bienestar de los ciudadanos*.

Además de ello, *el sector público debe atender al objetivo no ya de la maximización de la utilidad individual sino de la maximización de la utilidad colectiva*³, teóricamente representada por la maximización en la generación de riqueza, sujeta a una *distribución aceptada* de la misma.

Para esta finalidad *ya no son suficientes los precios de mercado*, dado que éstos, en mayor o menor medida, están imbuidos de las denominadas *distorsiones*, impidiendo que las decisiones basadas en sus señales nos conduzcan a la maximización de la utilidad colectiva.

Esta *distorsiones* no son nada más, ni nada menos, que las situaciones de la realidad que hacen que ésta difiera de la imaginada por los supuestos en los que se basa el paradigma de la competencia perfecta⁴. Éste es relevante, ya que nos asegura, al menos idealmente, alcanzar una situación tal en la cual *ningún individuo de entre los que componen la Sociedad*⁵ *puede incrementar su bienestar sin que otro lo desmejore*. Este concepto normativo es el que *generalizadamente se acepta como de óptimo social*⁶, y el que utilizaremos en adelante.

Si las distorsiones nos impiden alcanzar el óptimo social, parece importante preguntarse, *quién las provoca?* Se facilita la respuesta si las clasificamos en distorsiones *naturales e inducidas*⁷.

Veamos primeramente las segundas. Son *inducidas* las distorsiones generadas por los Gobiernos⁸ al formular sus políticas tanto comerciales, como monetarias y fiscales, al imponer impuestos y subsidios no neutrales, barreras arancelarias, manejo del tipo de cambio, proveer a las formaciones oligopólicas mediante la creación de barreras de acceso a mercados (de trabajo en general y ejercicios profesionales en particular), entre otros tantos ejemplos de la vida real.

³ Obviamos el debate sobre la divergencia de los conceptos utilidad/bienestar, considerándolos indistintos. Nos referimos a *utilidad/bienestar exclusivamente monetario*, "a la Pigou".

⁴ Consecuentemente, un recorrido por estos supuestos y su contrastación con la realidad nos alerta, una a una, sobre la existencia o no de *distorsiones*.

⁵ Aquí y en adelante, el concepto de *Sociedad* lo *entenderemos* en su enfoque contractualista.

⁶ Responde al Óptimo de Pareto en sentido absoluto. Obviamos el debate sobre *la elección entre dos óptimos absolutos* por entender que, si bien *es un problema no resuelto*, no anula la bondad del concepto central, por una parte, y no existe sustituto que lo supere, por la otra.

⁷ Véase Lipsey R.G., Lancaster K., 1956.

⁸ Usamos la expresión Gobierno como indistinta a Estado, aunque no lo es.

Por otra parte, son *naturales* las que existirían aún sin la presencia de los Gobiernos, tales como las externalidades, malformaciones de mercado y asimetrías de información, entre otras. Estas son las denominadas *fallas del mercado privado*⁹, *productor* de bienes privados y también de bienes mixtos.

Sobre las primeras, vemos con claridad al Gobierno como causante. Pero también es el Gobierno el responsable de la existencia de las segundas. En un caso por acción, en otro caso por omisión. La misión de los Gobiernos es propender al bienestar general mediante la *producción* de bienes públicos y la *provisión*¹⁰ de bienes mixtos. *Eliminar las distorsiones constituye un bien público* debido a que sólo colectivamente (vía Gobierno) puede producirse dicho servicio, por una parte, y que, provisto, todos los individuos gozarán de él sin exclusión.

Lo expresado nos conduce a advertir que *el mercado político* (Gobierno) *productor* de bienes públicos y *proveedor* de bienes mixtos, *también tiene fallas*. Éstas son las denominadas *fallas del Gobierno*¹¹.

En otros términos, es tarea del Gobierno eliminar las *fallas del mercado*. De no hacerlo (*como de hecho no lo hace*), por acción o por omisión como mencionáramos, genera tales *fallas del Gobierno*. *Ambas fallas* son las que nos alejan de la consecución de un óptimo social.

Advertimos aquí que *el propio Gobierno es el que genera dificultades para arribar a su misión*. Esto trae consecuencias importantes para la toma de decisión sobre inversión pública¹²: además del trabajo que naturalmente debe ejecutar, semejante al que realiza el sector privado, agrega el *costo adicional* de analizar las decisiones *como si las distorsiones que él mismo provoca no existieran*¹³. De lo contrario, sólo en base a los precios de mercado se estaría tomando decisiones de inversión quizás inconducentes para el objetivo de maximización del bienestar general, esto es, ineficientes en el sentido paretiano. Así, como flujo de cada una de *todas* las alternativas de que dispone, *debe contemplar tanto los efectos directos como indirectos, secundarios, externalidades, malformaciones de mercado y asimetrías de información, entre los más importantes*, corrigiendo o sustituyendo los precios de mercado que no representan "esta deseada y conveniente realidad"¹⁴.

La racionalidad subyacente consiste en (i) *no agregar más distorsiones a las existentes*, por una parte y (ii) en que al mejorar la toma de decisión en el sentido de óptimo global, *las existentes se verán reducidas en el futuro*¹⁵, por la otra.

Pero, ¿a qué *tipo* de óptimo social podemos arribar mediante este enfoque de políticas? En teoría el concepto de *óptimo social* es muy valioso como *referencia a lograr*. No obstante, aún en teoría no ha sido

⁹ Véase Bator F.M., 1958.

¹⁰ La diferenciación entre producción y provisión es "a la Musgrave", indicando la primera una ejecución *directa* por parte de los Gobiernos, mientras que la segunda una ejecución *indirecta* (vía regulaciones).

¹¹ Véase Krueger A., 1990.

¹² En realidad no sólo sobre decisiones de inversión sino *sobre todo tipo de programa o política gubernamental*.

¹³ Desde ya en la práctica los análisis son realizados en un escenario de *segundo mejor*.

¹⁴ En esta realidad *ideal*, el precio de mercado será igual al precio de cuenta de eficiencia y también igual al precio de cuenta social.

¹⁵ Esta concepción se fortalece si el enfoque se utiliza para todas las decisiones del Gobierno y no solamente para las relativas a inversiones.

resuelto el problema distributivo; el óptimo *social* comprende la idea de una distribución de la riqueza y del ingreso *aceptada* por la Sociedad. Para posibilitar dicha aceptación resulta necesario disponer de dos conceptos : (i) la valuación *relativa* de una unidad de ingreso y/o riqueza en poder de los individuos (según diferentes niveles de ingreso, ocupación, región u otro atributo) y, posteriormente (ii) *la decisión de la Sociedad* (necesariamente decisión colectiva) respecto a *cuál sería la distribución aceptada*.

Para que esto pueda ocurrir es necesario que tanto el *mercado privado* como el *político*, los productores de bienes privados y bienes públicos respectivamente, *sean eficientes*.

Las condiciones de maximización del bienestar *social* en el *primero*, son resultado de las condiciones de maximización de los individuos/empresas¹⁶ y cuán lejos o cerca se esté del objetivo de competencia perfecta en los mercados.

Pero este mercado, el privado, *funcionará tan bien o tan mal como lo determinen los Gobiernos*¹⁷, como hemos visto, dependiendo de las fallas de éstos. Tales fallas se explicitan en el marco *institucional* en el cual se desenvuelve el mercado privado, marco que, por otra parte, es el resultado del mercado político donde se generan las decisiones colectivas (públicas o políticas).

Consecuentemente, para que *se objetivice el concepto de bienestar social es necesario que el mercado político sea eficiente* o, en otros términos, *que las decisiones públicas sean eficientes*. Éstas lo serán en tanto y en cuanto la sumatoria del valor que *cada individuo otorga* a la última unidad de producción de un bien público sea igual a su costo marginal¹⁸. Es claro que este concepto comprende la *aceptación* de la distribución.

No obstante, la realidad nos presenta una visión muy distinta : (i) desde el punto de vista analítico, *no es posible formalizar una función de bienestar social*, ante la imposibilidad de desarrollar las valuaciones relativas mencionadas¹⁹ y (ii) las decisiones de distribución quedan sujetas al mercado político *cuyas decisiones distan mucho de ser eficientes*.

A pesar de los avances logrados en las últimas décadas²⁰, ambos interrogantes *continúan siendo incógnitas en la teoría*, de modo *que pretender alcanzarlos en la práctica vía las decisiones de inversión pública parece un despropósito*.

¹⁶ Condición de Maximización de la Utilidad para todos los individuos/empresas: $C_{mg} = I_{mg}$ (costo marginal = Ingreso marginal); Condición de Maximización del Bienestar Social: $P = C_{mg}$ (Precio = Costo marginal). En competencia perfecta será: $C_{mg} = I_{mg} = P = C_{mg}$.

¹⁷ Véase Brautigham, Deborah.

¹⁸ Desde el punto de vista del Óptimo de Pareto pueden expresarse dos condiciones para la producción eficiente de bienes públicos: (i) Condición Agregada: $\sum V_{mg} = C_{mg}$ (la sumatoria del Valor marginal que cada individuo atribuye a un bien público debe igualar a su Costo marginal); (ii) Condición individual: $P_{Tmg} = V_{mg}$. (El Precio marginal pagado en impuestos - marginal tax/price - por *cada individuo* debe igualar el Valor marginal que *cada individuo* otorga al bien público recibido). A este respecto véase Johnson D.B., 1991.

¹⁹ Véase Arrow K., 1951. No obstante algunos autores sugieren que el crédito del conocido *teorema de la imposibilidad* pertenece, en realidad, a Condorcet, Borda, Dogson y Duncan Black (Johnson D. B., 1991 pág. 180).

²⁰ El desarrollo de las finanzas públicas en especial en lo relativo a bienes privados, públicos y mixtos, por una parte y el análisis del comportamiento humano en cuanto a las decisiones colectivas ha constituido un hito que permite abrigar esperanzas respecto a *qué hacer y cómo hacerlo*. La teoría de la decisión colectiva (Public Choice) aporta un significativo nuevo rumbo para la comprensión y el tratamiento del mercado político. Véase Petrei, A. H. 1995, Johnson D., Müller Dennis C. y Buchanan J.M., Tullock G..

El cuadro señalado merece la siguiente reflexión : a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, la literatura, de manera abrumadoramente mayoritaria²¹ ha abrazado la utilización del criterio de Hicks y Kaldor, esto es, la aceptación de que *es posible separar las decisiones de producción de las decisiones de distribución*. En otros términos, puede apoyarse un proyecto si los ganadores pudieran compensar a los perdedores, *aunque no lo hagan*²².

Un enfoque de esta naturaleza implica desdoblarse en *la práctica la teóricamente* denominada evaluación social en (i) *evaluación económica* y (ii) *evaluación social*. La primera es la que tiene por función objetivo maximizar la contribución de las propuestas al crecimiento económico, también denominada *de eficiencia*²³. La segunda es la anterior *ajustada por la medición y valorización relativa de los efectos distributivos*, tarea que sólo puede ser realizada *colectivamente*.

La orientación vía precios de cuenta presenta importantes ventajas :

(i) Si ya la evaluación económica (eficiencia) *puede presentar dificultades insalvables* (ciertos efectos indirectos, ciertas externalidades), *cuantas dificultades (insalvables) se agregan* a un enfoque de evaluación social ?²⁴ (sobre todo, como se señaló, la valoración marginal que es necesario atribuir a \$1 apropiado por los pudientes versus. \$1 apropiado por los no pudientes, en el aspecto personal intratemporal, por una parte, y la valoración marginal intertemporal que es necesario asignar al consumo versus. la inversión, por la otra).

(ii) *Separar el análisis en económico y social permite observar la pérdida (ganancia) en eficiencia que implica una mejora (desmejora) en la distribución*²⁵. De lo anterior se desprende que, en términos operativos, es utópica la intención de utilizar precios de cuenta *sociales*.

Hemos afirmado la necesidad de evaluar las decisiones de inversión en el Sector Público. A esta altura corresponde preguntarnos (a) *¿cómo debieran ser analizadas las propuestas de inversión en el Sector Público?*, (b) *más claramente, ¿dicho análisis debe realizarse en base consideraciones distributivas?*, y (c) *¿qué podemos esperar como resultado?*

Respecto al primer interrogante concluimos que debe utilizarse *explícitamente* el enfoque de evaluación económica o de eficiencia²⁶, indicando los efectos distributivos sin valorización relativa. Esto representa la máxima contribución que la tecnología disponible puede aportar. Si alguien desea incorporar juicios de valor respecto a estos últimos efectos *será siempre el mercado político el que lo haga*.

²¹ A modo de ejemplo véase Little I.M.D. y Mirrlees J.A. 1974, Ray Anandarup 1984, Irving George 1978, Layard Richard 1978 y Mishan E.J. 1989. Para una afirmación más reciente, véase nota 26.

²² Layard R., 1978, pág. 15.

²³ No importa quién gana y quién pierde. Se lo asume como un enfoque de Pareto Potencial en oposición al de Pareto Absoluto.

²⁴ *Es más valiosa una buena evaluación financiera (privada) que una mala evaluación económica y una peor evaluación social* (Hansen John R., 1978).

²⁵ Con la restricción que plantea la experiencia del Sudeste Asiático (véase Birdsall Nancy, et. al., 1995).

²⁶ *Por al menos un par de décadas fue común hablar de evaluación social de proyectos y de costo de oportunidad social de la mano de obra, tipo de cambio y capital. En los 70 o a inicios de los 80, los economistas comenzaron a referirse a la evaluación económica de proyectos y al costo de oportunidad económico de los inputs y de los outputs. Este cambio en la terminología... estuvo motivado por el deseo de evitar la incorrecta interpretación del concepto por parte de la gente, al asociar el término "social" con temas tales como "política social", "servicios sociales", "problemas sociales" y así sucesivamente. Tales relaciones nunca fueron realmente pretendidas, y el uso del adjetivo "económico" refleja mejor este hecho* (Harberger A., 1977, pág. 79).

Alternativamente podemos dar respuesta al primer y segundo interrogante acudiendo a la ya generalizada aceptación²⁷ de que las decisiones de inversión *no deben tomarse en base a consideraciones distributivas* por tres razones : (a) existen otros métodos mucho más eficientes para cumplir con tales objetivos²⁸, (b) las características propias del gasto de inversión (efectos más allá del corto plazo e inflexibilidad/rigidez) hacen que una decisión tomada en base a *mejorar* la distribución en el corto plazo, pueda finalizar *desmejorándola* en el mediano o largo²⁹ y (c) considerar los temas distributivos sin una decisión pública eficiente importa *discrecionalidad*, con todas sus negativas consecuencias³⁰.

Respecto al tercero, nos brindaría las mismas respuestas que provee al sector privado *con la diferencia de que estarían ajustadas a la función objetivo del sector público*, excepto distribución. A manera de ejemplo, las respuestas que encontraríamos podría satisfacer la siguiente canasta de preguntas:

- . ¿Cuáles son las alternativas de inversión de que se dispone?
- . ¿Son económicamente convenientes (*eficiencia/crecimiento/riqueza*), individualmente consideradas?
- . ¿Cómo varía su conveniencia económica en términos de complementariedad y sustitución?
- . ¿Es conveniente *continuar o interrumpir* los proyectos en ejecución?
- . ¿Cuál es el conjunto de alternativas que optimizan el uso de las restricciones presupuestarias previstas?
- . ¿Cuál es el conjunto de alternativas que optimizan el uso de la restricción presupuestaria sectorial?
- . ¿Cuál es el conjunto de alternativas que optimizan el uso de la restricción presupuestaria regional?

En adición, disponer de tales respuestas (i) permitirá incrementar el efecto buscado por parte de la inversión pública *vía mayor calidad* (a manera de ejemplo, su *duplicación* puede obtenerse incrementando la cantidad o *duplicando la calidad*), por una parte, y (ii) por la otra, *proveerá una ampliación de la capacidad presupuestaria* de los Gobiernos, al contar con proyectos *susceptibles de ser financiados* ya sea por organismos internacionales o, en forma creciente, por el mercado internacional de capitales.³¹

²⁷ Véase FIEL, 1996, pág. 23.

²⁸ La política fiscal en general y el enfoque de las necesidades básicas en particular (véase Fontaine E, 1994, pág. 320).

²⁹ Supongamos que se promueva (n) un (muchos) proyecto (s) del sector público con tecnología mano de obra intensiva con objetivos distributivos. En un escenario mundial globalizado de alta competencia, tal decisión podría afectar la competitividad de la economía generando rigideces que podrían poner en riesgo la mejora distributiva buscada.

³⁰ La *discrecionalidad* forma parte de las señales que reciben los individuos que conforman la sociedad. Tales señales son emitidas por las instituciones formales e informales con que cuenta. *Si se emiten señales piráticas, se conformarán comportamientos e instituciones también piráticas* (North, Douglas C., 1994). Es por ello que la *discrecionalidad debe minimizarse* y para ello, en un escenario de decisión colectiva ineficiente como es el de la realidad, debe ser acotada a la más alta instancia de decisión y *no acumularla* en cascada durante el proceso desde "abajo hacia arriba".

³¹ Es conocido el hecho de que en América Latina y el Caribe los Gobiernos son incapaces de utilizar el financiamiento disponible para inversión por parte de organismos internacionales debido a que no cuentan con suficientes proyectos evaluados adecuadamente. Mucho menos capaces son de acceder al mercado internacional de capitales por similar razón.

Para completar el tercer interrogante respecto al resultado esperado de un SIP debemos redundar al mencionar que es un instrumento esencial para que los Gobiernos *maximicen el rendimiento económico* de sus inversiones. ¿Qué significa esta afirmación cuantitativamente hablando? ¿Cuál es la generación de riqueza que los Gobiernos podrían asegurar con esta herramienta? No estamos en condiciones de pautar el límite máximo del rango posible, pero sí aproximarnos a una idea de *su límite mínimo: la recuperación del costo de oportunidad*.

El Cuadro 1 nos muestra en u\$s y en porcentaje respecto al PBI, el rendimiento anual del gasto de capital promedio 1990/94 para el G7 y los países latinoamericanos seleccionados. Considerando una "mágica" *tasa real indicadora del costo de oportunidad* del 0,12 anual, los valores resultantes constituirían el *piso* del retorno de la inversión gubernamental.

En síntesis, no parece razonable llevar a cabo inversiones públicas desconociendo las respuestas. Son las mismas que el sector privado necesita alcanzar antes de tomar una decisión de inversión³².

CUADRO 1
"RENDIMIENTO *MÍNIMO* ANUAL ESPERADO" DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DEL PROMEDIO
ANUAL 1990/1994 (AL 12%)
(En miles de mill. de u\$s.de 1995).

PAÍSES	CONCEPTO					
	GASTOS DE CAPITAL		GASTOS EN CAPITAL HUMANO		TOTAL	
	Importe	% del PBI	Importe	% del PBI	Importe	% del PBI
ALEMANIA	9,24	0,58	20,33	1,29	29,57	1,87
CANADÁ	1,51	0,28	10,32	1,94	11,83	2,23
ESTADOS UNIDOS	14,48	0,27	98,17	1,84	112,65	2,12
FRANCIA	5,40	0,46	18,37	1,56	23,77	2,02
ITALIA	s/d	-	s/d	-	s/d	-
JAPÓN	3,03	0,09	7,32	0,22	10,36	0,31
REINO UNIDO	3,19	0,34	14,41	1,53	17,61	1,87
PROM. G-7	6,14	0,29	28,16	1,31	34,30	1,60
ARGENTINA	0,23	0,11	0,75	0,37	0,99	0,48
BRASIL	1,72	0,44	1,45	0,37	3,17	0,81
CHILE	0,10	0,26	0,20	0,53	0,30	0,80
COLOMBIA	0,02	0,06	0,16	0,38	0,18	0,44
MÉXICO	0,70	0,23	1,52	0,50	2,22	0,74
PROM. PAÍSES LATINOAMERICANOS.	0,56	0,28	0,82	0,42	1,37	0,70

Fuente: En base a IMF; Government Finance Statistics Yearbook e IMF, Financial Statistics Yearbook y Cuadro A.2.

³² Anecdóticamente recordamos las palabras de un empresario exitoso: " ...la diferencia entre una pequeña empresa y una empresa grande radica en que la última nunca sabe cuando gana y cuándo pierde". Los Gobiernos son, generalmente, empresas grandes, o actúan como tal.

II. CARACTERÍSTICAS DEL GASTO DE CAPITAL

Para precisar la relevancia del Gasto Público de Capital surge como destacable reseñar la conformación histórica y actual del Gasto Público Total y de la Inversión Bruta Fija, con relación al PBI, por país o grupo de éstos. Ello nos hablará sobre su importancia absoluta y relativa, pasada y presente.

De manera semejante, considerar la evolución jurisdiccional en su ejecución nos advertirá sobre posibles cambios esperables en la misma.

Una orientación sobre la evolución futura de los conceptos anteriores, podrá extraerse a partir de una comparación entre América Latina y el Grupo de los 7, en un enfoque de "el Grupo de los 7 como *formador de tendencias* y América Latina y el Caribe como *tomadores de éstas*". El fundamento de este punto de vista puede encontrarse en el presente escenario de creciente globalización, donde el Grupo de los 7 participa en el 67 % del PBI mundial y América Latina y el Caribe sólo en el 7 %.³³

Este enfoque se enmarca en la denominada "*hipótesis de convergencia*" la que sostiene que *las fuerzas económicas permiten a otros países acercarse a los líderes, aunque no superarlos*³⁴.

En un intento de aproximación a lo expuesto, consideraremos: (i) la Inversión Bruta Fija y su composición en términos de Sectores Público y Privado con relación al PBI, (ii) la composición del Gasto Público por objeto y su relación con el PBI, y (iii) la distribución jurisdiccional del Gasto Público de Capital.

En otro orden, pero continuando con la referencia de los países del Grupo de los 7, completaremos nuestra *aproximación al benchmarking* comparando (iv) las diferencias en infraestructura y (v) en capital humano.

Mientras no indiquemos lo contrario, tomaremos como representativos de América Latina y el Caribe el conjunto de cinco países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. En delante nos referiremos a ellos, en su caso, como Promedio de Países Latinoamericanos Considerados (PPLC).

2.1. El comportamiento de la IBF y su composición sectorial

Las participaciones en el PBI de la IBF y por Sectores Público y Privado para el PPLC y el PPG7 se presentan en Gráfico 1 y el Gráfico 2³⁵.

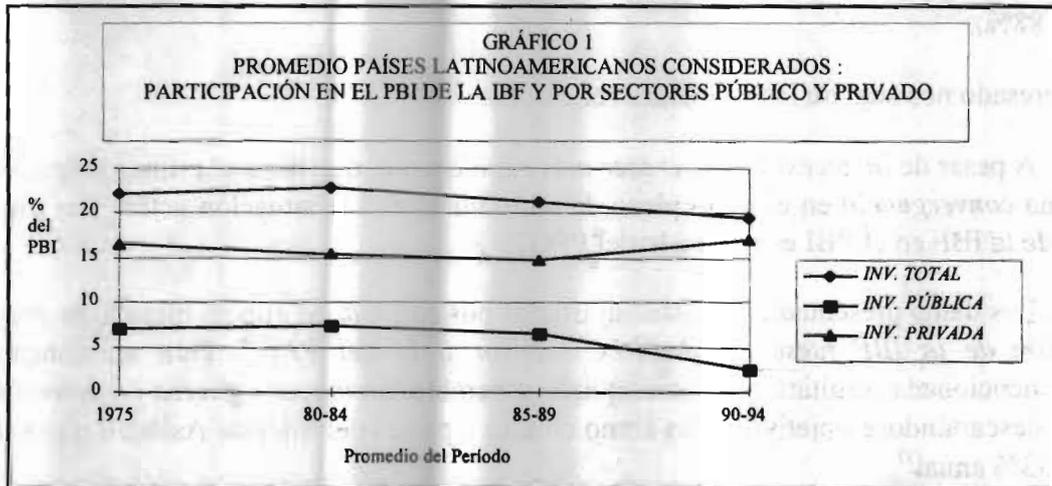
³³ Banco Mundial, 1977, págs. 260/161.

³⁴ La hipótesis de convergencia está basada en *los ritmos de productividad* de los países y nace básicamente de la comparación de Estados Unidos como líder, versus el resto de los países industrializados. No obstante, es claramente extensible al *otro resto de países*, en este caso en vías de desarrollo, versus los líderes. Véase Baumol W.J. et. Al., 1992 y Barro R.J., Sala-i-Martin X., 1995.

³⁵ Los datos pertinentes a cada uno de ellos y a sus promedio se presentan en el Cuadro A.1 del Apéndice Estadístico. Para el PPLC se toma el período 1975/90-94 mientras que para el PPG7 el período 1975/1995 atento a la disponibilidad de datos. Es importante advertir que, en cada grupo de países *la dispersión puede ser considerable*.

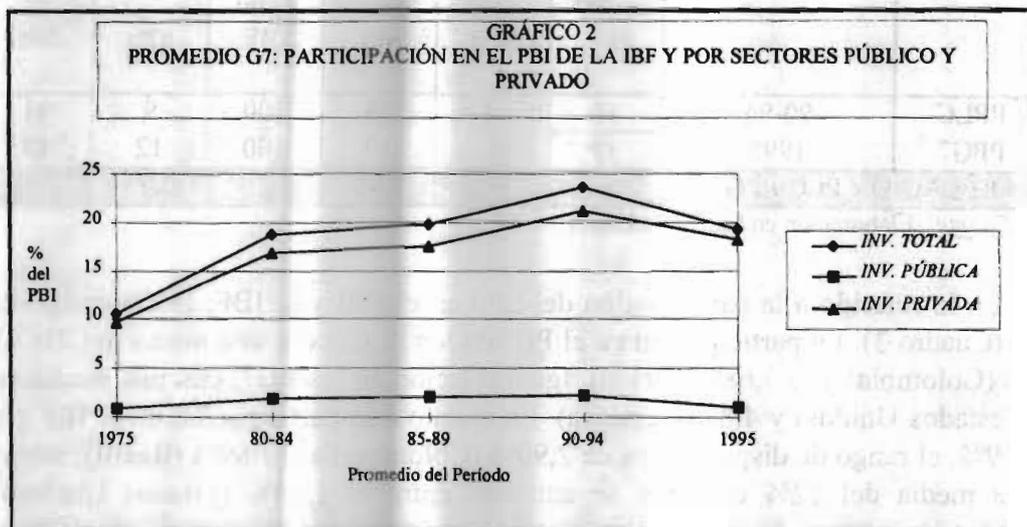
En el PPLC la IBF participó en el PBI en el período considerado en una media del 21%³⁶, con un mínimo del 19 en el promedio 90-94 y un máximo del 21,% en 1975 y 80-84.

En el PPG7 la media ha sido algo menor con un 18%, también menor el mínimo del 10% en 1975 y un máximo similar del 23 para el promedio 90-94. En este último grupo de países es notable la tendencia creciente experimentada en el lapso 1975/90-94, para luego decrecer.



Fuente: Elaboración de Cuadro A.1.

Respecto a la composición entre Sector Público (SPu) y Sector Privado (SPr) en ambos grupos se observa el liderazgo del SPr, con una media del 80% en el PPLC y el 88% en el PPG7. En el PPLC, este liderazgo se acentúa de manera creciente a partir del promedio 85-89 (80% versus 19% del SPu), llegando al 90-94 con una participación del 91% (versus 9% del SPu); esto es, *superando la participación que para el mismo año exhibe el PPG7 (88 versus 12% del SPu).*



Fuente: En base a Cuadro A.1.

³⁶ En adelante los guarismos se expresarán redondeados a fines de simplificación.

La *aproximación a la situación actual* (Cuadro 2) nos muestra que la participación de la IBF en el PBI por parte del PPLC es igual a la del PPG7 (19%), mientras que la participación relativa del SPu en el PBI es más de 2 veces superior (2% y 1% respectivamente), mientras que la del sector privado es 5% inferior (18% y 19% respectivamente).

En cuanto a la composición de la IBF, la participación de los SPu en el PPLC es un 25% inferior al PPG7 (9% y 12% respectivamente) mientras que el liderazgo del SPr es en el PPLC es un 3% superior al PPG7 (91% y 88%).

Lo expresado nos sugiere las siguientes reflexiones:

(i) A pesar de la *necesidad de crecer más rápidamente* que tiene el primer grupo, si el objetivo es arribar a una *convergencia* en el largo plazo, la aproximación a la situación actual nos muestra que la participación de la IBF en el PBI es igual a la del PPG7.

(ii) Los datos presentados no están ajustados por *calidad*. Si ello se hiciera, es presumible que la participación de la IBF fuese en el PPLC inferior a la del PPG7. Para un alineamiento a la convergencia mencionada resultará necesario, quizás esperable, un *mayor esfuerzo en inversión por parte del PPLC*, no descartándose objetivos tales como emular a países del Sudeste Asiático que exhiben tasas del orden del 33% anual³⁷

CUADRO 2
APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA IBF

Promedio de Países	Año o Promedio Anual	% s/ PBI			Composición Sectorial		
		Total IBF	SPu	SPr	Total IBF	SPu	SPr
PPLC	90-94	19	2	18	100	9	91
PPG7	1995	19	1	19	100	12	88
RELACION PLC/PPG7		1	2	0,95	-	0,75	1,03

Fuente: Elaboración en base a Cuadro A.1.

(iii) En lo referido a la participación del SPu en el PBI y la IBF, la dispersión es muy alta, en ambos grupos (Cuadro 3). La participación en el PBI en los PLC, con una media del 2% ofrece un rango entre el 0,48% (Colombia) y el 3,68% (Brasil). Igual relación en los PG7, con una media del 1% el rango es entre 0,29 (Estados Unidos) y 4,87 (Alemania). En cuanto a la participación en el IBF en los PLC, con una media del 9%, el rango de dispersión es de 2,90% (Colombia) al 17,89% (Brasil), mientras que en los PG7 siendo la media del 12% el rango se extiende entre el 1,44% (Estados Unidos) y el 24,09% (Alemania). Ante el objetivo de convergencia, estos guarismos nos plantean la siguiente pregunta: *¿qué niveles podrá adquirir en los PLC la futura participación del SPu en el PBI y la IBF?*

³⁷ Para 1995: Japón, 29%; Corea, 37%; Hong Kong, 35% y Singapur, 33%. Véase Banco Mundial, 1997, Cuadro 13.

(iv) Existen básicamente tres razones por las que nos inclinamos a sugerir que el camino estará orientado a una menor participación directa del SPu de los PLC en la inversión. La primera es la crónica restricción presupuestaria a la que están sujetos estos países, enfrentada a la enorme canasta de necesidades a cubrir por parte de los Gobiernos, fuertemente ligadas a bienes públicos o mixtos (justicia, mejoras en la administración gubernamental, educación básica, salud, pobreza, entre otros). Esto dejará poco margen para inversiones básicamente relacionadas con bienes mixtos, de categorías tales como caminos, puertos marítimos y aéreos, comunicaciones, agua, entre otros.

La segunda es la exitosa experiencia ya desarrollada en mayor o menor grado por todos estos países, ya sea vía privatización y/o concesión de servicios públicos. Esta vía fue logrando progresivamente consenso de sus sociedades al permitir la provisión de más y mejores servicios por manos privadas, por una parte, reduciendo la presión sobre los presupuestos, por la otra. La tercera, es que, la mayoría de los países del G7 que se encuentran por encima de la media son, precisamente, los exponentes de la actualmente denominada *crisis del estado de bienestar*³⁸.

A manera de conclusión, (i) el escenario de los PLC nos sugiere una expectativa de inversiones crecientes, en términos de PBI, (ii) con una probable reducción de la participación del SPu en la ejecución directa de las mismas (el promedio de los países de los PLC que están con participación inferior a la media respecto al PBI, al presente es dos veces el promedio de los países del G7 inferiores a la media y 40% superior en la participación en el IBF), lo que deberá ser sustituido por (iii) una más exigente actividad del SPu como *complementario* del SPu vía regulaciones orientadas al mercado³⁹.

CUADRO 3
PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PBI
Y EN LA IBF, EN %

Posición	Países Latinoamericanos Considerados				Países del Grupo de los 7			
	País	Año o promedio anual	% sobre PBI	% sobre IBF	País	Año o promedio anual	% sobre PBI	% sobre IBF
Superiores a la media	Brasil	90-94	3,68	17,89	Alemania	90-94	4,87	24,09
					Francia	1995	3,52	19,56
	Chile	90-94	2,21	11,71	Canadá	90-94	2,38	-
	México	90-94	-	9,81	Reino Unido	1995	2,35	15,57
				Canadá	90-94	-	12,35	
Media		90-94	2	9		1995	1	12
Inferiores a la Media	México	90-94	1,94	-	Italia	90-94	0,98	5,26
	Argentina	90-94	0,96	5,63	Japón	90-94	0,75	2,43
	Colombia	90-94	0,48	2,90	E.U.A	1995	0,29	1,44

Fuente: Elaboración en base a Cuadro A.1

³⁸ Aunque tanto Alemania como Francia y Canadá fueron calificados como países con *gobiernos medios* (*gasto público/PBI: 29,3% en 1960 y 44,9% en 1990*), y el Reino Unido como país con *gobierno pequeño* (*23% y 34,6% respectivamente*). El único país del G7 calificado como de *gobierno grande* (*31 y 55,1% respectivamente*) es Italia, mientras que los E.U.A. y Japón lo son como de *gobiernos pequeños* (véase Tanzi V. y Schucknecht L.).

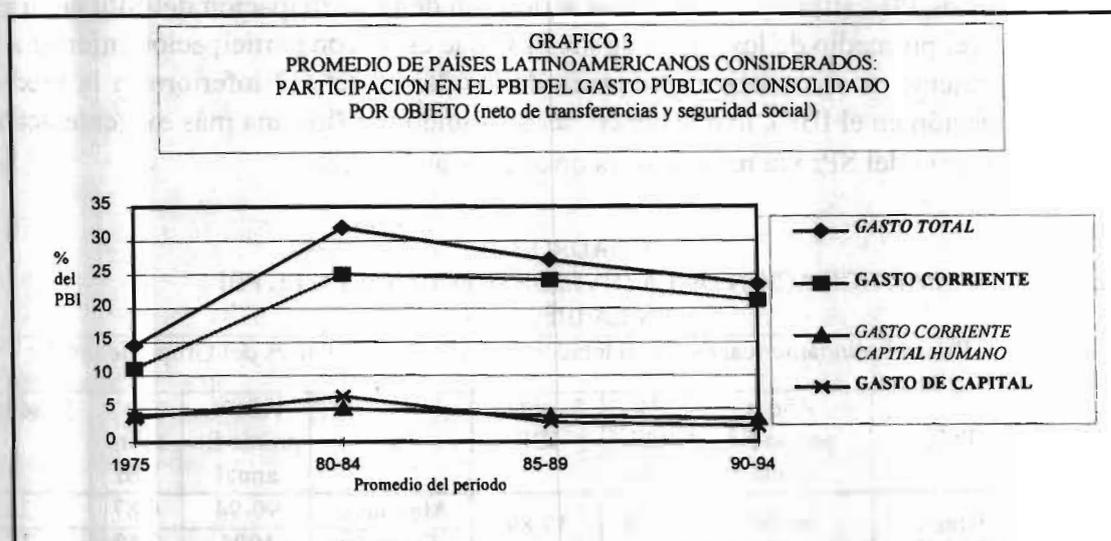
³⁹ Aunque incompletas, en AL y CE existen exitosas experiencias en esta orientación, entre las que sobresalen las de Chile y Argentina.

2.2. El Gasto Público por Objeto

El Gasto Público Consolidado (*neto de transferencias y de gastos en seguridad social*)⁴⁰ según su objeto y en términos de su participación en el PBI, se presenta en Gráficos 3 y 4 para el PPLC y el PPG7, respectivamente.

El Gasto Corriente (GCte) respecto al PBI ha tenido una participación promedio del 20% en el PPLC (18% en el PPG7), con un mínimo del 11% en 1975 (14% en el PPG7 para 1995) y un máximo del 25% para 80-84 (22% en el PPG7 para 90-94), *con mayor dispersión en el primer grupo*.

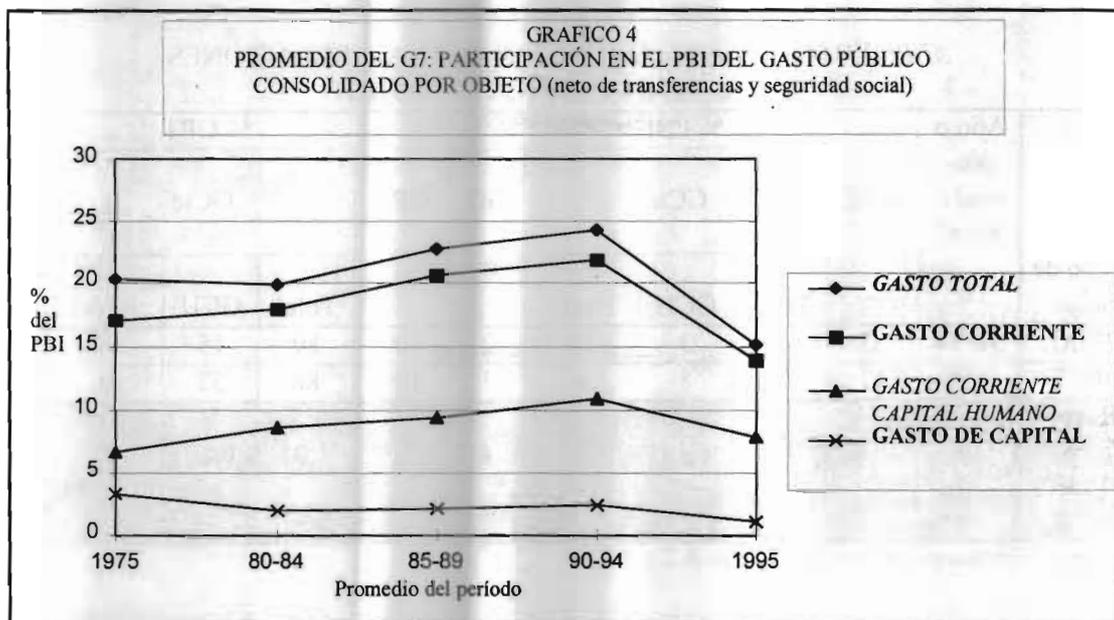
La participación en el PBI del Gasto Público Total (GPT) en el PPLC observó una media del 24% en el período, con un mínimo del 14% en 1975 y un máximo del 32% en 80-84. *Fue notable su crecimiento durante 1975/80-84, para luego decrecer hasta el 24% en el 90-94. En el PPG7 su comportamiento fue más estable, con una media del 20%, con un mínimo del 15% en 1995 y un máximo del 24% en 90-94.*



Fuente: En base a Cuadro A.2.

La misma relación referida a los Gastos de Capital (GC), *ha tenido una participación relativa más importante en el PPLC con una media del 4% (2% en el PPG7), con un mínimo del 2% para el 90-94 (1% para 1995 en el PPG7) y un máximo del 7% en 80-84 (3% en 1975 en el PPG7). Nuevamente, la dispersión ha sido significativamente mayor en el PPLC.*

⁴⁰ El Gasto Público Consolidado corresponde a todas las jurisdicciones y se presenta **neto de transferencias y gastos de seguridad social**, tomando como fuente al I.M.F.. El *neto de transferencias* obedece a que se tuvo como referencia a la jurisdicción que ejecuta el gasto, mientras que el *neto de seguridad social* a que este tipo de erogaciones se financia de manera muy diversa (Sector Público versus Sector Privado) entre los distintos países lo que dificulta las comparaciones sin agregar al objeto del presente trabajo. Esto último hace que como GPT consolidado en los países del G7 se observe una media del orden del 23% mientras que la participación total del Sector Público en los países de la OECD para 1975 sea del orden del 48% (Banco Mundial, 1977, pág. 2). Los datos que se presentan representan el año o promedio de años que se señalan. Para el caso de que los datos de un país no cubriesen la totalidad de los años indicados, se tomó el promedio de los años para los cuales se disponía de los mismos.



Fuente: En base a Cuadro A.2 y A.3.

En cuanto a los Gastos en Capital Humano (gastos corrientes en salud y educación) (GCH) respecto al PBI, en el PPLC han tenido una incidencia muy inferior, representando la media de éste algo menos de la mitad de la observada en el PPG7 (4% versus 9% respectivamente). La dispersión ha sido mayor en el PPLC, con un mínimo del 3% en 90-94 (7% para el PPG7 en 1975) y un máximo del 5% en 80-84 (11% para el PPG7 en el 90-94).

En la composición del GPT, el GCte participó mayoritariamente tanto en el PPLC como en el PPG7. En el primer grupo de países con una media del 83% (89% en el PPG7), con un rango entre el 75% en 1975 (84% para el mismo año en el PPG7) y el 89% en el promedio 85-89/90-94 (casi el 91% desde 89-84 al 90-04 en el PPG7). *En ambos grupos la evolución siguió el patrón de la del GPT, en especial en el PPLC, con mayor dispersión en este último.*

El complemento, o sea los Gastos de Capital (GC), denotan una mayor incidencia en el PPLC con una media del 17%, respecto al PPG7 en el que se comportaron con una participación promedio del 11%. *La menor dispersión, aunque no muy significativa, corresponde al primer grupo, con un mínimo del 10% para 90-94 (9% en el PPG7 para 1985-89) y un máximo del 25 % en 1975 (16 % para el mismo año en el PPG7).*

Por último, los GCH *tienen una menor participación en el GPT en el PPLC con una media del 15% (42% en el PPG7).* Desde ya igual ordenamiento se observa respecto al total del GCte, con una media del 22% (48 % en el PPG7), un mínimo del 16 % para 85-89/90-94 (39 % en el PPG7 para 1975) y un máximo del 37 % para 1975 (56 % en el PPG7 para 1995).

Como corolario surgen las observaciones que siguen:

(i) La aproximación a la situación actual (Cuadro 4) nos presenta al GPT de los PLC con una participación en el PBI superior en un 60% a los PG7 basada en el GCte distinto al GCH.

CUADRO 4
 APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN ACTUAL: RELACIONES
 DEL GASTO PÚBLICO POR OBJETO

Promedio Grupo de Países	Año o pro- medio anual	% PBI					% GPT				
		GPT	GCte			GC	GPT	GCte			GC
			Total	GCH	Resto			Total	GCH	Resto	
PPLC	90-94	23	21	3	18	2	100	89	15	74	11
PPG7	1995	15	14	8	6	1	100	88	52	36	12
Rela- ción PPLC/ PPG7	-	1,6	1,5	0,37	3	2	-	1,01	0,29	2	0,92

Fuente: Elaboración en base a Cuadros A.2 y A.3.

(ii) En los PLC los GC *han disminuido a la mitad* su participación en el PBI en la situación actual (4% al 2%), pero manteniendo el promedio histórico de la relación con el de los PPG7, esto es, *el doble* en términos de PBI.

(iii) No obstante, *la dispersión de los GC* en términos de PBI en el PPLC (Cuadro 5), *es casi el doble* de la existente en el PPG7, tal como también se apreciara en el Cuadro 2.

(vi) El GCte lidera fuertemente la composición del GPT presentando una participación de éste (89% y 88% respectivamente) y de los GC (11% y 12% respectivamente) semejante a la del PPG7. En esta composición, el único rubro de diferencia apreciable es el GCH el que tiene una reducida participación en los GCtes: representa sólo el 29% de la participación en el del PPG7.

El análisis del GTP nos conduce a conclusiones concordantes con las obtenidas en la visión de la IBF:

(i) Aún en una expectativa de crecimiento de la inversión, la hipótesis de convergencia nos sugiere una posible reducción de la participación del SPu vía gasto (potencialmente a la mitad de la situación actual).

(ii) También sugiere una recomposición del GCte con crecimiento de la participación del GCH a expensas del "resto". No obstante, aún confirmándose esta tendencia en el futuro, es posible que no alcance la proporción referencial de los PPG7.

(iii) Lo expresado está basado en la ya mencionada situación crónica de restricción presupuestaria, por una parte, y el camino de *subsidiariedad en la ejecución*, que los gobiernos en mayor o menor medida (también con mayor o menor convicción) han adoptado con creciente aceptación de las poblaciones, por la otra; esto es, *complementariedad vía regulaciones con orientación al mercado*.

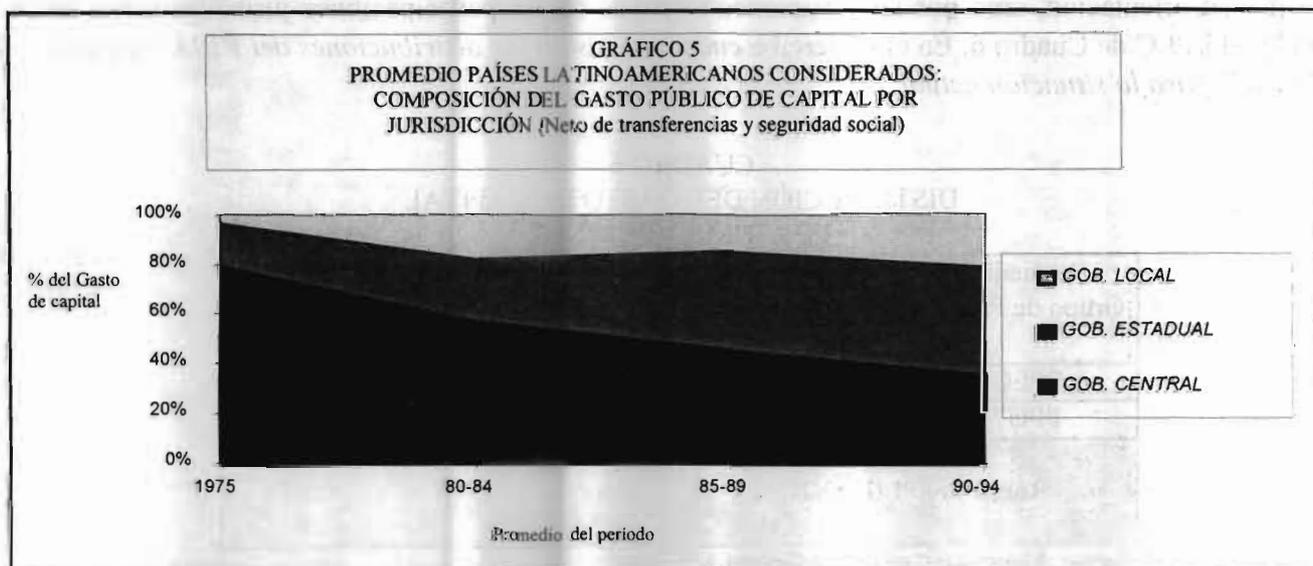
CUADRO 5
PARTICIPACIÓN DEL GASTO DE CAPITAL EN EL PBI
Y EN EL GASTO PÚBLICO TOTAL, EN %

Posición	Países Latinoamericanos Considerados				Países del Grupo de los 7			
	País	Año o promedio Anual	% sobre PBI	% sobre GPT	País	Año o promedio anual	% sobre PBI	% sobre GPT
Superiores a la media	Brasil	90-94	3,68	-	Alemania	90-94	4,87	-
					Japón	90-94	-	13,99
	Chile	90-94	-	24,49	Francia	1995	3,52	13,98
					Alemania	90-94	-	12,47
					Canadá	90-94	2,37	-
México	90-94	-	14,98	Reino Unido	1995	2,35	-	
Argentina	90-94	-	12,96					
Media		90-94	2	11		1995	1	12
Inferiores a la media	Brasil	90-94	-	8,75	Reino Unido	1995	-	8,03
					E.U.A	1995	-	7,37
	Chile	90-94	2,21	-	Canadá	1995	-	5,16
					Italia	90-94	s/d	s/d
	México	90-94	1,94	-	Japón	90-94	0,76	-
	Argentina	90-94	0,96	-	E.U.A	1995	0,29	-
Colombia	90-94	0,48	s/d					

Fuente: Elaboración en base a Cuadro A.2 y A.3.

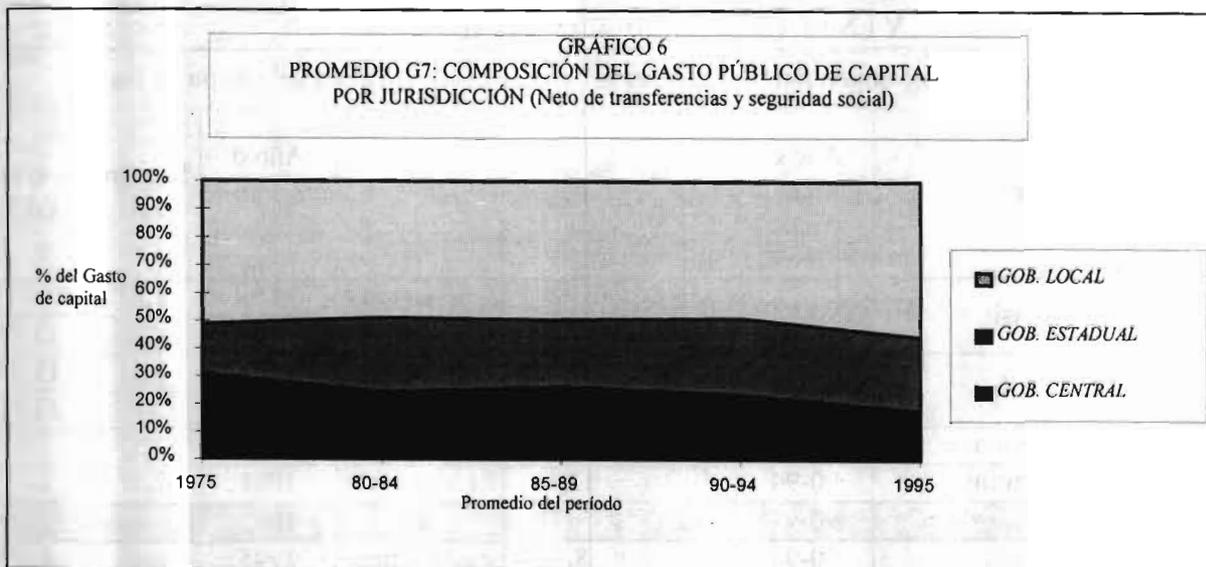
2.3. La distribución jurisdiccional del Gasto Público de Capital

El Gráfico 5 muestra la evolución de la participación de cada jurisdicción en la ejecución del Gasto de Capital del PPLC.



Fuente: En base a Cuadro A.3.

Por otra parte, el Gráfico 6 lo hace con relación al PPG7.



Fuente: En base a Cuadro A.3.

De su comparación se desprende que :

(i) En los PLC está ocurriendo lo que en los países del G7 ya ocurrió : una clara traslación de la ejecución del GC desde las jurisdicciones más agregadas a las locales.

(ii) En lo que se refiere al Gobierno Central en el PPPC la tendencia en la reducción de su participación es a una tasa aproximadamente constante durante todo el período considerado, mientras que en los Gobiernos Estatales versus Gobiernos Locales, su crecimiento en la apropiación si bien es sostenido no lo es a tasa tan constante.

(iii) Estos muy definidos comportamientos *sugieren su profundización en el futuro próximo*, no sólo por su orientación, sino por las posiciones relativas de las participaciones jurisdiccionales entre el PPG7 y el PPLC de Cuadro 6. En él se percibe *cuán lejos están las distribuciones del PPLC respecto a las del PPG7, para la situación actual.*

CUADRO 6
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE CAPITAL
POR JURISDICCIONES

Promedio Grupo de Países	Año o Promedio Anual	Jurisdicciones		
		Gobierno Central	Gobierno Estatal	Gobierno Local
PPLC	90-94	35	44	20
PPG7	1995	18	27	55
Relación PPLC/PPG7		1,96	1,64	0,37

Fuente: Elaboración en base a Cuadro A.3

Los Gobiernos Centrales en el PPLC efectivizan gastos de capital en una proporción *de casi el doble* que en el PPG7, mientras que los Gobiernos Estatales/Provinciales lo hacen en una proporción 64% superior a la del PPG7. Por el contrario, *los Gobiernos Locales participan en una proporción en el orden de 2,7 veces inferior a la que lo hacen en el PPG7.*

(iv) No identificamos información *que permita afirmar que en los países del G7 dicho proceso haya finalizado*, por lo que nos inclinamos a no descartar su posible profundización.

2.4. Infraestructura

¿La infraestructura de los países Latinoamericanos y del Caribe es *suficiente* en términos de comparabilidad con los países del G7? ¿Si no lo fuera, cómo podemos dimensionar la brecha que los separa?

Una forma de dar una respuesta a tales interrogantes es comparar los indicadores de infraestructura para distintos grupos de países tomando como referencia (100%) a los del G7. El Gráfico 7 lo hace en términos de promedios por grupos de países, respecto al promedio del G7.

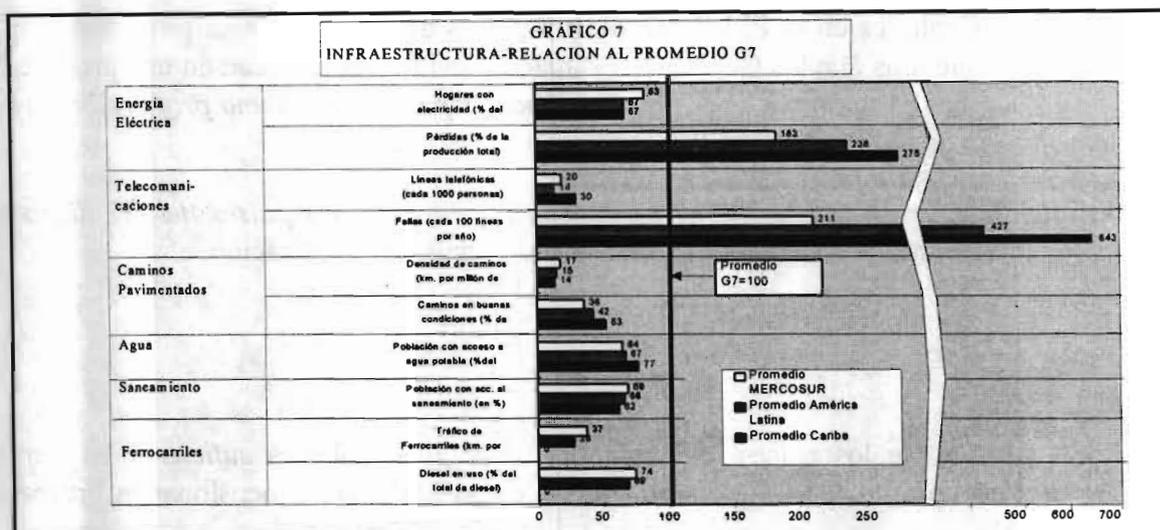
De su análisis se observa que (i) *las brechas* que los países del Mercosur, América Latina y el Caribe tienen respecto al PPG7 *adquieren el carácter de dramáticas* en la mayoría de los rubros tratados, (ii) ordinalmente, el grupo Mercosur está mejor posicionado en energía eléctrica, telecomunicaciones (excepto en el número de líneas telefónicas por cada 1000 habitantes en el que ostenta la segunda posición), densidad de caminos, saneamiento y ferrocarriles, pero ostenta la tercera posición en población con acceso al agua potable y el buen estado de los caminos., (iii) América Latina tiene igual posicionamiento que el Caribe en cuanto a energía eléctrica y también el segundo orden en los restantes grupos, con excepción del número de líneas telefónicas cada 1000 habitantes donde presenta el tercer lugar, y (iv) el Caribe posee el mayor número de líneas telefónicas cada 1000 habitantes (pero también las mayores fallas) y el mejor estado de caminos. En el resto de los rubros, salvo el mencionado en (iii) participa en el tercer lugar (en ferrocarriles no forma parte del ranking).

Si requiriéramos un patrón más exigente, éste puede ser el país de mejor indicador dentro del G7. El Gráfico 8 presenta la relación porcentual del promedio de los PLC respecto al país del G7 de mejor indicador.

En la mayoría de los indicadores, *las brechas son aún más dramáticas*, mientras que la posición ordinal de los grupos de países es la misma que la que se desprende con la referencia del PPG7.

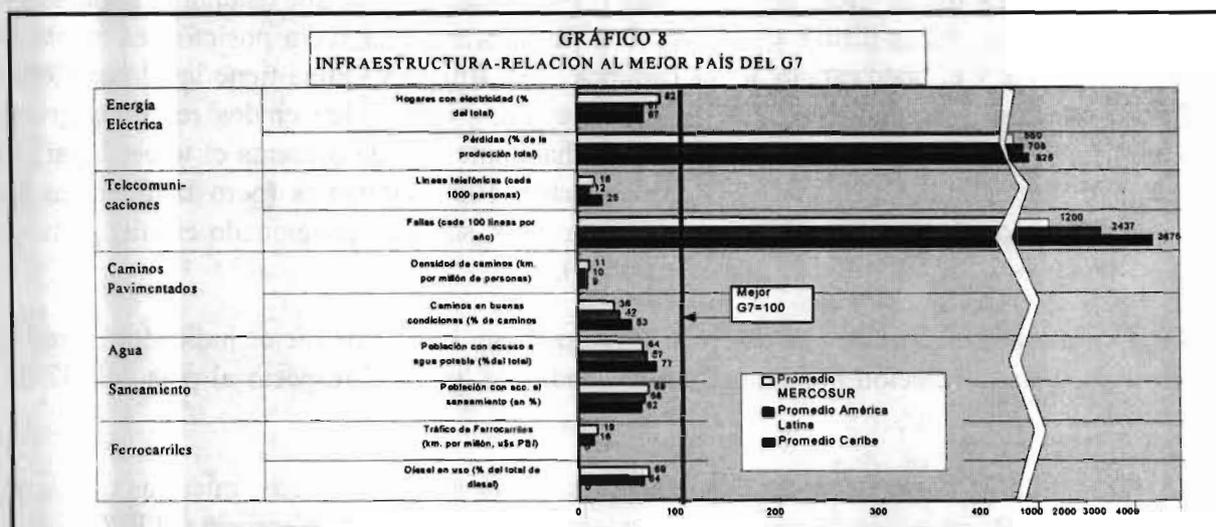
A manera de síntesis, el Cuadro 7 indica *cuánto le falta a cada grupo de países, en variación porcentual respecto a su situación actual⁴¹, para alcanzar cada uno de los objetivos tomados como referencia.*

⁴¹ Adviértase que el concepto de situación actual es una *aproximación* dada por la actualidad de los datos de Cuadros A.6 y A.7.



Fuente: En base a Cuadro A.5

El esfuerzo a realizar para alcanzar el PPG7 tanto por el Mercosur como por América Latina en general y el Caribe es cuantioso. Éste se incrementa sensiblemente si se toma como objetivo al mejor país del G7, excepto en hogares con electricidad, caminos en buenas condiciones, población con acceso a agua y población con acceso al saneamiento, para cuyos indicadores la dispersión entre los países del G7 es muy pequeña o nula.



Fuente: En base a Cuadro A.6

En el apartado (3) del Cuadro se muestra el esfuerzo incremental a realizar para alcanzar al mejor país del G7, en porcentajes, según grupo de países, luego de haber alcanzado la meta del PPG7. Los resultados son elocuentes y concordantes con la observación de los organismos especializados⁴².

⁴² Véase Banco Mundial, 1994, pág. 20.

CUADRO 7
APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA INFRAESTRUCTURA: VARIACIÓN NETA EN % NECESARIA PARA ALCANZAR LOS INDICADORES DEL G7

Indicador		Para alcanzar el promedio del G7 (1)			Para alcanzar al mejor país del G7 (2)			Relación (3) = {[2] / [1]} - 1		
		M	AL	C	M	AL	C	M	AL	C
Energía eléctrica	Hogares con electricidad (% del total)	21	49	49	21	49	49	1	1	1
	Pérdidas (% de la producción)	-45	-58	-64	-82	-86	-88	26	18	15
Telecomunicaciones	Líneas telefónicas (por cada 1000 personas)	400	614	233	525	733	300	31	19	29
	Fallas (cada 100 líneas por año)	-53	-77	-84	-92	-96	-97	25	11	7
Caminos pavimentados	Densidad de caminos (km. Por millón de personas)	588	667	714	809	900	1011	38	35	42
	Caminos en buenas condiciones (% caminos pavimentados)	178	138	89	178	138	89	1	1	1
Agua	Población con acceso a agua potable (% del total)	56	49	30	56	49	30	1	1	1
Saneamiento	Población con acceso al saneamiento (en %)	45	52	61	45	52	61	1	1	1
Ferrocarriles	Tráfico de ferrocarriles (Kms. Por millón, U\$S, PBI)	270	357	s/d	426	525	s/d	58	47	s/d
	Diesel en uso (% del total de diesel)	35	45	s/d	45	56	s/d	7	8	s/d

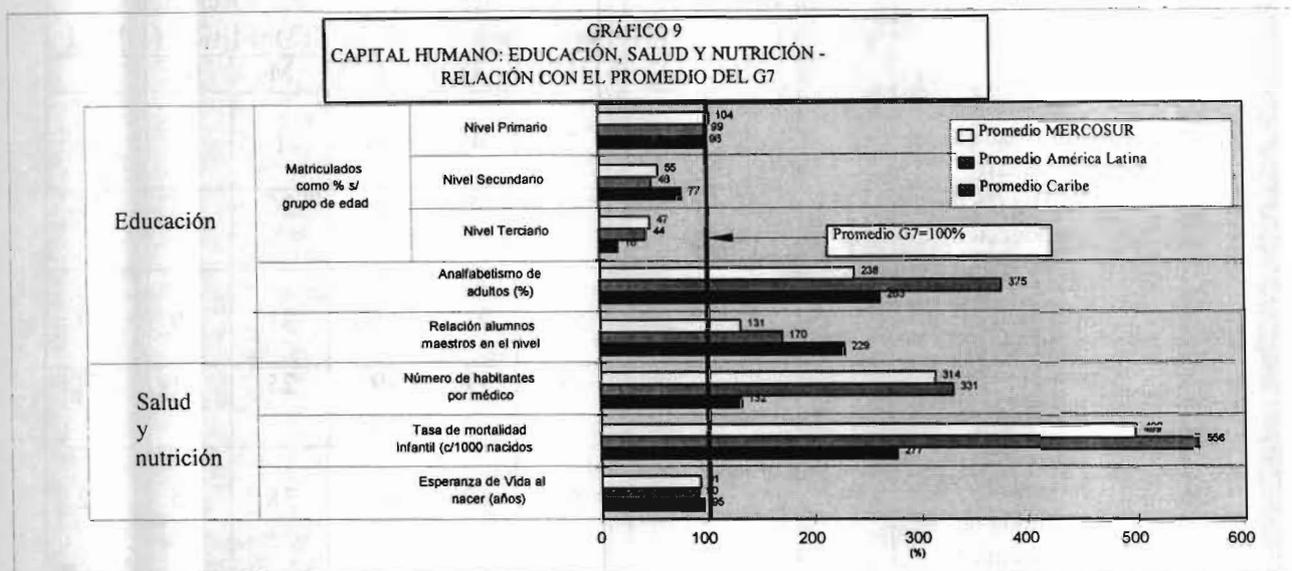
Fuente: En base a Cuadro A.7

2.5. Capital Humano

- A la luz de las contemporáneas teorías sobre formación y concepción del capital por una parte y teniendo en cuenta su impacto sobre el desarrollo⁴³, por la otra, cabría considerar la *situación actual* de América Latina y el Caribe respecto a los PG7, en los sectores de educación y salud y nutrición.

⁴³ Véase Becker G., Birsdall N. et. al, y Banco Mundial 1993.

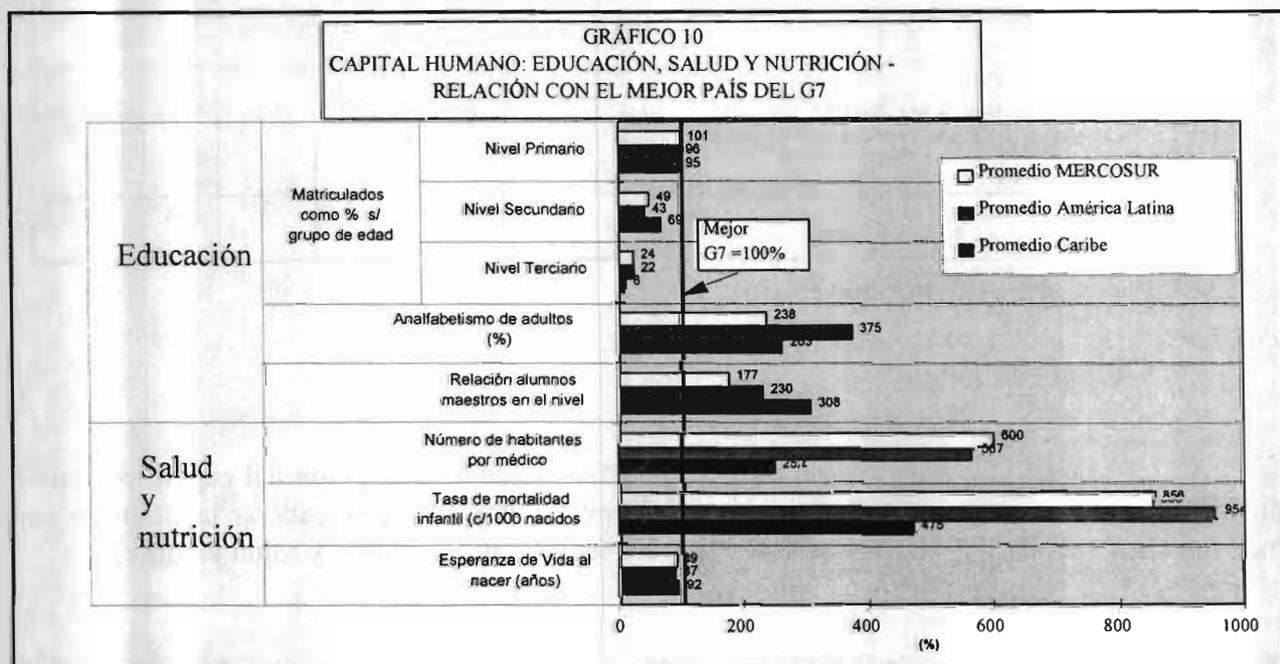
Utilizando similar enfoque que en el acápite anterior, el Gráfico 9 muestra la relación porcentual existente entre el promedio por grupos de países y el promedio de los PG7 en lo que se refiere a indicadores de educación y salud y nutrición.



Fuente: En base a Cuadros A.7 y A.8.

La comparación de los promedios por grupos de países *respecto a la mayor exigencia que representa la referencia/objetivo del mejor indicador del G7* son presentados en el Gráfico 10.

Nuevamente, una síntesis respecto a *cuánto les falta a cada grupo de países para igualar tanto al promedio de los PG7 como al mejor indicador del G7*, se presenta en el Cuadro 8 en términos porcentuales respecto a sus situaciones actuales.



Fuente: Elaboración en base a Cuadro A.9.

CUADRO 8
APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN:
VARIACIÓN NETA EN % NECESARIA PARA ALCANZAR LOS INDICADORES DEL G7

Indicadores		Para alcanzar el Promedio G7 (1)			Para alcanzar al mejor país del G7 (2)			Relación (3) = {[(2) / (1)] - 1}		
		M	AL	C	M	AL	C	M	AL	C
Matri- culados	Nivel Primario	-4	1	2	-1	4	5	-3	3	3
					Alemania-Canadá					
Como el % del grupo de edad	Nivel Secundario	82	108	30	104	132	45	12	12	12
					Canadá					
	Nivel Terciario	113	127	525	416	354	1150	142	100	100
					Canadá					
Analfabetismo adultos (%)		-58	-73	-63	-58	-73	-62	1	1	1
					Todos los PG7					
Relación alumnos maestros en el nivel primario		-24	-41	-56	-43	-56	-67	15	11	7
					Francia - Italia					

Fuente: Elaboración en base a Gráficos 9 y 10.

Referencias: M : Mercosur; AL : América Latina; C : Caribe. El nombre de país/países indica el país/países del G7 de mejor indicador.

El indicador matriculados como % sobre grupos de edad debe analizarse con cautela dado que el mismo no estaría ajustado por deserción y repitencias, *en cuyo caso es de esperar diferencias muy superiores.*

Las brechas que se observan por indicador son, nuevamente alarmantes. Ordinalmente, el grupo Mercosur ocupa la mejor ubicación en todos los indicadores con excepción del número de matriculados a nivel secundario por grupo de edad, en el que ocupa el segundo lugar.

América Latina ocupa el segundo lugar en matriculación en el ámbito primario y terciario, y en la relación alumnos maestros en el ámbito primario, mientras que ostenta el tercero en matriculación a nivel secundario y también en analfabetismo de adultos (%).

El Caribe, por otra parte, presenta la primera posición en matriculados a nivel secundario, la segunda en analfabetismo de adultos (%) y la tercera ubicación en los restantes indicadores.

Estos indicadores no tomarían en cuenta la *calidad de la educación resultante*, por lo que si se ajustase por este concepto, las diferencias a cubrir se presume serían sensiblemente mayores.

Como resultado, *los ajustes a realizar para alcanzar los parámetros del promedio del G7 son cuantiosos y mayores aún para una exigencia mayor cual es el mejor indicador del G7.* También en este

caso, el apartado (3) del Cuadro representa el esfuerzo incremental a realizar por cada grupo de países, para igualar los indicadores del mejor país del G7 en porcentajes luego de haber alcanzado los promedio del G7. La excepción está dada en el indicador analfabetismo de adultos (%) debido a la muy baja o nula dispersión que existe entre los países del G7 con relación a este tópico.

En cuanto a salud y nutrición, el Cuadro 9 resume cuánto les falta a cada grupo de países para igualar tanto al promedio de los PG7 como al mejor indicador del G7, también en términos porcentuales respecto a sus situaciones actuales.

El ordenamiento en términos del grado del problema por grupos de países es único para todos los indicadores y para ambos objetivos a alcanzar. El Caribe se encuentra en la mejor posición seguido por el Mercosur y luego por América Latina.

Las distancias a cubrir por grupos de países, en ambos objetivos, son nuevamente dramáticas al menos en lo que se refiere a los indicadores número de habitantes por médico⁴⁴ y tasa de mortalidad infantil. La esperanza de vida al nacer, si bien es superior en los PG7, contempla brechas que, sin calificarlas de razonables, son menores.

El esfuerzo incremental por grupos de países para alcanzar el mejor indicador del G7 luego de haber logrado el promedio del G7 se explicita en el apartado (3) del Cuadro 9.

CUADRO 9
APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA SALUD:
VARIACIÓN NETA EN % NECESARIA PARA ALCANZAR LOS INDICADORES DEL G7

Indicadores	Para alcanzar el Promedio del G7 (1)			Para alcanzar al mejor país del G7 (2)			Relación (3) = $\{[(2) / (1)]\} - 1$		
	M	AL	C	M	AL	C	M	AL	C
Número de habitantes por médico	-68	-70	-24	-83	-84	-60	9		29
				Italia					
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1000 nacidos vivos)	-80	-82	-64	-88	-90	21		4	26
				Japón					
Esperanza de Vida al nacer (años)		11	5	12	15		3	4	4
				Japón					

Referencias: M: Mercosur; AL: América Latina; C : Caribe. El nombre de país indica el país del G7 de mejor indicador.

Fuente: Gráficos 9 y 10.

⁴⁴ Argentina no conforma este promedio en Cuadro A.7. En 1970 contaba con 530 habitantes por médico, indicador que mejoraba el de la mayoría de los países considerados desarrollados (Banco Mundial, 1995.b, pág. 235).

2.6. Necesidades vs. posibilidades: contradicción aparente

De la hipótesis de convergencia se desprende no sólo el desplazamiento jurisdiccional del GC del SPU, sino también el agotamiento de su participación *directa* en la formación de la IBF en términos del PBI. Relacionando promedios, los PLC, para alcanzar a los PG7 deberán reducir su participación a la mitad (del 2% al 1%), mientras que si desean igualar al país del G7 que exhibe la menor participación del SPU en la IBF (los E.U.A.), el esfuerzo en reducción de la inversión directa deberá ser mucho mayor (del 2% al 0,29%).

Por otra parte también se explicitan las enormes brechas en infraestructura y capital humano, las que fueron calificadas como dramáticas. La posibilidad de reducirlas radica en que los PLC crezcan más rápidamente que los países del G7, lo que exige *un incremento en el esfuerzo de inversión* por parte de los primeros.

La contradicción entre reducción de la inversión *directa* del SPU y la necesidad de incrementar la inversión total es *sólo aparente*.

Esta contradicción desaparecerá si se logra *incrementar la complementariedad* (disminuyendo/eliminando la sustitución) *entre el mercado político y el mercado privado*, para lo cual se requiere un sustancial cambio en las políticas de los Gobiernos.

En lo que se refiere a la inversión, el cambio de política consiste en modificar el rol histórico de *productor* (ejecutor) que ostentó el SPU, pasando a una actividad de *proveedor* ("a la Musgrave"⁴⁵).

El enfoque de *subsidiariedad en la ejecución* fundado en *desregulaciones/regulaciones orientadas al mercado privado (competencia)*⁴⁶, se espera comporte un *incremento tanto cuantitativo como cualitativo* en la inversión ya sea en infraestructura como en capital humano.

En cuanto a infraestructura, la experiencia internacional habla de los importantes beneficios sociales que provee la estrategia de privatización/concesión, *cuando se ejecuta adecuadamente*.

(i) La importancia de la inversión privada en infraestructura varía mucho entre países y entre sectores, ya se trate de países desarrollados o en vías de desarrollo (Cuadro 10). Entre el primer grupo, por ejemplo, en Alemania el SPr participa sólo en el 9% contra Inglaterra donde lo hace en un 71%. En el segundo, en Costa de Marfil lo hace en el 10% mientras que en Hungría en el 76% (en Argentina y Chile en el 56 y 54% respectivamente).

(ii) Si bien en los países desarrollados los servicios de infraestructura son en general excelentes, *existen importantes diferencias en productividad* (Cuadro 11). A manera de ejemplo : (a) en el sector comunicaciones un país como Alemania donde la inversión es 100% del SPU la productividad es sólo del 68% de la verificada en los Estados Unidos donde la inversión es asignable totalmente al SPr (Cuadro10);

⁴⁵ Musgrave R.A . y Musgrave P.B.

⁴⁶ Este es el enfoque postulado tanto por el Banco Mundial como por la O.E.C.D. (Banco Mundial 1997, OECD 1995.b)

CUADRO 10
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA - % DEL TOTAL

Países	Telecomunicaciones	Energía	Transporte	Agua	PROMEDIO PONDERADO
Países Desarrollados					
Francia	0	0	10	36	13
Alemania	0	67	0	20	9
Japón	35	96	3	0	14
Inglaterra	100	100	21	100	71
Estados Unidos	100	81	13	22	47
Países en Desarrollo					
Chile	100	99	7	4	54
Costa de Marfil	0	30	0	25	10
Hungría	98	100	53	0	76
Filipinas	87	49	25	0	32
Tailandia	31	30	20	0	47
Promedio	55	65	15	21	35
Argentina	s/d	s/d	s/d	s/d	56 *

Fuente: Nogués J, Ob. cit., tomado de Banco Mundial, *Facilitating Private Investment in Infrastructure, Comité para el Desarrollo, 1997*. * Estimación de Nogués J.

(b) en el sector energético, países como Francia y Alemania, donde la inversión corresponde en un 100% al SPr exhiben una productividad igual a la mitad y al 27% respectivamente, de la de los Estados Unidos donde el 100% de la inversión de inversión corresponde al SPr.

Es claro que las ineficiencias operativas *las paga la Sociedad*.

CUADRO 11
PRODUCTIVIDAD RELATIVA EN ALGUNOS SECTORES
DE PAÍSES INDUSTRIALES

País	Energía eléctrica (1)	Telecomunicaciones (2)	Aerolíneas (3)
Estados Unidos	100	100	100
Japón	77	88	54
Alemania	27	63	64
Francia	46	68	51

Referencias: (1) Kwh por persona ocupada. (2) Ingreso por empleado. (3) Tns. transportadas por gasto operativo.

Fuente: Nogués, J., Ob. cit., tomado del *Global Economic Prospects*, Banco Mundial, 1977.

(i) En AL y EC son ya muchos los países que han iniciado estrategias de privatización/concesión pero pocos los que han avanzado significativamente. Chile y Argentina⁴⁷ lideran este proceso, con modalidades distintas en cuanto a timing y oportunidad política.

⁴⁷ Como es conocido, Argentina ha avanzado en las estrategias de privatización/concesión no sólo en el sector de infraestructura sino en los más diversos, como el bancario, el comercial y áreas sociales como la seguridad social y obras sociales. En todos ellos el proceso no se encuentra agotado.

Para el caso de Argentina, el Recuadro 1 sintetiza *algunos* de los beneficios obtenidos.

RECUADRO 1	
ARGENTINA: ALGUNOS BENEFICIOS DE LAS PRIVATIZACIONES/CONCESIONES	
Aguas Buenos Aires (1)	
Disminución de la tarifa : 27%	
Inversión anual : Antes de la concesión : u\$s 20 - u\$s40 millones	
Después de la concesión : u\$s 200 millones	
Gasoducto Argentina - Chile (2)	
Inversión : u\$s 1.100 millones	
Exportación anual estimada : u\$s 80 millones	
Impacto sobre costos producción cobre.	
Impacto sobre contaminación del aire en Santiago de Chile.	
Ferrocarriles (aumento porcentual 1990-95) (3)	
Volumen transportado: 40% - 160% (según líneas).	
Pasajeros transportados : 36% - 408% (según líneas)	
Puertos (costos) (4)	
Antes concesión : u\$s 1,50 /ton. (1990)	
Después de la concesión : u\$s 0,56 /ton. (1995)	
Energía eléctrica (4)	
Transmisión : en algunas líneas se ha triplicado.	
Pérdidas en la distribución de energía: Antes de la privatización : 30%	
Después de la privatización : 17%	
Precios de la energía (centavos/Kwh) :	
Argentina 4,1	Chile 6,3
Brasil 4,7	Uruguay 7,2

Otros Beneficios	
* En muchos casos, los beneficios se han extendido a los consumidores vía disminuciones tarifarias.	
* Aumento de la calidad de los servicios.	
* Eliminación del déficit presupuestario generado por las anteriores empresas estatales (en algunos años fueron del orden de los u\$s 10 mil millones).	
* La eliminación de déficits y el aporte impositivo neto de las empresas privatizadas/concesionadas ha sido crucial para redireccionar el gasto público hacia proyectos sociales.	
<i>Referencias:</i> (1) CFI, <i>El Sector Privado y el Desarrollo: cinco estudios de casos</i> , 1992. (2) Tironi Ernesto, <i>La Desregulación y el Concesionamiento de Gas</i> , trabajo presentado en la tercera conferencia organizada por el Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina, Montevideo, Julio 1997. (3) CFI, <i>Financiamiento de la Infraestructura Privada</i> , Corporación Financiera Internacional, 1996. (4) Banco Mundial, <i>Towards a New Role for the State in Uruguay Utilities</i> , mimeo.	
<i>Fuente:</i> Nogués J., <i>Ob. cit.</i>	

Asimismo, desde el punto de vista de la equidad tales beneficios parecieran haberse distribuido de manera bastante proporcional al gasto efectuado por personas en distintos quintiles de ingreso (Recuadro 2)

RECUADRO 2	
ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN DE LAS GANANCIAS DE LAS PRIVATIZACIONES/CONCESIONES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	
Tramo de Ingreso	Ganancias por dólar de gasto en Servicios (%)
Primero (más pobres)	30
Segundo	27
Tercero	34
Cuarto	27
Quinto	31
TOTAL	30

Fuente: Nogués J., *Ob. cit.*, tomado de Chisari O., Estache A. y Romero C., *The Distribution of Gains from Utility Privatization and Regulation in Argentina*, en Banco Mundial, *The Private Sector in Infrastructure*, 1997.

Desde ya no todas las privatizaciones han tenido el mismo grado de éxito. Las menos exitosas fueron aquellas donde no se respetó acabadamente el principio de máxima competitividad (telecomunicaciones y transporte aéreo donde se concedió monopolios, aunque transitorios), donde los entes reguladores no mantuvieron su independencia del mercado político y/o hubo indicios de captura del regular por el regulado (telecomunicaciones y aguas de Buenos Aires respectivamente⁴⁸). Por el contrario, las más exitosas claramente responden a aquellas en las cuales estos problemas fueron neutralizados, por ejemplo en gas y energía eléctrica⁴⁹. Esto amerita considerar que las privatizaciones/concesiones deben realizarse *de la manera adecuada*⁵⁰.

(ii) En cuanto al Gasto en Capital Humano, la estrategia privatización/concesión en infraestructura permite liberar recursos del SPu para ser reorientados a éste.

Dicha estrategia es asimismo apta para ser aplicada en una amplia categoría de los denominados gastos sociales tales como salud, educación, seguridad social y vivienda. Nuevamente, la experiencia de países desarrollados y también en vías de desarrollo lo sugieren. También Chile y Argentina lideran este enfoque en AL y EC.

A manera de conclusión,

(i) El camino que aparece como viable para reducir las brechas entre AL y EC versus el G7 es el incentivo en la participación del Spr .

(ii) Para ello se requiere instrumentar políticas que aseguren la competitividad y, en la provisión de servicios en condiciones monopólicas y/u oligopólicas, protejan a los consumidores, protejan a los inversores del "cambio en la reglas de juego" y promuevan la eficiencia. Los aspectos regulatorios jugarán un papel crucial en este proceso.

(iii) ¿Se reducirá el rol del SPu en este marco? Decididamente no. Cambiará su rol pero no su importancia. Básicamente deberá (a) evitar comportamientos monopólicos de las firmas privatizadas/concesionadas (regulaciones y entes regulatorios), (b) siempre quedarán nichos de actividades o firmas que por su tamaño o riesgo deberán seguir siendo gestionadas por éste, y (c) continuará en su obligación de asegurar que los menos pudientes tengan acceso adecuado a servicios de infraestructura, desarrollo de capital humano y seguridad social.

⁴⁸ Véase Urbitzondo, S. et.al.

⁴⁹ El éxito logrado en este sector es reconocido internacionalmente. En sólo cuatro años, el mercado eléctrico mayorista experimentó (más allá del incremento de cantidad y calidad del servicio) una reducción de tarifas del orden del 50%. Esto aún cuando falta privatizar/concesionar en el orden del 30% del mercado productor, principalmente Yaciretá, las Centrales Nucleares y empresas productoras provinciales.

⁵⁰ Por esto se entiende que el criterio de competitividad de los mercados debe ser el que prime y que los entes reguladores cumplan firmemente tres requisitos: (a) deben estar manejados por profesionales con excelentes conocimientos de la materia y remunerados competitivamente con los salarios pagados por las empresas reguladas, (b) deben estar protegidos de interferencias políticas y funcionar con la máxima transparencia y (c) debe evitarse la "*trampa de la sobreregulación*" (Nogués J. y Urbitzondo S. et. al.) . Asimismo, en el proceso debe considerarse con cuidado las continuas demandas de garantías. Algunos analistas otorgan tal importancia a este aspecto que lo llegan a considerar como un potencial nuevo tipo de "*crisis de deuda*" (Engel E., Fischer R. y Galetovic A.).

Debe advertirse que un cambio de política (desregulación/cambio en la regulación) puede verse como un *proyecto de inversión* del país que la realiza. Si esto es así, las técnicas de análisis de inversiones del SPu pueden contribuir de manera importante en el proceso. El Gobierno Federal de los Estados Unidos de América aplica el análisis beneficio-costos en sus decisiones regulatorias⁵¹.

Más aún, en un tiempo de "post" privatización/desregulación el SPu, en interrelación con el SPR, siempre tendrá el rol de generador de proyectos de inversión. Este es el caso de Gran Bretaña, a cuyo fin dispone de la unidad Private Finance Initiative (PFI) cuya tarea consiste en *encontrar la forma de financiar una nueva generación de infraestructura pública fuera de la propiedad estatal*.⁵² La idea del PFI ha sido practicada por muchos años en muchos países, de entre los que destaca Australia.

III. LOS SIP EN LA PRÁCTICA

Primeramente recorreremos el estado actual en América Latina y el Caribe, para luego examinar la experiencia de los Estados Unidos de América (EUA), finalizando con reflexiones sobre las fortalezas y debilidades encontradas.

3.1. América Latina y el Caribe

De la revisión del panorama Latinoamericano y del Caribe surgen cuatro categorías de países, al clasificarlos según el grado de utilización de los SIP *como instrumento de racionalidad económica en el campo de la inversión pública*, ya sea ésta *directa* (producción) o *indirecta* (regulación): (i) países de *avanzada* experiencia, categoría a la que sólo responde Chile, (ii) países de experiencia *incipiente*, donde sólo clasifica Colombia, (iii) países con *incierto* inicio, donde encontramos a Bolivia, Argentina y Perú, en ese orden, y (iv) resto, que incluye a *todos los demás*, donde en la asignación de recursos para inversión pública prima la *discrecionalidad*. Esta última afirmación *no excluye la existencia de discrecionalidad en las restantes categorías*, sino que en ellas se encuentra quizás fuertemente acotada, como puede presumirse en Chile, o existen intentos en distinto grado de avance para acotarla, como en (ii) y (iii).

Transitaremos estos cuatro grupos estructurando la comparación en base a los siguientes tópicos, en tanto en cuanto se disponga de información: (i) legislación, (ii) objetivo explícito, (iii) concepto de inversión, (iv) criterios determinantes y sus características, (v) componentes y proceso, (vi) metodologías de evaluación, (vii) metas de inversión sectoriales y optimización dentro del sector, (viii) cobertura sectorial, (ix) cobertura jurisdiccional, (x) tratamiento del medio ambiente, (xi) tratamiento de créditos bilaterales, (xii) adquisición y/o arrendamiento de equipos o contratación de servicios de procesamiento de datos, y (xiii) seguimiento de la ejecución físico-financiera.

⁵¹ Véase punto 3.2.

⁵² Su creación data desde 1992 cuando el Ministerio de Hacienda ordenó que la financiación de todos los proyectos de infraestructura gubernamental fueran examinados como si fueran realizados por el sector privado, sin recurrir a garantías soberanas o al presupuesto nacional. Entre sus proyectos se cuentan autopistas, salud, prisiones, trenes, servicios de correos y subterráneos. En sus primeros cinco años ejecutó 50 proyectos por un valor de u\$s 10.720 mill. (incluido el Channel Tunnel Rail Link). Aún así, su éxito se ha considerado *limitado*, por lo que el actual gobierno Laborista nombró un equipo totalmente proveniente del sector privado para su gerenciamiento. Véase House, Richard.

3.1.1. Países con *avanzada* experiencia : el caso de Chile

1. Legislación

La legislación sustenta *sólidamente* al Sistema⁵³. La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado establece que “Los estudios de preinversión y los proyectos de inversión *deberán contar* como documento interno de la Administración, *con informe del Organismo de Planificación Nacional o Regional en su caso, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnico-económica que analice su rentabilidad*. Corresponderá al Ministerio de Hacienda impartir instrucciones y resolver al respecto”.⁵⁴

2. Objetivo Explícito

Poder concretar *las opciones de inversión más rentables desde el punto de vista económico y social, según los lineamientos de la política del Gobierno*.⁵⁵ En otras palabras, procurar *alcanzar una eficiente asignación de los recursos escasos a las alternativas de inversión más rentables*⁵⁶.

3. Concepto de inversión

Todo *aumento en el stock de capital que permite expandir las posibilidades de producción y en definitiva el ingreso de la sociedad*.⁵⁷

4. Criterios determinantes y sus características

Los criterios dominantes para la selección y ranking de proyectos son los siguientes⁵⁸ :

(i) *Maximización del excedente del consumidor* (con las limitaciones que se señalan en la sección Metodologías), lo que implicará la aprobación por MIDEPLAN.

(ii) Que el proyecto *esté totalmente financiado*, con el compromiso de las fuentes.

(iii) Que el gasto del proyecto *no afecte alguna variable macroeconómica*, como por ejemplo la tasa de interés.

(iv) Que exista *consistencia intersectorial y sectorial*.

(v) Que *el financiamiento esté de acuerdo con las políticas del sector*, por ejemplo, participación del sector privado “*cuando corresponda*”.

⁵³ Para un panorama ampliado, véase MIDEPLAN, 1996, p. 59/64. Como un antecedente valioso a este documento central, véase Naciones Unidas 1985.

⁵⁴ D.O. 29.12.88, Ley 18.768, Art. N°18, Letra c) y Art. N° 19 bis al D.L. N° 1.263 de 1975.

⁵⁵ MIDEPLAN, 1996, pág. 10.

⁵⁶ MIDEPLAN, 1996, pág. 17.

⁵⁷ MIDEPLAN, 1996, pág. 7.

⁵⁸ MIDEPLAN, 1996, págs. 36 y 44.

En el desarrollo del Sistema y las instrucciones del mismo *no se advierte un tratamiento especial respecto a incertidumbre y riesgo*. Por ello interpretamos que tanto los criterios como sus indicadores son expresados en términos de “*la mejor estimación*” (la que implícitamente comprende el irreal enfoque de *certeza*).

En otro orden, no está determinado el tamaño, medido en monto de inversión, a partir del cual el proyecto entra en el Sistema. Esto implica que la legislación abarca a todos los proyectos con independencia de su tamaño. No obstante, en la práctica existe selección por tamaño mediante acuerdos informales entre MIDEPLAN y las instituciones. Por ejemplo, los correspondientes a municipios y realizados con fondos propios, los que generalmente son proyectos menores, no son considerados⁵⁹.

5. Componentes y Proceso

El S.N.I.P está constituido por cuatro Subsistemas denominados (i) Análisis Técnico-Económico, también referido como Sistema de Estadísticas Básica de Inversión (S.E.B.I.), (ii) Formulación Presupuestaria, (iii) Ejecución Presupuestaria, y (iv) Evaluación Ex-post.

En el Diagrama 1 se presenta una síntesis de los objetivos de cada Subsistema y el proceso previsto en cada uno de ellos. La organización diseñada demuestra fuerte contenido racional y prolijidad en su concepción.

Un componente *esencial* es el Banco de Proyectos de Inversión (B.I.P.)⁶⁰ que cubre la necesidad de contar con información de apoyo en la toma de decisiones, en calidad y oportunidad requeridas. Tal información se refiere a los procesos de (i) planificación, (ii) seguimiento y control de la preinversión, (iii) la inversión y (iv) la operación⁶¹. Esta herramienta se revela como imprescindible a los fines de posibilitar la puesta en práctica del proceso de decisión de inversión pública, dada la existencia de las numerosas instituciones participantes y el cúmulo de información a tratar.

6. Metodologías de evaluación

Del material específico se desprenden dos conclusiones principales :

(i) La metodología aplicada es la derivada de la economía del bienestar, traduciendo el resultado de un proyecto *en términos del excedente del consumidor a precios domésticos*. No se define el *numerario*, de manera tal que deducimos que el Valor Actual Neto del proyecto es la contribución del mismo al *bienestar* del país, pero implícitamente en términos de *consumo global*, “a la Dasgupta, Marglin y Sen”⁶².

(ii) Anteriormente se señaló que el objetivo explícito es realizar una “*evaluación económica y social*”. Si se observa el concepto y cálculo de los Parámetros Nacionales utilizados⁶³ (precios sombra de la divisa, de la mano de obra y de la tasa de descuento), se advertirá que en los mismos *no están*

⁵⁹ Informantes calificados.

⁶⁰ Véase MIDEPLAN, 1996, págs. 81/184 y Naciones Unidas, 1985, Tomo I, II y III.

⁶¹ Como se verá más adelante, este aspecto es más formal que real.

⁶² Dasgupta, Marglin y Sen, 1972.

⁶³ Véase MIDEPLAN, 1996, págs. 35/37; Sec. De Hda. Y Crédito Público de México, MIDEPLAN, et. al, 1997, 1997; ODEPLAN, 1990;

incorporadas las distorsiones distributivas, esto es, la valuación relativa de la distribución (del ingreso, consumo o riqueza) interpersonal, intersectorial o interregional, como tampoco su valuación relativa intertemporal. No obstante ello, en el S.N.I.P. gobierna “*la idea*” de que *se realiza una evaluación social*, expresado en el objetivo explícito del Sistema cuanto en los precios de cuenta, denominándose a estos últimos como Precio *Social* de la Divisa, Precio *Social* de la Mano de Obra y Tasa *Social* de Descuento. Asimismo, en los “Requerimientos mínimos de indicadores por sectores para proyectos”⁶⁴ se exige el VAN *Social* y la TIR *Social*.

En realidad, de acuerdo a la metodología empleada, *lo que se está obteniendo (y exigiendo) es el VAN económico (o de eficiencia) y la TIR económica (o de eficiencia)*, esto es, en la práctica, *la evaluación realizada es en términos de eficiencia (económica) y no social*. A lo sumo, y no de manera generalizada, se explicitan los efectos distributivos pero *sin aplicar valuaciones relativas ya sea intra o inter temporales*⁶⁵.

En nuestra interpretación, la inevitable consideración de los efectos distributivos de los proyectos (equidad) se deja librada a la decisión *política* (discrecional) de los tomadores de decisión en el proceso MIDEPLAN/DIPRES – Ministro de Hacienda – Presidente – Congreso. Entre *los objetivos de modernización del S.N.I.P.* se contempla “...la introducción de criterios que permitan analizar el impacto de la ejecución de proyectos de inversión en el logro de la equidad ...”⁶⁶

En otro orden, el análisis costo/beneficio es aplicado: (i) en su totalidad, cuando son medibles los beneficios ya sea directa o indirectamente⁶⁷, (ii) cuando *se estima* que no son cuantificables los beneficios, básicamente en proyectos denominados *sociales*⁶⁸, se aplica el enfoque costo-efectividad. Entre éstos últimos se encuentran los proyectos de Educación, los que, como otros proyectos llamados *sociales* tales como los relativos a Salud y Medio Ambiente, a nuestro juicio son susceptibles de exponer beneficios cuantificados y valorizados⁶⁹

⁶⁴ MIDEPLAN, 1966, págs. 160/165, y MIDEPLAN 1992.

⁶⁵ Informantes calificados.

⁶⁶ MIDEPLAN, 1996, pág. 58.

⁶⁷ Midiendo la disposición a pagar directamente, en proyectos de Agua potable urbana y rural, Riego y Saneamiento de títulos; indirectamente, mediante el cálculo y valoración de ahorros de tiempo, de operación y de conservación, por ejemplo, en proyectos Viales urbanos y rurales, Telefonía rural y otros. (véase MIDEPLAN, 1996, pág. 36 y ODEPLAN, 1990, pág. 63)

⁶⁸ Se suponen rentables per se y sólo se analiza la minimización del costo para un objetivo real dado - Educación, Alcantarillado y Justicia - (MIDEPLAN, 1996, pág. 36 y ODEPLAN, 1990, pág. 63).

⁶⁹ Véase Psacharopoulos, 1995 y Belli Pedro, 1996, OECD 1994 y OECD 1995.c.

DIAGRAMA 1 (a-d)
CHILE: ORGANIZACIÓN DEL S.N.I.P.: SUBSISTEMA 1

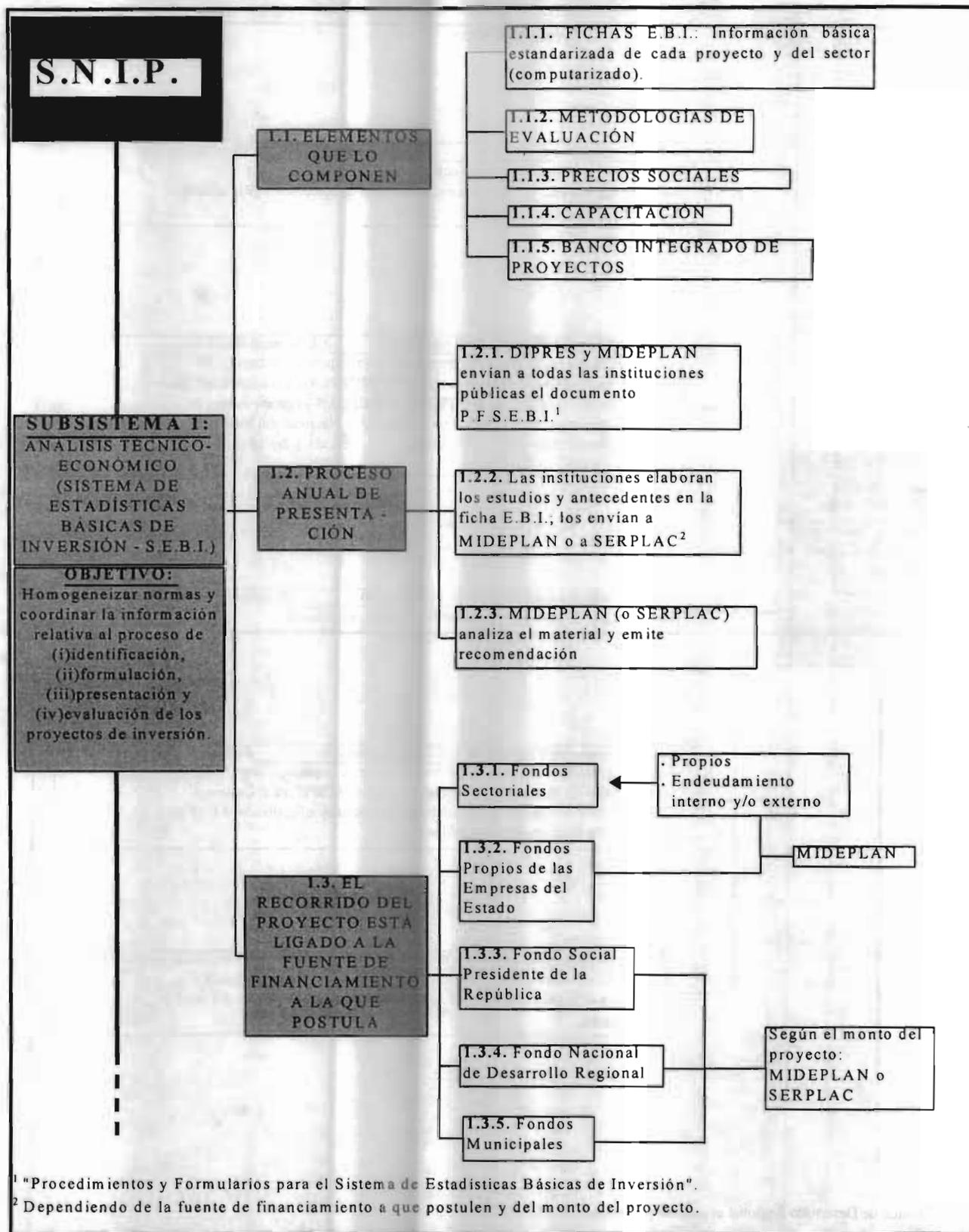
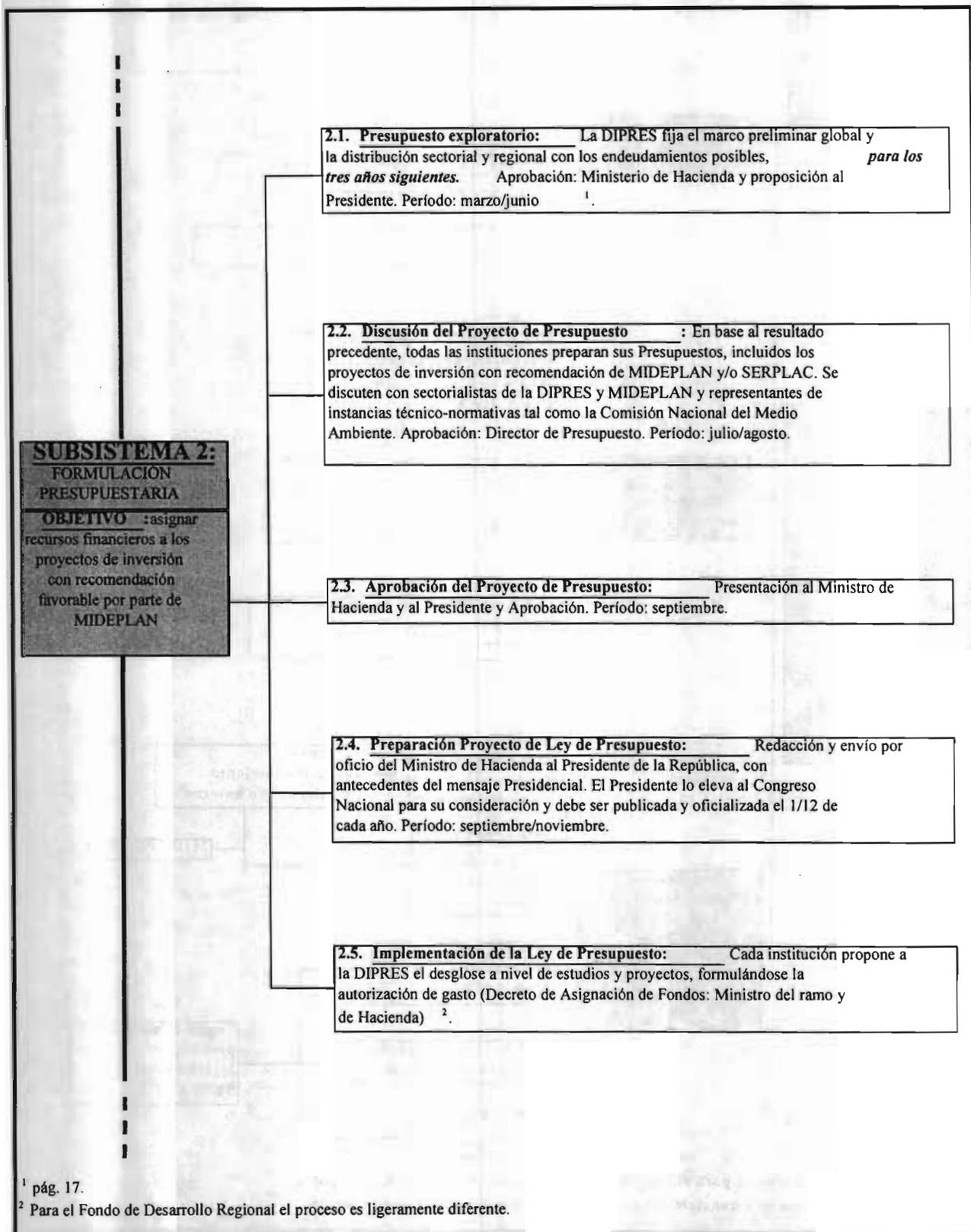


DIAGRAMA 1 (b-d)
CHILE: ORGANIZACIÓN DEL S.N.I.P.: SUBSISTEMA 2



¹ pág. 17.

² Para el Fondo de Desarrollo Regional el proceso es ligeramente diferente.

DIAGRAMA 1 (c.d)
CHILE: ORGANIZACIÓN DEL S.N.I.P. - SUBSISTEMA 3

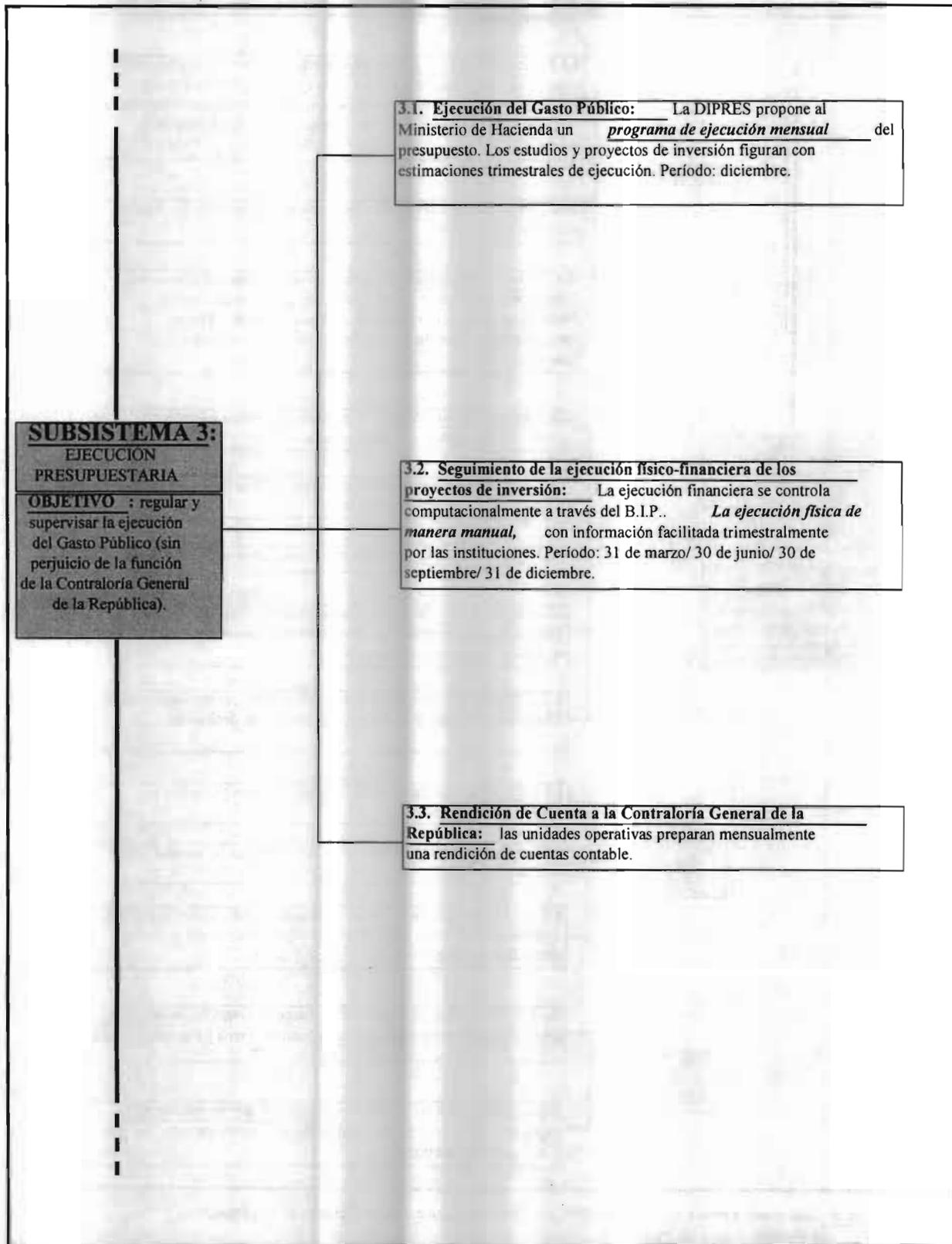
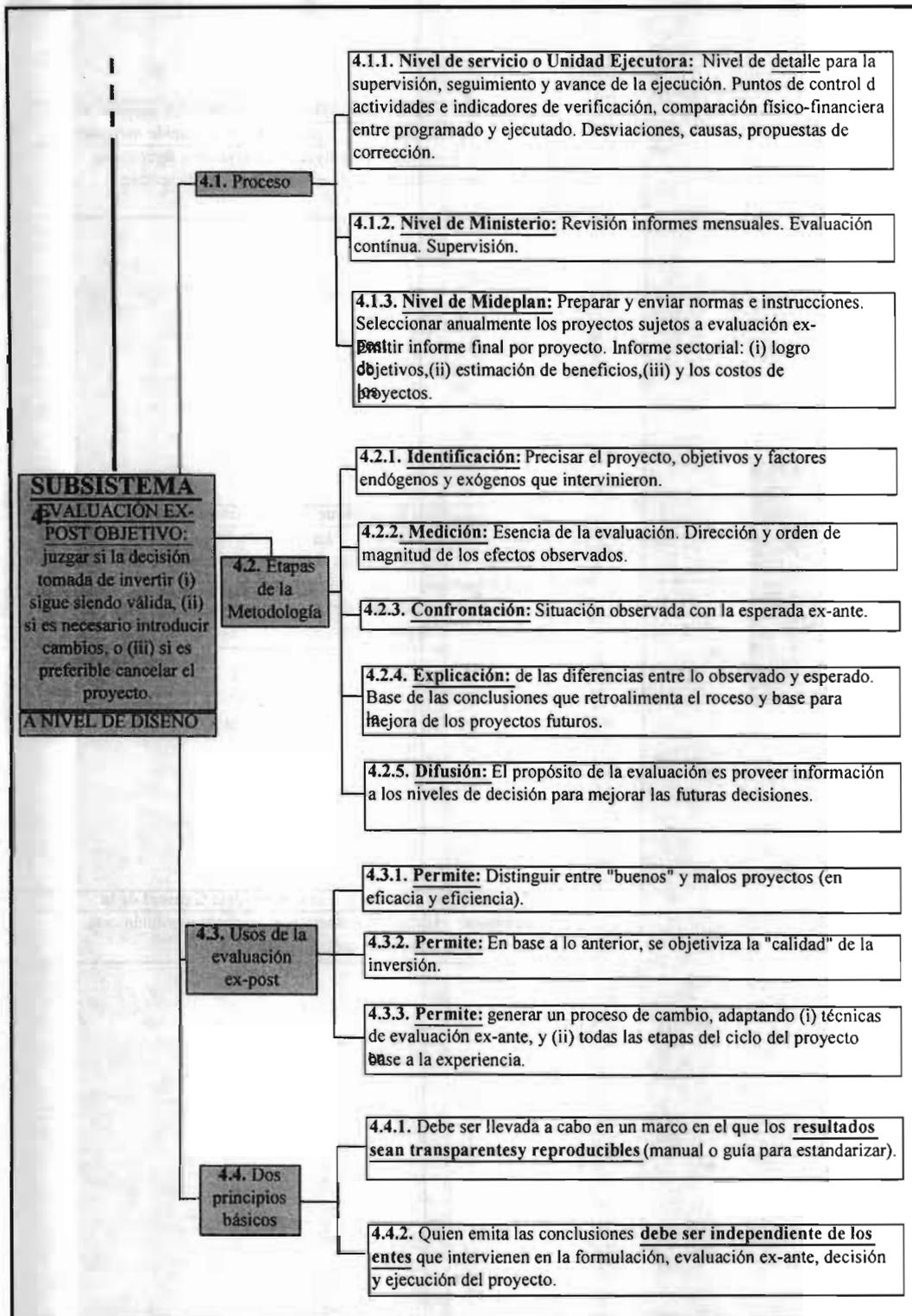


DIAGRAMA 1 (d-d)
CHILE: ORGANIZACIÓN DEL S.N.I.P.: SUBSISTEMA 4



Fuente: Elaboración propia en base a MIDEPLAN, Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco de Proyectos, Stgo. de Chile, 1996.

En la actualidad se dispone de una importante canasta de metodologías referenciales, correspondientes a veinte sectores/subsectores⁷⁰.

El dinamismo en la metodología se obtiene mediante el cálculo, actualización y difusión *anual* de los Parámetros Nacionales a través del documento "Procedimientos y Formularios para el Sistema de Estadísticas Básica de Inversión"⁷¹.

7. Metas de inversión sectoriales y optimización dentro del sector.

El organismo de planificación nacional es el denominado MIDEPLAN el que, entre otras responsabilidades tiene la de *proponer* la metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado.⁷²

No obstante, en la práctica, es la DIPRES la que tiene a su cargo *determinar* el marco presupuestario global, su distribución sectorial y regional y señalar los niveles de endeudamiento posible de cada institución (*lo que incluye los gastos de capital*), mediante la realización de un análisis macroeconómico de la situación financiera del país (Diagrama 1.b-d, recuadro 2.1).⁷³.

Posteriormente el MIDEPLAN y la DIPRES, en base a proyectos *aprobados* por el primero, interactúan en el primer paso de selección del ranking optimizado por sectores (Diagrama 1.b-d, recuadro 2.2), como primera etapa del proceso político de selección final.

8. Cobertura Sectorial

El universo de sectores y subsectores comprendidos por el Sistema *es amplio*⁷⁴. Abarca los tres Poderes del Estado, quedando excluida sólo la institución Fuerzas Armadas⁷⁵.

Por otra parte, el análisis de capital humano es comprendido por el Sistema *sólo* en cuanto a su contenido de activos físicos.

9. Cobertura Jurisdiccional

Seguramente facilitado por la estructura política no federal, la cobertura es total.

⁷⁰ Aeropuertos, Agua potable rural, Agua potable urbana, Alcantarillado, Defensas fluviales, Edificación pública, Educación, Electrificación residencial, Justicia, Informática, Mantenimiento vial urbano, Muelles y caletas pesqueras, Pavimentación de poblaciones, Reemplazo de equipos, Riego, Salud, Saneamiento de títulos rurales, Transporte caminero, Telefonía rural y Vialidad urbana.

⁷¹ MIDEPLAN, pág. 36.

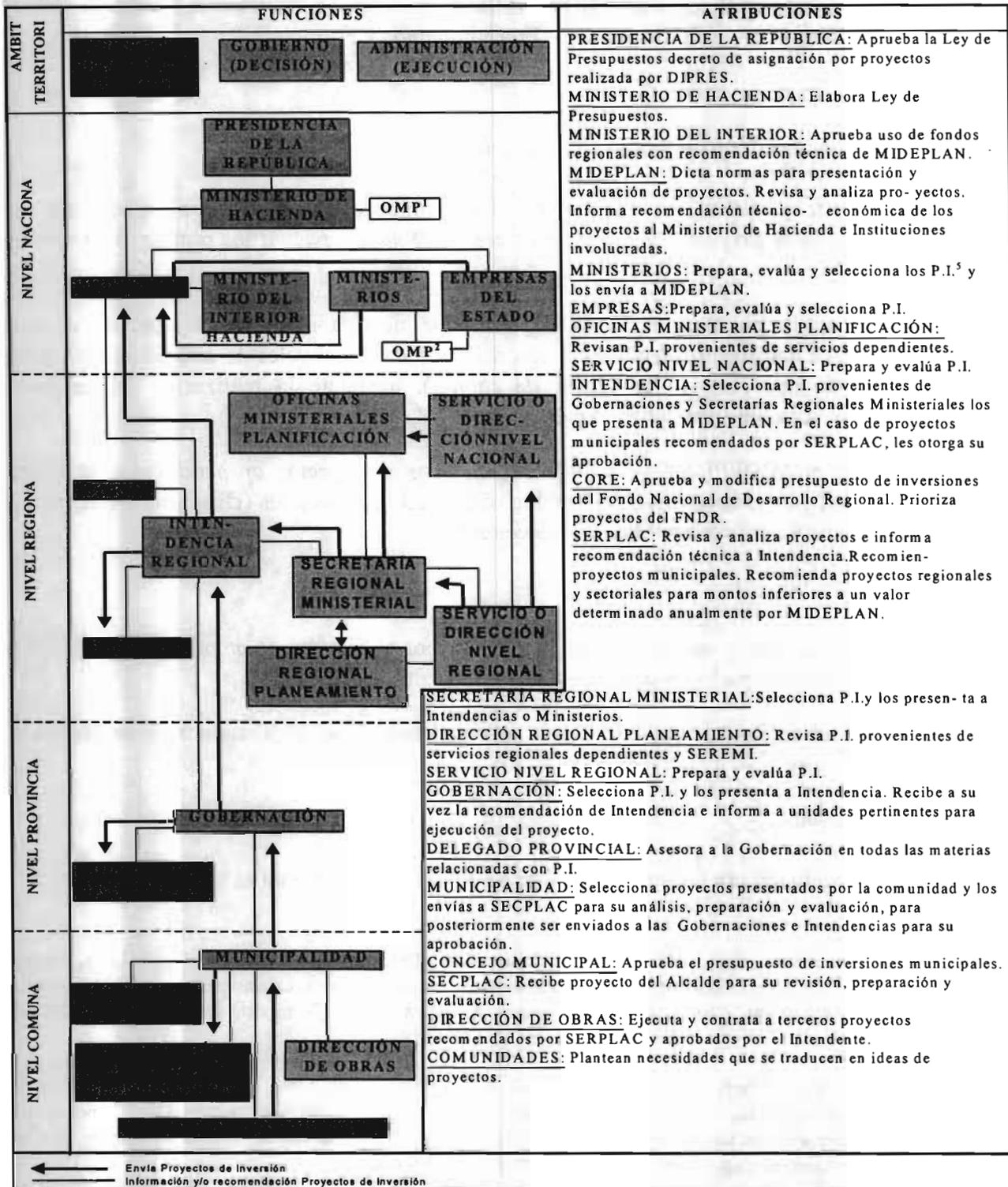
⁷² Ministerio de Planificación y Cooperación como Secretaría de Estado (ley N° 18.989), dentro del cual la División de Planificación, Estudios e Inversión tiene en virtud del Art. 4 de la Ley, entre otras responsabilidades, la de "... *mantención de proyectos del sector público y la evaluación de los mismos. De igual modo le corresponderá evaluar el impacto en el medio ambiente de los planes y proyectos de desarrollo nacional y regional*".

⁷³ MIDEPLAN, 1996, pág. 17.

⁷⁴ MIDEPLAN, 1996, págs. 137/159.

⁷⁵ Informantes calificados.

DIAGRAMA 2
CHILE: ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL
SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA (S.N.I.P.)
FLUJO DE LA GESTIÓN DEL SUBSISTEMA ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE INVERSIÓN (S.E.B.I.)



¹⁻² OMP: Oficinas Ministeriales de Planificación. ³ Concejo Regional.

⁴ Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación. ⁵ P.I.: Proyectos de Inversión

Fuente: MIDEPLAN Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos, Stgo. de Chile, 1996.

Las funciones de *decisión* (Gobierno: decisión y selección sobre qué estudios o proyectos realizar), *ejecución* (Administración: identificación, formulación, evaluación y ejecución) y de *coordinación* (Asesoría: coordina y compatibiliza las decisiones de inversión entre los niveles de Gobierno y Administración – revisa técnicamente los estudios y proyectos que postulan a financiamiento y emite recomendación), están presentes en cuatro niveles de gestión: nacional, regional, provincial y comunal.

La primera de ellas está conformada por el Presidente, los Ministros, los Intendentes Regionales, los Gobernadores Provinciales y los Alcaldes. La segunda es ejecutada por los ministerios, servicios, empresas e instituciones públicas, como asimismo por las municipalidades y servicios regionales. La tercera la lleva a cabo el MIDEPLAN.⁷⁶ El Diagrama 2 muestra la síntesis expuesta.

10. Tratamiento del Medio Ambiente:

El diseño de la política ambiental del país está a cargo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente⁷⁷ la que articula su función mediante Subcomisiones Sectoriales (Subcomisiones Ambientales en cada ministerio y otros organismos públicos con competencia ambiental) y Comisiones Territoriales (Comisiones Regionales y Provinciales).

En el marco de la misma y por imperio de su Ley de creación, al MIDEPLAN le corresponde evaluar el impacto en el medio ambiente de los planes y proyectos de desarrollo nacional y regional⁷⁸. En la práctica, esto se realiza sólo en el marco de disposiciones de la Comisión específica mencionada⁷⁹.

11. Tratamiento de créditos bilaterales:

Existe la determinación de que (i) *los análisis sectoriales* se centren en el diseño y la cuantificación de nuevos proyectos de inversión que puedan ser susceptibles de ser financiados parcialmente con préstamos, (ii) tales proyectos *deben ser incorporados al Sistema Nacional de Inversiones y consecuentemente, probar su factibilidad técnico-económica* en las instancias definidas por el MIDEPLAN, (iii) una vez *determinados los proyectos factibles y prioritarios en cada sector y considerando las restricciones generales del programa macroeconómico del Gobierno*, el Ministerio de Hacienda *podrá autorizar la negociación y contratación de un crédito específico*⁸⁰.

12. Adquisición y/o arrendamiento de equipos o contratación de servicios de procesamiento de datos:

Toda adquisición de equipos y elementos complementarios que signifiquen una inversión igual o superior a U\$S 20.000, y todo alquiler de tales productos o servicios que signifique una erogación igual o superior a U\$S 15.000, *deberá contar previamente con la evaluación técnica e informe favorable del MIDEPLAN*.⁸¹

⁷⁶ Para una ampliación sobre las funciones que cumplen en el sistema las distintas instituciones y organismos véase MIDEPLAN, 1996, págs. 15/19.

⁷⁷ Creada por Decreto Supremo N° 240 del 05.06.90.

⁷⁸ MIDEPLAN, 1996, Pág. 60.

⁷⁹ Informantes calificados.

⁸⁰ Contenido básico del punto 3 del Oficio Circular N° 37/38 del 25.06.90 que establece *los procedimientos para negociación, autorización y contratación de préstamos externos*.

⁸¹ *Ibidem*.

13. Seguimiento de la ejecución físico – financiera

La información de avance tanto físico como financiero (Diagrama 1.c-d, recuadro 3.2), se canaliza trimestralmente a través del Banco Integrado de Proyectos (BIP).⁸²

Este aspecto del Sistema aparece como *el menos logrado*, tal como el propio MIDEPLAN lo ha señalado⁸³:

(i) *No existe en Chile un proceso de seguimiento completo de los proyectos y programas en el sentido que permita estimar los gastos necesarios para finalizarlos, de la relación de lo que queda por erogar y lo que ya se erogó y, principalmente, del comportamiento estimado de los beneficios potenciales.*

(ii) *Debido a lo anterior, no existe forma de juzgar sobre la marcha si la decisión de invertir sigue siendo válida, si es necesario introducir cambios en el proyecto o programa, o si es preferible cancelarlos definitivamente.*

(iii) *De manera similar, no existe un sistema institucionalizado que permita, una vez concluido el proyecto o programa, verificar si se comportan como se planificó, si existen desviaciones significativas entre lo pronosticado y la realidad, y en su caso, sus causas.*

(iv) *Esto inhabilita una rica forma de aprendizaje: la experiencia. No hay memoria institucional que permita mejorar las metodologías de evaluación ex ante, la ejecución de los proyectos o programas, y medir (controlar) la calidad de los mismos.*

Dos circunstancias hacen prever que en un plazo razonable sea posible cubrir este vacío:

(i) MIDEPLAN *ha realizado los primeros esfuerzos en el diseño de un proceso de Seguimiento y Evaluación Expost, así como en una metodología para la Evaluación Expost de proyectos, todo lo cual es considerado como parte componente del S.N.I.P. (Diagrama 1.d-d).*

(ii) El Gobierno de la República de Chile ha legislado y se encuentra en el tercer año de implementación, un sistema de Evaluación por Resultados y Desempeño, *lo que necesariamente implica cuantificar la performance de los proyectos de inversión.*

3.1.2. Países con incipiente experiencia: el caso de Colombia

1. Legislación

La Constitución de la República de Colombia⁸⁴ en su Título XII, Capítulo 2, establece que "*Habrà un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas...*", con lo que el tema adquiere la fortaleza del rango constitucional. Cumplimentando la disposición de la misma (Art. 342), la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo⁸⁵ establece la organización

⁸² Oficio Circular anual de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

⁸³ MIDEPLAN, 1996, pág. 50.

⁸⁴ Art. 339, Capítulo 2 del Título XII.

⁸⁵ Ley N° 152 del 15 de Julio de 1994.

institucional, principios, niveles y tiempos de decisión para su puesta en práctica, *prestando especial énfasis a los planes de inversión pública*. El plan nacional de inversiones *se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes*.⁸⁶

Paralelo a esta situación macro, el Nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto de 1989⁸⁷ redefinió todo el proceso presupuestario y obligó a registrar los proyectos que postulasen al Presupuesto General de la Nación en el “banco de proyectos de inversión” (BPIN). El decreto reglamentario del BPIN⁸⁸ termina por consolidar legalmente el Sistema estableciendo su operación y los distintos flujos de información. El mismo dispuso la expedición del Manual de Operación y Metodologías, cuya primera versión fue distribuida en septiembre de 1990. La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, de 1994, incorpora al BPIN como instrumento del mismo⁸⁹.

A partir de 1994 se organiza el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)⁹⁰ el que procura implementar una cultura de resultados e incentivos por desempeño en *todos* los organismos de la Administración Pública, como medio de control e incremento de la calidad y eficiencia del gasto público. Al abarcar todo tipo de gasto (corriente y/o de inversión) *comprende complementariamente* al Sistema de Inversión Pública en dos órdenes: (i) cubre el gasto corriente, y (ii) acentúa el énfasis en cuanto a resultados y desempeños en los gastos de inversión.

2. Objetivo explícito

Para la implementación de los lineamientos del plan de Desarrollo, el que incluye el Plan de Inversiones y en cumplimiento de los planes de acción, *se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva*⁹¹ *y socioeconómicamente susceptibles de ser financiados con recursos del presupuesto general de la Nación*⁹².

3. Concepto de inversión

No está particularizado en la legislación.

4. Criterios determinantes y características

(i) Que el proyecto *sea consistente con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad*⁹³.

⁸⁶ Art. 341 de la Constitución de la República. Dicho mandato es conflictivo con lo establecido reiteradamente por la Ley N° 152 de 1994 cuando dictamina la Prioridad del Gasto Público Social (arts. 3.e y Art. 38).

⁸⁷ Ley N 38 del 21 de abril de 1989.

⁸⁸ Decreto 841 del 20 de abril de 1990.

⁸⁹ Ley 152, art. 27 y siguientes.

⁹⁰ Ley 152 de 1994, Arts. 1, 4, 17, 29, 31,38, 44 y 49; CONPES 1994; DNP, 1995, 1994.c y SINERGIA - Versión 1.0., y Escovar Gómez, S.

⁹¹ Ley N 152 de 1994, Art. 3.k.

⁹² Ley N 152 de 1994, Art. 27.

⁹³ Ley 152 de 1994, Art. 3.d.

(ii) *Deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos* establecidos en el Plan de Desarrollo.

(iii) *Deben ser eficientes*, definiendo una situación tal como aquella en que la relación entre los beneficios y costos sea positiva.

Tampoco en el caso de Colombia existe un tratamiento específico en cuanto a incertidumbre y riesgo, por lo que los indicadores son expresados en términos de la *mejor estimación (certeza)*, al igual que en Chile.

5. Componentes y Proceso

Como se expresó, el sistema de inversiones públicas está *implícito e inserto* en los mecanismos para la elaboración, aprobación, seguimiento, evaluación y control de los Planes de Desarrollo y en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA).

La columna vertebral del mismo está constituida por la herramienta denominada Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), quien es el encargado de conceptuar los programas de inversión presentados por las distintas instituciones y registrarlos en el BPIN, así como de mantener actualizada la información⁹⁴. El BPIN constituyó la primera etapa del Sistema Nacional de Gestión de Proyectos buscando el montaje de los bancos en departamentos, distritos y municipios mayores de cien mil habitantes. En febrero de 1995 se inicia el montaje de la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos abarcando todas las entidades territoriales⁹⁵.

6. Metodologías de evaluación

Se destacan dos conclusiones:

(i) La metodología aplicada incluye la evaluación *financiera*, por una parte y la en ella denominada *evaluación social*, por la otra. Esta última toma como *numerario* a la contribución del proyecto al crecimiento del *ingreso nacional*⁹⁶. De las metodologías de evaluación⁹⁷, al utilizar Relaciones de Precios Sociales (RPS), *se desprende* que la valuación de dicho ingreso es a precio de frontera (internacionales) y no domésticos. Esto implica que la contribución del proyecto al ingreso nacional está valuada en divisas expresadas en moneda doméstica, "a la Little/Mirrlees".

(ii) Los Parámetros Nacionales, a pesar de denominarse Relaciones de Precios *Sociales* (RPS), al igual que en el caso de Chile, *no incorporan los efectos distributivos*. Consecuentemente, a pesar de que el

⁹⁴ Véase Ley N 152 de 1994, Art. 27; ILPES 1993.d y 1993.f; DPN 1994.a y 1994.b; Mejía F., 1992.

⁹⁵ DNP 1997.

⁹⁶ Véase Mejía, F., 1992, pág. 70.

⁹⁷ Véase DNP 1994a y 1994.b; Mejía, F., 1992 o ILPES 1992, y DNP 1993. No obstante, produce cierta confusión la expresión de una RPS de la divisa igual a 1,18 (en pág. 29 del DNP 1993), en virtud de que dicho valor, suponiendo una moneda doméstica sobrevaluada, implicaría una relación inversa a la que determina el concepto de RPS (véase Powers, Terry, 1981), sugiriendo la intención de expresar un precio doméstico y no un precio de frontera.

sistema tiene como objetivo evaluar *socioeconómicamente*, en la práctica la evaluación es económica (de eficiencia) y no social. Más aún, el análisis económico realizado *no considera efectos indirectos, externalidades o intangibles*.

Las instrucciones metodológicas *no brindan explicitación de medición y/o valuación de efectos distributivos*, por lo que inferimos que su consideración (aún no sólo sin valuarlos relativamente sino sin indicarlos) queda a cargo de instancias de nivel político subsecuentes a la intervención del Departamento Nacional de Planeación.

Asimismo, la asignación de inversión del Presupuesto General de la Nación se realiza en dos tipos de proyectos diferentes, nominados como "Proyectos tipo A" y "Proyectos tipo B". Los del primer tipo, correspondientes a producción de bienes y servicios donde no existe divisibilidad en el proceso de inversión y existen beneficios cuantificables y valorizables, se enfocan mediante análisis costo/beneficio *con las restricciones mencionadas*. El segundo tipo, que corresponde a proyectos donde cada fracción de la inversión genera beneficios y éstos son difícilmente cuantificables o valorizables, se los trata mediante análisis de costo efectividad⁹⁸.

El Banco de Proyectos de Inversión Nacional ha generado un paquete importante de metodologías sectoriales o subsectoriales que ascienden a un número de dieciocho⁹⁹.

No hemos observado disposiciones de actualización de los Parámetros Nacionales que le pudieran brindar *dinamismo* al sistema.

También es destacable que, en general, se utiliza el criterio costo efectividad para la mayoría de los sectores. Cuando la valoración de los beneficios es directa, se aplica costo beneficio. Ejemplo de sectores tratados vía costo beneficio son transporte, energía, comercialización de bienes agrícolas, pequeña y gran irrigación¹⁰⁰.

7. Metas de inversión sectoriales y optimización dentro del sector

Partiendo¹⁰¹ de (i) la información de operación de caja y tomando en cuenta las metas del Plan Nacional de Desarrollo, se proyecta la situación financiera del Sector Público para los dos años siguientes. (ii) Con el agregado de los parámetros para la política de endeudamiento se calculan los requerimientos de financiamiento que implica el escenario fiscal. De ser necesario, (iii) las metas son ajustadas hasta llegar a un escenario "sano" tanto en lo fiscal como en lo cambiario y monetario, conformándose el denominado Plan Financiero (PF).

⁹⁸ Véase DNP, 1994.a.

⁹⁹ Véase DNP, 1994.b: Metodología General, Infraestructura de establecimientos de salud, Infraestructura educacional, Agua potable en cabeceras municipales, Caminos vecinales, Transporte (HDM), Agua rural, Establecimientos carcelarios existentes, Tribunales y despachos judiciales existentes, Transmisión, subtransmisión y distribución eléctrica, Pequeña irrigación, De comercialización regionales, Cuarteles de policía, Metodología simplificada, Formulación de programas de inversión, Medio ambiente, Estudios de investigación.

¹⁰⁰ Información del DNP del 25.7.97.

¹⁰¹ Véase Ley 152, ILPES 1993.f, p. 12 y Valenzuela, Luis C., págs. 16 / 29.

El PF, (iv) aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), conjuntamente con el Proyecto de Finanzas Públicas, el Proyecto de Endeudamiento Externo y la *Cuota de Inversión*, (v) se presenta a la consideración del Consejo de Política Económica y Social. Esta *Cuota de Inversión* es la base para que los organismos presenten al DPN sus Proyectos de Plan Operativo Anual de Inversión para su evaluación, aprobación e incorporación al BAPIN. Este último Plan (vi) es sometido a la consideración del CONFES y posteriormente incorporado por la Dirección Nacional de Presupuesto al proyecto de Ley de Presupuesto, (vii) el que será elevado a la consideración del Congreso Nacional.

La optimización tanto sectorial (Ministerios) como territorial (regiones)¹⁰² se produce al tener que superar cada proyecto el proceso del Sistema *el que incluye la necesaria selección* dado que le regla será que la demanda de financiamiento superará constantemente a la disponibilidad del mismo (*el BAPIN obliga a explicitar la relación entre prioridades y recursos*).

El Congreso Nacional puede establecer modificaciones al Plan de Inversiones requiriéndose en dichos casos, aprobación por escrito del Gobierno nacional por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹⁰³.

El procedimiento *reduce los grados de libertad de la discrecionalidad* en la toma de decisión de inversión, en tanto y en cuanto *su aplicación en la práctica* no presente debilidades.

8. Cobertura Sectorial

Con la excepción de los Poderes Legislativo y Judicial, comprende a todos los sectores de la Administración Central buscándose que sea aplicable también a las empresas públicas con participación privada.

9. Cobertura Jurisdiccional :

En cuanto al BPIN (el Sistema) la cobertura es total, al igual que en el caso de Chile facilitada por la organización política no federal,¹⁰⁴ existiendo una coordinación interjurisdiccional en el marco del Plan de Desarrollo¹⁰⁵.

Más aún, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo estableció "*...que las entidades territoriales, a través de sus organismos de planeación, organizarán y pondrán en funcionamiento bancos de programas y proyectos... Los programas y Proyectos que se presenten con base en el respectivo banco de proyectos tendrán prioridad para acceder al sistema de cofinanciación ...*"¹⁰⁶. No obstante, al presente se encuentra demorada su extensión.¹⁰⁷

¹⁰² Véase Capítulos VIII a X de la Ley 152.

¹⁰³ Ésto en el marco de la aprobación del Plan de Desarrollo (ley 152, art. 22).

¹⁰⁴ Véase Ley 152, Capítulos VIII al X y Vasco M..

¹⁰⁵ Ley 152, art. 47. .

¹⁰⁵ Ley 152, art. 47.

¹⁰⁶ Ley 152, art. 49 y DNP, 1997.

¹⁰⁷ Para una discusión sobre los problemas de la inversión pública enmarcados en el concepto "centralismo vs. descentralización" en Colombia véase Vasco M., en especial el punto 2.3.3. También véase Saldarriaga G, Sanín Angel, H., p.

10. Tratamiento del Medio Ambiente

El tema se encuentra tratado en el desarrollo de metodologías para la identificación, preparación y evaluación de proyectos (i) de conservación de recursos naturales, (ii) de manejo de los recursos naturales, (iii) de calidad ambiental y (iv) de investigación, estudios, información, educación, capacitación, participación comunitaria o fortalecimiento institucional relativos al medio ambiente¹⁰⁸.

11. Seguimiento de la ejecución físico-financiera

Se cuenta con un Módulo de Ejecución Presupuestal y un Módulo de Seguimiento Físico-Financiero de Proyectos¹⁰⁹, los que permiten contar con un nutrido conjunto de valiosos informes entre los que se cuentan (i) indicadores de avance físico y financiero, (ii) indicadores incrementales y (iii) con indicadores de avance físico temporal¹¹⁰.

No obstante este desarrollo técnico y legislativo *existen dudas en su aplicación*. En 1993 los módulos estaban concluidos y su implementación se encontraba supeditada a la selección de proyectos a seguir por parte de las diferentes Unidades Técnicas del DNP¹¹¹. Por otra parte, recién en 1997 *se está implantando un sistema de seguimiento de los proyectos que le permita a las entidades mirar no sólo el cumplimiento de los objetivos propuestos en cada proyecto sino también su contribución de los objetivos de la entidad, los cuales quedan plasmados en el informe de avance del Plan Indicativo*¹¹².

3.1.3. Países con incierto desarrollo

El adjetivo de *incierto* es nuestro y se refiere a las dudas que nos genera la información disponible tanto como a las certezas que surgen de la misma en relación al resultado esperado de las experiencias en curso, en términos de eficacia y eficiencia.

3.1.3.1. Bolivia

1. Legislación

La institucionalización del SNIP data de 1990, cuando con la promulgación de la Ley 1178 (SAFCO) se crean los Sistemas Nacionales de Planificación, Inversión Pública, Administración y Control. En 1993 se define al Ministerio de Hacienda como Organo Rector del SNIP y se integra a éste con los sistemas de Administración Financiera del Estado, descentralizando las funciones de inversión pública y el financiamiento externo en base a criterios sectoriales. Pero recién en 1996 se establecen las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública.¹¹³

17.

¹⁰⁸ Véase ILPES, 1993.d.

¹⁰⁹ Véase ILPES, 1993.a.

¹¹⁰ Véase ILPES, 1993.e, 1993.c y 1993.b.

¹¹¹ ILPES 1993.f, pág. 96.

¹¹² Información del DNP del 25/7/1997.

¹¹³ Resolución Suprema (RS) N° 2.6768, La Paz, 18 de Junio de 1996.

2. Objetivo explícito

Asignar los recursos públicos a los proyectos de inversión más convenientes desde el punto de vista económico y social¹¹⁴.

3. Concepto de inversión

Todo gasto de *recursos de origen público* destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de *capital físico de dominio público* y/o de *capital humano*, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes. Incluye las actividades de preinversión.¹¹⁵

4. Criterios determinantes y sus características

(i) Centralización normativa y descentralización operativa: la selección metodológica global y los respectivos parámetros nacionales corresponde sean desarrollados por el Ministerio de Hacienda, mientras que las metodologías en particular, bajo las instrucciones del primero, están a cargo de las Secretarías Nacionales y las entidades bajo sus jurisdicciones¹¹⁶.

(ii) Apoyar la idea de que la toma de decisiones de inversión se base en criterios de asignación únicos para todos los proyectos, *evitando así la discrecionalidad* en el uso de los recursos públicos.

(iii) Deben guardar relación con los Planes y Estrategias de Desarrollo Nacional, Departamental o Municipal.

(iv) Responsabilidad por resultados : *las máximas autoridades ejecutivas de las entidades públicas tienen la obligación de responder por la generación o no de los beneficios* que se estimó lograr con cada proyecto¹¹⁷.

(v) Sostenibilidad operativa : una vez concluida su fase de ejecución, deben contar con los recursos financieros que garanticen su funcionamiento y, en consecuencia, generen los beneficios estimados en la fase de preinversión.

5. Componentes y proceso

Las Normas Básicas establecen en cabeza del Ministerio de Hacienda¹¹⁸ la responsabilidad de desarrollar instrumentos de (i) procesamiento de información, (ii) preinversión y administración de proyectos, (iii) control de la asignación de recursos, (iv) cofinanciamiento y (v) capacitación y asistencia técnica.

¹¹⁴ RS, Ob. Cit., art.2°.

¹¹⁵ RS, Ob. Cit., art. 8°.

¹¹⁶ RS, Ob. Cit., arts. 17°a) y 19° a).

¹¹⁷ No logramos particularizar en qué consiste dicha responsabilidad.

¹¹⁸ Véase GTIC.

En materia de procesamiento de información el SNIP cuenta con el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN) que se constituye en el Banco Integrado de Proyectos (BIP) de *todas* las entidades del sector público. Dicho BIP se encuentra en pleno funcionamiento¹¹⁹.

6. Metodologías de evaluación

En las Normas Básicas no se explicita la metodología a emplear. Observando la orientación exhibida en los temas de capacitación, deducimos que el objetivo a alcanzar es *la maximización del excedente del consumidor, "a la Dasgupta, Marglin y Sen"*.

No está explicitado qué se entiende por "*punto de vista económico*" por una parte y "*social*", por la otra, por lo que se presume existiría similar confusión que la mencionada para el caso de Chile y Colombia, al menos desde el punto de vista teórico.

7. Metas de inversión sectoriales y su optimización

En el marco de las instrucciones del SNIP, cada Ministerio es responsable de establecer las políticas de inversión para *su sector* en un todo de acuerdo con el Plan General de Desarrollo Económico y Social (y de cofinanciación con las *Prefecturas y Gobiernos Municipales cuando corresponda a su sector*), agregar y compatibilizar el presupuesto de inversión preparado por las Secretarías Nacionales, evaluar y *priorizar* los requerimientos de financiamiento.

8. Cobertura Sectorial

Total. No se identificaron exclusiones explícitas.

9. Cobertura Jurisdiccional

Total, comprendiendo los niveles nacional, departamental y municipal, para los cuales las Normas Básicas detallan las respectivas competencias.

10. Tratamiento del Medio Ambiente

Al tratarse el ciclo de los proyectos en las Normas Básicas, se establece que en la Fase de Preinversión se deberá incluir *el cálculo de los indicadores de evaluación ambiental*, entre los necesarios para decidir sobre la viabilidad¹²⁰.

11. Seguimiento de la ejecución físico financiera

Las Normas Básicas responsabilizan de su ejecución a las Secretarías Nacionales (art.19, inc.f), los Fondos de Inversión y Desarrollo (art. 20, inc.g) y Prefecturas Departamentales, Gobiernos Municipales y Entidades Dependientes (art. 21, inc.f), quedando la evaluación de dichos seguimientos en manos de los

¹¹⁹ Según informantes calificados.

¹²⁰ RS, Ob. Cit., art.15°, inc.6).

Ministerios correspondientes (art.18, inc.e) y, por último, en cabeza del Ministerio de Hacienda como Organo Rector del sistema, la responsabilidad de realizar revisiones selectivas de tales seguimientos¹²¹.

Este no es un tema menor. No disponemos de información suficiente sobre la metodología empleada ni de sus resultados por lo que estamos imposibilitados de apreciar su eficacia.

3.1.3.2. Argentina

1. Legislación

El Sistema de Inversiones Pública es *complementario e integrado* a la administración financiera y control de gestión del Sector Público Nacional¹²². El SNIP está creado por Ley 24.354 promulgada el 22 de agosto de 1994 (corregida por el Decreto 1427/94 promulgado el 29/8/94) y regulado por el Decreto Reglamentario N° 720 del 22 de mayo de 1995.

2. Objetivo explícito

Son *objetivos del SNIP* (i) la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional, (ii) la formulación anual y (iii) la gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas¹²³. En los *considerandos* de la Ley se expresa que la justificación de las inversiones públicas "...se debe hacer teniendo en cuenta la repercusión productiva futura de los activos que forma y un destino e impacto social y ecológico *compatible con los objetivos del Estado*". Asimismo, que es esencial que el Sector Público Nacional "...esté capacitado para asignar los fondos invertibles en los sectores y *en los proyectos con máxima rentabilidad económica y social*".

3. Concepto de inversión

La aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades *que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional*, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios¹²⁴.

4. Criterios determinantes y sus características

Resaltan los siguientes:

(i) Los proyectos deben ser formulados y evaluados según los principios, normas y metodologías *establecidas* por el Organo Responsable del SNIP¹²⁵ (OR), *incluyendo* las construcciones por administración, contratación y peaje¹²⁶.

¹²¹ No se contó con información sobre el eventual sistema empleado para el seguimiento ni tampoco sobre su real y efectiva aplicación en la práctica.

¹²² Conceptos integrantes de los considerandos de la elevación del proyecto de ley al H.Congreso de la Nación, Mensaje 585 del PEN.

¹²³ Ley, art. 1°.

¹²⁴ Ley, art. 2°.

¹²⁵ El art. 2° del DR dispone que el Organismo Responsable del SNIP será la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos, de la Secretaría de Programación Económica del MEYOYSP. Por otra parte, el art. 1° determina que esta última Secretaría será la Autoridad de Aplicación de la Ley que crea el SNIP.

¹²⁶ Ley, art. 5. A la fecha de escribir este trabajo, a pesar de la legislación, no se encontraban en la órbita del SNIP ni el legendario proyecto binacional de la Represa de Yacyretá, ni tampoco el proyecto del Puente Buenos Aires- Colonia. Este último está a cargo de una Comisión Binacional que *ya lleva doce años de consideraciones* (desde 1985/86).

(ii) La propuesta de selección la realizará el OR en coordinación con los correspondientes organismos integrantes del sector público nacional, *sobre la base de la tasa de retorno individual y social*.¹²⁷

(iii) La Secretaría de Programación Económica *elevará la propuesta* del Presupuesto Anual de Inversiones y de otorgamiento de avales del Tesoro Nacional a la Secretaría de Hacienda.

(iv) El OR con la Dirección Nacional de Presupuesto *compatibilizarán* los presupuestos seleccionados, *con los créditos asignados a cada jurisdicción*.

(v) Igual procedimiento seguirán los proyectos de inversión de las organizaciones privadas o públicas *que requieran del sector público nacional transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y demás beneficios*.

(vi) El Plan Nacional de Inversiones Pública se formulará anualmente, con proyección trienal. El *Plan Anual* formará parte del proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional. El *Plan Plurianual* será información complementaria de la Ley de Presupuesto¹²⁸.

5. Componentes y procesos

El componente básico del SNIP es el banco integrado de proyectos (BAPIN) cuya función es el mantenimiento y actualización permanente del inventario de proyectos de inversión pública en los términos del art. 5º, inc e) de la Ley y el art. 3º del DR.

6. Metodologías de evaluación

En la legislación existen sólo dos referencias a la metodología a emplear. La primera es la que establece que los proyectos deben ser formulados y evaluados *según los principios, normas y metodologías establecidas por el Organo Responsable del SNIP*.

La segunda, la que dispone que la selección de los proyectos *se realizará sobre la base de la tasa de retorno individual y social*.

Respecto a la primera, cabe expresar que :

(i) Cumpliendo su cometido, la AA estableció¹²⁹ :

(i.1). Que las metodologías serán *las en uso por los organismos integrantes del sistema de Naciones Unidas y del sistema Interamericano o alternativamente, las que elabore el OR*. En cuanto a Naciones Unidas es conocida la preeminencia del trabajo de Dasgupta, Marglin y Sen, pero no parece fácil

¹²⁷ Ley, art. 9.

¹²⁸ Ley, arts. 12 y 14, DR art. 13.

¹²⁹ Res. N° 110/96 de la Secretaría de Programación Económica.

determinar cuáles están en uso (si es que lo están) tanto en términos generales como sectoriales¹³⁰ . Igual incertidumbre provoca la mención *de las en uso en el sistema Interamericano* ya que no está especificado a qué "*sistema Interamericano*"¹³¹ se refiere.

Por otra parte, al presente el OR no ha elaborado ninguna metodología. Lo descripto nos conduce a las siguiente reflexiones :

(a) ¿Cómo podemos saber cuál es la metodología aplicada, *realmente*? Será en verdad, "a la Dasgupta, Marglin y Sen" ó a la "Little/Mirrlees" (ya que ésta de hecho está comprendida en el concepto "*en uso*" ?

(b) ¿Cómo se compatibilizan los *enormes grados de libertad* que tienen en su aplicación *cualquiera* de tales metodologías? Esta compatibilización queda sujeta a la *discrecionalidad* del evaluador y/o del funcionario de la OR que atiende el proyecto? Debe tenerse en cuenta que dichos grados de libertad, usados de una o otra manera, *pueden transformar en viable un proyecto no viable y viceversa*.

(c) Si se usaran distintas metodologías (o variantes de ellas) como sugiere el esquema, ¿cómo pueden compararse proyectos que *compiten por el mismo presupuesto*?

(d) ¿Qué *grado de confusión* y consecuente *pérdida de productividad y eficacia* puede provocar esta amplitud *en los que tienen que tener claro qué se busca* ? Estos son, los evaluadores por una parte y los tomadores de decisión por la otra (no nos olvidamos de los *ciudadanos*).

(e) ¿Qué grados de credibilidad (*pérdida de credibilidad*) le otorgan al Sistema estos problemas?

(i.2). En el mismo cuerpo legal determina los *precios de cuenta* (Parámetros Nacionales) que deberán ser utilizados en la formulación y evaluación de proyectos, para bienes y servicios, tasa de descuento y mano de obra no calificada.

El ajuste que se realiza sobre bienes y servicios tanto transables como no transables es sólo el correspondiente a impuestos indirectos tanto nacionales como provinciales, *excluyendo* los municipales. El ajuste se realiza a través de lo que se denomina Relación de Precios de Cuenta (RPC)¹³².

¹³⁰ Si observamos el *programa de cómputos tipo* para evaluación de proyectos que dispone ONUDI, el *Confar III - Expert*, se advierte que el mismo permite evaluar *económicamente* un proyecto mediante las siguiente opciones metodológicas (i) " a la Dasgupta, Marglin y Sen", (ii) "a la Little/Mirrlees" y (iii) por el "método de los efectos" (véase Unido, 1977, pág. 4). Esto podría implicar que por parte de Naciones Unidas estas metodologías "*están en uso*", pero si la AA aceptase la aplicación del *método de los efectos* (como en realidad puede legalmente hacerlo) *tendríamos mucho más para decir* al igual que Balasa B., 1976 y 1977, a pesar de la defensa de Chervel M., 1977.

¹³¹ Como "*sistemas interamericanos*" *al menos* podemos pensar en dos: la O.E.A. por una parte y el Banco Interamericano de Desarrollo por la otra. Referido a este último, basta con observar el material elaborado por su Unidad de Metodología para advertir que el mismo tanto puede utilizar la metodología de Dasgupta, et.al. como la de Little/Mirrlees.

¹³² No se debe confundir con igual expresión del instrumento utilizado en la metodología L/M. En ésta la RPC es el cociente ponderado agregado de los precios de frontera sobre precios domésticos, ya sea para un sector, actividad o por tipo de gasto (véase Powers, T. A., 1981). En este caso es el cociente entre el precio doméstico neto de impuestos internos (excepto municipales) sobre el precio doméstico de cada bien o servicio, esto es, la inversa del anterior.

Sobre la mano de obra no calificada, el ajuste se realiza asimismo mediante una RPC establecida diferencialmente para cinco regiones del país. *Presumimos* que la metodología de cálculo es similar a la de bienes y servicios, esto es, de los salarios se netean impuestos al trabajo, a pesar de que los valores resultantes parecen no estar acorde a este concepto.

A la tasa de descuento, aportando mayor imprecisión, se la denomina "*tasa de interés o descuento social*" y se define su precio de cuenta en la cifra del 12% anual.

Asimismo, si se trabaja a precios domésticos como parece ser, llama poderosamente la atención la falta de mención al Precio de Cuenta de la Divisa (PCD). Al no hacerlo, implícitamente se está definiendo que el PCD es igual al Tipo de Cambio Oficial (TCO), lo que a todas luces aparece como incorrecto¹³³.

Recientemente se ha derogado¹³⁴ esta explicitación de los Parámetros Nacionales con el fundamento de "*que como resultado de la experiencia en la utilización de los Precios de Cuenta surge la conveniencia de no explicitar taxativamente dichos precios de cuenta en una norma., atento a que resulta necesario revisarlas permanentemente*".

Nuevamente, nos surgen las siguientes reflexiones en base a lo expresado:

(a) Antes de la derogación de los Parámetros Nacionales, la evaluación económica (social ?) *solamente* representaba el ajuste de los precios de mercado por impuestos indirectos e impuestos al trabajo, esto último, presumiblemente.

(b) Asimismo no contemplaba el ajuste de los precios de mercado por distorsiones naturales (efectos indirectos y secundarios, malformaciones de mercado, asimetrías de información y externalidades).

(c) A la tasa de descuento que representa la valorización intertemporal, inexorablemente ligada al numerario (que en el Sistema *no está definido*), se la llama tasa de interés, por una parte y *tasa de descuento social*, por la otra. Al *no estar definido el numerario*, no comprendemos la denominación de tasa de interés. Mucho menos haberle atribuido el concepto de *social*, cuando el flujo de fondos a descontar, al contemplar sólo efectos directos, *no es más que el flujo de fondos de una evaluación financiera (privada o comercial)* solamente ajustada *parcialmente* por impuestos indirectos.

¹³³ En economía existe el corto y el largo plazo. Los proyectos de inversión mayoritariamente superan el horizonte del corto plazo. Si bien Argentina tiene un sistema multimonetario (las transacciones pueden pactarse en cualquier moneda), el peso es de general aceptación. No obstante puede observarse la diferencia del costo del dinero en pesos versus divisas en los contratos a largo plazo, por ejemplo, los hipotecarios. *Esto, por sí solo amerita considerar que el PCD puede no ser igual al TCO.* Adicionalmente, véase Fontaine, E, 1994, págs. 391/419.

¹³⁴ Res. N° 100/97 de la Secretaría de Programación Económica.

(d) Esta situación (evaluación financiera ajustada parcialmente por impuestos indirectos) *estaría en contradicción* con lo dispuesto por el art. 2° de la Ley cuando dispone que la formulación y evaluación *será integrada, contemplando los aspectos socioeconómicos*, financieros, técnicos e institucionales, inclusive el impacto ambiental. El concepto de *integrada* nos sugiere contemplar *todos los efectos* de un proyecto (identificación de los flujos¹³⁵ de costos y beneficios cualquiera sea su carácter), por una parte, y por otra, lo exige toda *evaluación considerada económica* (social?),

(e) Consecuentemente, *¿qué significa el VAN de un proyecto calculado bajo estas características?* No representa el beneficio privado, tampoco la contribución del proyecto en términos de eficiencia nacional (cualquiera sea el numerario que pueda estar implícito) y, por lo que oportunamente comentamos, no es la contribución al bienestar *social*.

(f) No explicitar taxativamente los Parámetros Nacionales parece una medida *que contribuye a reducir la transparencia del Sistema*: por una parte complica el necesario conocimiento por parte de los responsables de actuar en el mismo (evaluadores y tomadores de decisión), sin olvidarnos de los ciudadanos; por la otra, *incrementa la discrecionalidad* (si el funcionario modifica los parámetros a voluntad, *tiene el poder de transformar en viable un proyecto no viable y viceversa*). *¿Quién y cuándo determinará los Parámetros Nacionales?, ¿Cuáles serán los criterios que se utilizarán para su modificación ?, ¿Se modificarán anualmente, mensualmente, semanalmente?.* Adviértase que el cambio de los Parámetros hace al dinamismo del Sistema pero *debe guardar coherencia con éste*. *¿Cuáles son los efectos del cambio de parámetros ?* Los proyectos aceptados en base a Parámetros anteriores, *¿se los recalcula con los nuevos* para verificar su viabilidad a la luz de éstos ?. Con el fin de optimizar el uso del presupuesto *¿cómo se comparan proyectos calculados con los nuevos parámetros versus los calculados con los anteriores?*.

2. Por otra parte, se desconoce el tratamiento a seguir para el caso de que los ingresos del proyecto no puedan cuantificarse ni valorarse. Esto es, no existe especificación en cuanto a utilizar técnicas de beneficio costo y/o de costo efectividad.

3. Tampoco se conoce la existencia de estandarización en la presentaciones con lo que, nuevamente, *se contribuye a pérdidas de calidad y productividad*. Lo mismo en cuanto al efecto esperable por la ausencia de procedimientos computarizados (y estandarizados) recomendables para la formulación y evaluación de los proyectos.

4. Por último, no se ejecuta el control físico y financiero ex post *que sabiamente impone la Ley* (art. 2°).

¹³⁵ Para advertir la importancia de una correcta definición de flujos, véase Fontaine E, 1994, pág. 13 y Vizzio M.A., 1996.b.

La segunda mención metodológica también merece consideraciones:

(i). La *particular ambigüedad*¹³⁶ de la expresión *sobre la base de la tasa de retorno individual* genera *dudas básicas* tanto en el campo teórico como desde un punto de vista práctico.¹³⁷

(ii). En cuanto a la utilización del término *social* en el indicador (tasa de retorno *social*), nos remitimos a nuestra opinión vertida con anterioridad, especialmente en el caso de Chile.

Como conclusión sintetizamos que : (i) la legislación de base permite la construcción de un SNIP tan bueno o tan malo como se desee, se pueda o se sepa hacerlo, (ii) la metodología empleada presenta un grado de indefinición muy alto que nos permite afirmar que ésta, en realidad, *no existe como tal*; (iii) al no existir una metodología coherente con el objetivo que impone la ley, *no se cumple con ésta*, por una parte, *y tampoco se logra eficacia y mucho menos eficiencia en la asignación de recursos para inversión*, por la otra; (iv) el grado de *discrecionalidad* que expone el Sistema es muy alto, con las consecuencias que se derivan de ello, (v) no existe tratamiento alguno referente al riesgo, (vi) no existe control ex post, a pesar del mandato legal.

7. Metas de inversión sectoriales y optimización dentro del sector¹³⁸.

La propuesta de selección de los proyectos la realizará el OR en coordinación con los correspondientes organismos que los presentaron.

La Secretaría de Programación Económica *elevará la propuesta* del Presupuesto Anual de Inversiones y de otorgamiento de avales del Tesoro Nacional a la Secretaría de Hacienda.

El OR con la Dirección Nacional de Presupuesto *compatibilizarán* los presupuestos seleccionados, *con los créditos asignados a cada jurisdicción*.

Como se desprende de la legislación, por otras vías (¿económicas?, ¿como rezago luego de resueltos los llamados "*gastos fijos*" ?) se determina por jurisdicción (Ministerio - sector) el monto global de inversión. A partir de esto, *no existen pautas claras sobre cómo definir cuándo un proyecto es viable y menos aún cómo se realizará la optimización* (compatibilización?) sectorial (jurisdicción en este caso). Se presume que prima la *negociación* entre el Ministerio pertinente y el OR, por una parte y luego la *negociación* entre el OR y la DNP, por la otra. En este caso, *el producto del SNIP parecería no aportar la esperada racionalidad a la toma de decisiones*.

¹³⁶ Por *individual* no se sabe si se entiende al ciudadano, al proyecto, o al enfoque privado o a algún otro patrón referencial. Por *tasa de retorno* tampoco se conoce si se refiere a la denominada TIR, a la tasa efectiva u otra (véase Vizzio M.A., 1996.a). Por último, también se desconoce qué se ha pretendido significar con *en base a la tasa de retorno* ya que, como es conocido (i) dicha tasa, por sí sola, *no resuelve la decisión de hacer o no hacer un proyecto*, y (ii) *tampoco es recomendable* utilizar una tasa como patrón de ordenamiento de proyectos a los efectos de optimizar el uso de la restricción presupuestaria (véase Hawkins C. J. y Pearce D., 1974). Asimismo, para un excelente análisis teórico sobre la incompetencia del uso de la tasa de retorno para *maximizar el bienestar económico*, véase Hirschleifer, J., 1970.

¹³⁷ Aunque con otro enfoque, esta ambigüedad ya fue comentada en FIEL, 1996, págs. 89/93.

¹³⁸ Ley, art. 9°.

8. Cobertura Sectorial

Atento al art. 1° de la Ley, abarca a todas las instituciones de la administración nacional (Poder Ejecutivo Nacional)¹³⁹. Respecto al Poder Legislativo Nacional y al Poder Judicial de la Nación, el SNIP se aplicará una vez que los mismos se hayan adherido al Sistema. Hasta el presente *ninguno de los Poderes mencionados ejerció dicha opción*.

A pesar de estas disposiciones, *muchas importantes erogaciones de capital del Gobierno Nacional quedan fuera del Sistema*, tales como las actuales y potenciales generadas en organismos binacionales (Presa de Yacretá y/o Puente Internacional Buenos Aires-Colonia, como ejemplo), así como las transferencias a Provincias con destino específico a gastos de capital, en abierta contradicción a lo determinado por la Ley cuando establece que será aplicable " ... a los proyectos de inversión de las organizaciones privadas o públicas que requieran del sector público nacional transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y de más beneficios". Ejemplo de lo anterior constituyen (i) el programa del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) el que en 1996 representó transferencias de la nación por u\$s 955 millones¹⁴⁰ (lo que significó el 84% del total de erogaciones realizadas en este concepto por los tres niveles de Gobierno y el 74% de la formación bruta de capital del Gobierno Nacional prevista para 1977 en el Plan Anual¹⁴¹), (ii) las transferencias para gastos de capital para los sectores de educación y salud y (iii) las transferencias/subsidios a empresas privatizadas y/o concesionadas. El total de transferencias a Provincias y Municipios para 1996 y 1997 previstas en el Plan Plurianual ascendieron al 63% del total de la Formación Bruta de Capital del Gobierno Nacional¹⁴².

9. Cobertura Jurisdiccional

Como se indicó, el Sistema es aplicable a la Jurisdicción Nacional y sólo parcialmente, dadas las exclusiones mencionadas.

La Ley (art. 16) *invita* a las Provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (Distrito Federal) a establecer sistemas similares y compatibles en sus respectivos ámbitos. Transcurridos tres años de la vigencia del Sistema no se ha registrado ninguna adhesión.

Por otra parte, *ninguna* de las Provincias, el Distrito Federal o Municipalidades, cuenta con un SNIP tendiente a mejorar la asignación de recursos.

10. Tratamiento del Medio Ambiente

Originalmente la Ley contemplaba la obligación de estudios de impacto ambiental para una tipología determinada de proyectos. Tal disposición fue vetada por el PEN.

No obstante, el DR establece la necesidad de estudios ambientales (arts. 7 y 8) con aprobación de la Autoridad Ambiental pertinente.

¹³⁹ Es notable que dicho art. 1° limita el concepto de Sector Público Nacional a las jurisdicciones del Poder Ejecutivo.

¹⁴⁰ Véase Subsecretaría de Programación Regional, 1977.

¹⁴¹ Véase Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos, 1997, pág. 15.

¹⁴² Véase Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos, 1996, pág. 9.

Este es un problema de particular importancia ya que *la contaminación ambiental en la Argentina es mayor de lo que se podría esperar en un país con su nivel de desarrollo mediano alto*¹⁴³.

Por otra parte, la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Nación, así como organismos específicos Provinciales y también Municipales, se ocupan de afrontar regulatoriamente los temas ambientales.

11. Tratamiento de créditos bilaterales

En este caso se atiende a las exigencias de evaluación de los organismos otorgantes. Es destacable que existe la relación directa de organismos internacionales con las Provincias, sujetos los créditos a avales de coparticipación. Tales créditos no forman parte del SNIP.

12. Seguimiento de la ejecución físico - financiera

No se realiza, a pesar de la disposición de la Ley.

3.1.4. Resto: todos los demás

3.1.4.1. Un caso testigo: Brasil¹⁴⁴

La Constitución de 1988 establece que el gasto de inversión del Gobierno Federal debe ser planeado y presentado al Congreso Nacional en el conjunto de los siguientes documentos: (i) *Plan de Inversión Plurianual (4 años)*, (ii) Proyecto de Ley de Directrices Presupuestarias, (iii) Proyecto del Presupuesto General de la Unión, y (iv) Presupuesto de Inversiones de las Empresas Estatales.

Existen por ley normas generales para la elaboración y control de los presupuestos, incluidos los de inversión, tanto para los tres niveles de gobierno (Federal, Estadual y Municipal), cuanto para las empresas estatales¹⁴⁵.

Los recursos disponibles para inversión son, en los hechos, residuales. A partir del presupuesto estimado para el ejercicio fiscal siguiente, se descuentan las erogaciones denominadas *fijas* (transferencias obligatorias, sueldos y servicios de la deuda).

En general, la racionalización del natural exceso de demanda de financiamiento para proyectos de inversión es realizada por la cabeza del ejecutivo (Presidente, Gobernador, Intendente), de común acuerdo (al menos formal) con las cámaras legislativas. *Los parámetros del proceso político de negociación no son nunca conocidos ex-ante ni tampoco informados ex-post. El fundamento resulta en esencia discrecional y ocultado por la falta de información.*

Esta discrecionalidad política genera un resultado que es producto de las negociaciones bajo presión relativa de grupos, originados en el propio poder ejecutivo, el legislativo y probablemente en lobbies no gubernamentales.

¹⁴³ Véase Banco Mundial, 1995.

¹⁴⁴ En el presente tópico seguimos el excelente trabajo de Ohana F.

¹⁴⁵ Ley N 4320 (de Derecho Financiero) y Ley N 2068 (limitación de prácticas de endeudamiento por parte de las empresas).

La práctica política determina que los criterios para otorgar prioridad a los proyectos en los tres niveles de gobierno sean básicamente (i) elegir los que se encuentran con financiamiento externo y (ii) los que están en ejecución. En este último caso, aún siendo un mal proyecto, recibe incentivos para permanecer en el presupuesto; más aún, la indebida prolongación en el tiempo no constituye un hecho aislado¹⁴⁶.

No existe una función objetivo racional y explícita que permita acotar la discrecionalidad. De hecho, no existe un órgano de gobierno encargado de evaluar los criterios de análisis de proyectos y de su aprobación. Tampoco existe con el objetivo de monitorear los en ejecución desde el punto de vista económico, técnico y de gestión de resultados. Sólo existen órganos auditores contables.

Una parcial excepción la constituyen los grandes proyectos, principalmente los financiados por agencias internacionales, los cuales son acompañados por estudios de viabilidad económica preparados por consultorías privadas.

En el caso de las empresas públicas de nivel federal, el financiamiento se realiza básicamente con fondos propios, bajo el control nominal de la Secretaría de Control de Empresas Públicas y las pautas fiscales señaladas por el Consejo de Coordinación y Control de Empresas Estatales.

A manera de conclusión, (i) la discrecionalidad es la regla en la asignación de recursos para inversión¹⁴⁷, desconociéndose la rentabilidad de los proyectos seleccionados, (ii) los criterios de prioridades se presumen ser muy heterogéneos, (iii) no se conoce si los proyectos elegidos se ejecutan bien o no, (iv) no existe optimización sectorial ni de ningún otro tipo.

3.1.4.2. ¿Una generalización?

La información disponible y la brindada por fuentes calificadas nos conduce a afirmar que, con la adaptación a las particularidades de cada país, el caso Brasil es aproximadamente representativo del proceso de toma de decisión pública *en el resto de los países.*

Si al azar seleccionamos un país intentando corroborar lo afirmado, por ejemplo Uruguay, observamos las siguiente particularidades:

(i) Existe preocupación por los gastos de capital entendiendo por tales la formación de activos físicos, tanto que a nivel de Gobierno Central existe un Texto Ordenado de Inversiones (T.O.I.)¹⁴⁸.

(ii) No se explicitan los criterios determinantes para la decisión de viabilidad y selección de proyectos, excepto los definidos por la Ley de Presupuesto. En el último Presupuesto se otorgó prioridad a los en ejecución, en especial los que contaban con financiamiento externo¹⁴⁹. Con alcance y aplicación

¹⁴⁶ Es conocida la común práctica de permanecer en el Presupuesto Federal por más de diez años.

¹⁴⁷ El autor menciona el particular caso del Estado de Ceará *donde se ha instrumentado un soporte corporativo tanto sectorial como regional, paralelo a la estructura política de partidos* : institucionaliza los lobbies regionales y sectoriales, supuestamente con el objetivo de neutralizar la presión de los lobbies informales.

¹⁴⁸ CGN , 1977, T.O.I. , a la fecha no aprobado aún por el Poder Ejecutivo, que recoge la legislación vigente en la materia.

¹⁴⁹ Informantes calificados.

incierta se dispone de precios de cuenta actualizados a mayo de 1995 a partir de una estimación que databa de diez años atrás¹⁵⁰.

(iii) En cuanto al proceso de toma de decisión, en el T.O.I. se concluye que es un proceso de tipo "tradicional", de tal manera que *no respondería a un concepto de sistema*. El objetivo de la legislación parece apuntar más a la obtención de *un registro de los proyectos de inversión* más que a asegurar el análisis de viabilidad y selección de la canasta óptima.

(iv) El proceso de selección de las propuestas es el siguiente: (a) a partir de las restricciones macroeconómicas y las demandas sectoriales se proyectan montos de inversión anuales compatibles con el nivel esperado de crecimiento del PBI. (b) Se comunican a las instituciones para su ajuste y discriminación por proyecto. *No se advierte metodología alguna para ello*, más que la que ya llamamos tradicional; (c) en el último plan quinquenal de inversión, en base a lo reseñado se confeccionó el programa 1995/1999 que fue elevado por el Poder Ejecutivo al Parlamento, y aprobado por éste con pocas variantes y manteniendo los montos propuestos¹⁵¹.

(v) En cuanto al seguimiento de la ejecución físico-financiera, se advierte un esfuerzo en este sentido tanto desde el interno de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto¹⁵² como en la nueva legislación, al incorporarse prácticas de evaluación de resultados¹⁵³.

(vi) Este procedimiento corresponde a la jurisdicción del Poder Ejecutivo del Gobierno Central, estando excluidos los Gobiernos Departamentales y las Empresas Públicas. No se advierte inclusión de los restantes Poderes del Gobierno Nacional. Los presupuestos de los Gobiernos Departamentales son quinquenales al igual que los del Gobierno Central, mientras que los de las Empresas Públicas son anuales, presentando planes indicativos por cinco años.

Como síntesis, (a) la evaluación de proyectos aparece restringida a los que tienen financiación por parte de organismos multilaterales y por exigencias de éstos, (b) la legislación reseñada sólo comprende al Gobierno Central, a pesar de ser un país con organización política no federal. (c) *no existe SNIP en nuestro concepto, a pesar de la legislación*.

Como se advierte, respetando las particularidades, no existen apreciables diferencias respecto al *caso testigo Brasil* en cuanto a la *discrecionalidad en la toma de decisiones para el gasto de capital*.

En todos los países existe la preocupación por el *mal uso* de los recursos públicos en materia de inversión (obviamente, no sólo en materia de inversión), no obstante, las declamaciones en tal sentido no se han traducido en acciones correctivas en la práctica.

¹⁵⁰ Se desconocen los Parámetros Nacionales que comprende el concepto de precios de cuenta, la metodología de cálculo y el numerario al que están referidos.

¹⁵¹ Informantes calificados.

¹⁵² OPP, 1993.

¹⁵³ Ley N° 16736 (Presupuesto Nacional), arts. 39,40,41.

3.2. La experiencia de un país desarrollado: los E.U.A.

¿Qué ocurre al respecto en los países desarrollados? Algunos autores han mencionado la menor necesidad de éstos, respecto a los de en vías de desarrollo, de aplicar técnicas que mejoren la asignación de recursos más allá de la que surge de la toma de decisiones considerando sólo los precios de mercado¹⁵⁴. Tanto es así que las metodologías sugeridas han sido desarrolladas básicamente con el enfoque de los segundos.

Esta visión es correcta en términos de las *distorsiones inducidas* las que sí son manifiestamente menores en la primera categoría de países.

También lo es en lo que respecta a algunas *distorsiones naturales* como las llamadas poder de mercado e imperfecciones de información, debido a *las menores fallas del gobierno* que se observan en éstas (legislación de defensa de la competencia y anti trust, mayor información y transparencia). No obstante, la mayoría de las distorsiones naturales, aún en menor grado, son visibles en estos países (externalidades, subsistencia de deficiencias competitivas en los mercados y asimetrías de información, por ejemplo) lo que sugiere que también en los países desarrollados los Gobiernos debieran afrontar las decisiones de gastos de capital no sólo en términos similares a las prácticas del sector privado, sino contemplando la existencia de tales distorsiones.

A manera de ejemplo, *sin pretender que éste se traslade a todos los países desarrollados*, analizamos el caso del Gobierno Federal de los Estados Unidos de América (EUA), más aún considerando que se atribuyen al ámbito de este país las primeras aplicaciones prácticas en esta materia.

1. Legislación:

Como mencionáramos, la legislación del Gobierno Federal está enmarcada en la Ley de Performance y Resultados del Gobierno de 1993, mediante leyes específicas y, fundamentalmente, un conjunto de Circulares de la OMB, la GAO y la GSA, Ordenes Ejecutivas y Memorandums Presidenciales, tal como muestra el Diagrama 3.

Recientemente se ha sancionado la Guía de Programación de Activos de Capital¹⁵⁵ la que, integrando las diversas iniciativas, las compendia en un sólo proceso, procurando proveer a los profesionales del Gobierno Federal (GF) una referencia básica sobre los principios y técnicas para (i) planificar, (ii) presupuestar, y (iii) gerenciar activos de capital.

2. Objetivo explícito:

Busca contribuir a que las Agencias del GF logren el reconocimiento de “clase internacional” (excelencia) en la programación y ejecución de los gastos de capital, (i) obteniendo el máximo retorno de las inversiones y (ii) contribuyendo al logro de los fines y objetivos estratégicos de los organismos.

¹⁵⁴ Véase Little I.M.D., Mirrlees J.A., Ob. Cit.

¹⁵⁵ OMB, 1977

Adicionalmente, ayudar a establecer en cada unidad de gobierno un proceso que utilice (i) el planeamiento de largo plazo y (ii) un disciplinado proceso de presupuesto, *como la base para el gerenciamiento de su portafolio de inversiones* para lograr sus objetivos con el menor costo posible.

3. Concepto de inversión:

Constituyen *activos de capital* la tierra, estructuras, equipamiento, y propiedad intelectual (incluido software) que *son usados* por el GF y tienen una *vida útil estimada de dos años o más*¹⁵⁶.

4. Criterios determinantes y sus características:

Del conjunto de normas, unos pocos principios alcanzan para caracterizar con precisión al Sistema:

(i) Prevalece en la legislación *el carácter dominante de "orientación al mercado privado" del Sistema*

(ii) *Todas* las políticas o programas Federales, tanto como los análisis de impactos regulatorios, las decisiones de compra o alquiler y los análisis de valuación o venta de activos *deben estar avaladas por la aplicación de análisis costo beneficio o análisis costo efectividad en su caso*¹⁵⁷.

(iii) *El enfoque decididamente orientado al mercado* está representado *también* por la disposición de que en la formulación de todo proyecto programa o política *debe considerarse explícitamente* la alternativa de *"si es posible y/o conveniente que sea realizado por el sector privado"*¹⁵⁸.

(iv) Una *simple* disposición genera no sólo efectividad y/o eficiencia, sino que obliga, en su búsqueda, a minimizar la carga de activos de capital del Gobierno Federal : además de disponer *la consideración de todas las alternativas posibles*¹⁵⁹ para la consecución de un objetivo, establece que *una de ellas deberá ser la de compra o alquiler/contratación de servicios*.¹⁶⁰ Como se observa, esto último constituye una orientación hacia la alternativa de *tercerización*.

¹⁵⁶ Véase OMB, 1997, Appendix One.

¹⁵⁷ Adviértase *la significación de esta disposición*: claros objetivos, alta técnica utilizada, maximización de la cantidad y calidad de la información para la toma de decisiones y consecuente reducción de la discrecionalidad. Esto se aplica para *todas las actividades* cuyos costos y beneficios son distribuidos a lo largo del tiempo : *"Sin perjuicio de las excepciones listadas más abajo, estas pautas se aplican para cualquier análisis utilizado para fundamentar las decisiones del Gobierno para iniciar, renovar, o expandir programas o proyectos que puedan resultar en una serie de beneficios o costos medibles, por tres o más años en el futuro"* (Circ. A-94, Punto 4.a). Las excepciones a las que se refiere el párrafo son (i) proyectos relativos a recursos acuíferos, (ii) las adquisiciones por parte del Gobierno de servicios de tipo comercial o contrataciones y (iii) gerenciamiento de programas Federales de energía. No obstante, cada uno de estos tópicos cuenta con instrucciones específicas (OMB 1983, The White House 1994 y Federal Register 1990), las que en nada difieren del principio explicitado como general; su única diferencia es la especificidad.

¹⁵⁸ Véase OMB, 1994, punto 5.c.(3); OMB, 1997, STEP I.4, pág. 8, y Regulatory Working Group 1996.

¹⁵⁹ Concepto *esencial* en la formulación de proyectos, programas o políticas.

¹⁶⁰ OMB, Circ. N° A-94, puntos 5.c.(3) y 8.c.(2).

5. Componentes y Proceso

El Diagrama 3 muestra que bajo "el paraguas" de la Ley de Performance y Resultados del Gobierno de 1993, existe un conjunto de normas que son aplicables generalizadamente a todo lo que se refiera a gastos de capital del GF.

Éstas se dividen en dos grupos : (i) normas que son aplicables a todo tipo de gastos de capital, y (ii) normas que son específicas ya sean sectoriales (infraestructura) o correspondientes a gastos específicos (propuestas legislativas, tecnología, actividades comerciales, fuerzas armadas).

Por último, tales normas están sintetizadas en sus aspectos esenciales en una Guía de Programación de Capital, la que, en ocho pasos, sugiere los enfoques a utilizar. El papel que le cabe a la OMB es el de "supervisión y cierre" del Sistema.

Para la aplicación del sistema, al menos en su versión de análisis costo beneficio, existen montos mínimos de inversión, tal como el caso de infraestructura para el cual está establecido en u\$s 50 millones¹⁶¹.

6. Metodologías de evaluación

Se define como *numerario* el consumo global, buscándose en consecuencia *la maximización del excedente del consumidor*¹⁶². Se ratifica este numerario cuando se define al precio sombra del capital como el VPN de los retornos *sociales* al capital (antes de impuestos a los ingresos) medidos en unidades de consumo.

El proceso *presta fuerte énfasis a la utilización del análisis beneficio costo*¹⁶³ y *subsidiariamente al análisis costo efectividad*, en ambos casos mediante el uso de *precios sombras a precios domésticos*^{164,165}

Analiza las fallas del mercado privado, sintetizándolas en (i) externalidades positivas o negativas, (ii) distorsiones en las morfologías de mercado (poder de mercado) y (iii) impuestos y subsidios.

¹⁶¹ The White House 1994, Sec.4.

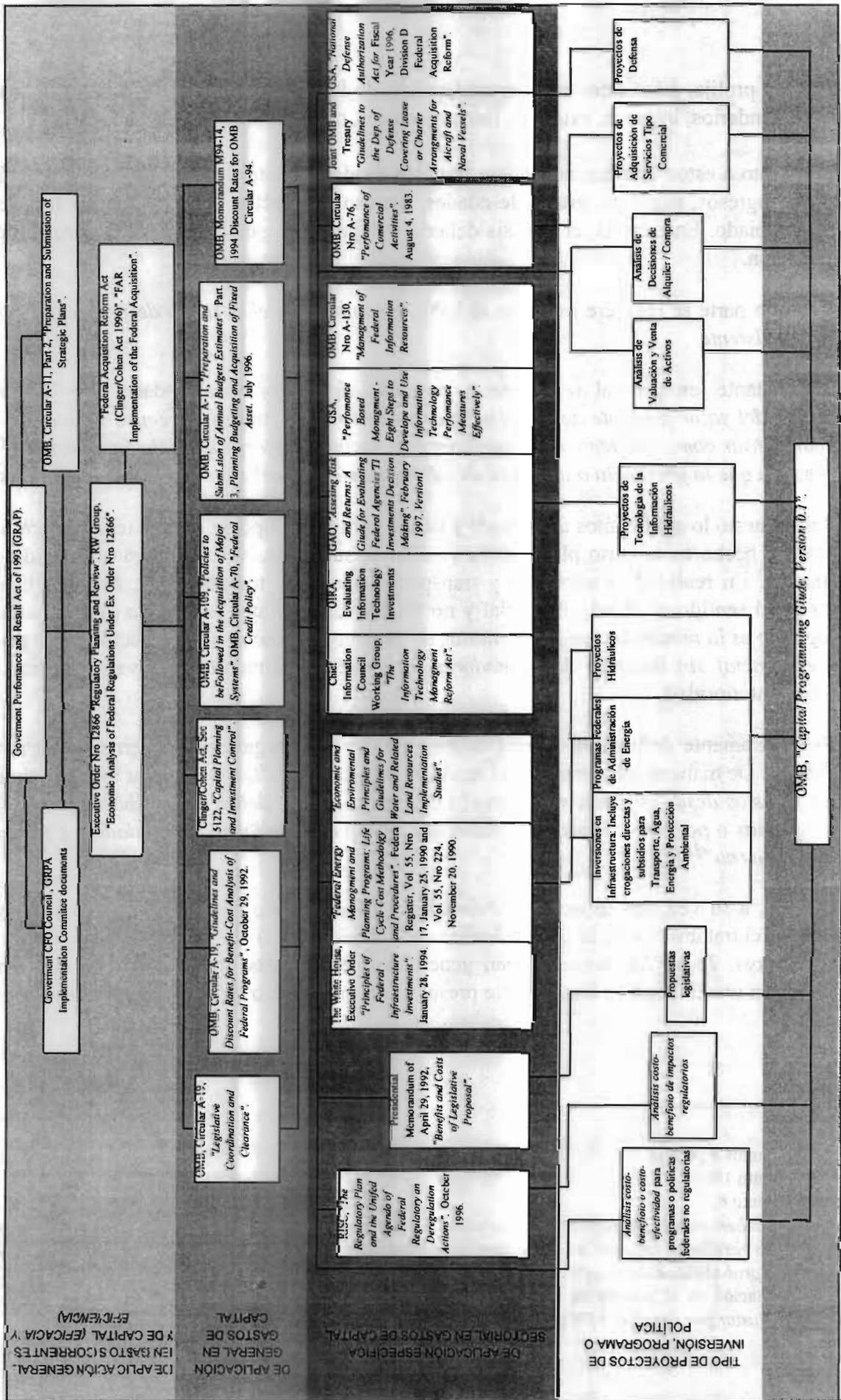
¹⁶² OMB, 1992, punto 6.b.(1). En realidad este es el punto de partida, pero *toda* la legislación es convergente hacia tal objetivo. El excedente del consumidor se calculará directa o indirectamente, sugiriéndose, en su caso, la utilización de modelos econométricos para ello.

¹⁶³ *El análisis beneficio costo es el método primario para comparar alternativas y seleccionar la mejor solución, dadas las restricciones presupuestarias* (OMB 1977.c, punto Step I.4)

¹⁶⁴ Véase OMB 1992, con la misma acotación que en la nota anterior.

¹⁶⁵ Se reconoce la sofisticación de estas metodologías cuando se sugiere que "... deberían ser empleadas por senior management..." (OMB 1997.c, punto I.4.1.1.)

DIAGRAMA 3
 ESTADOS UNIDOS: PRINCIPAL LEGISLACIÓN Y DISPOSICIONES INSTITUCIONALES QUE
 SUSTENTAN EL SISTEMA DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO FEDERAL



Fuente: Elaboración propia.

Es muy prolija, asimismo, en la consideración de los *efectos de los proyectos*, ya sean directos, indirectos, secundarios, internos, externos, internacionales, no monetizados y distributivos¹⁶⁶.

En cuanto a estos últimos, se sugiere tratarlos desde el punto de vista de la distribución personal por nivel de ingresos, regional, grupo de edades, incluso por sector u ocupación en los casos que se considere apropiado. En síntesis, el análisis debería reflejar a los ganadores y perdedores producto de la toma de decisión.

Por otra parte se requiere informar si *hubiere cambios en el derecho de propiedad respecto a la situación preexistente*.

No obstante, en general *se asume el principio de compensación*, dado que "El principio de maximización del valor presente de los beneficios netos se basa sobre la premisa de que los ganadores podrían compensar completamente a los perdedores e, incluso, mejorar la posición de éstos"¹⁶⁷. En todo caso, se destaca que *la presencia o ausencia de tal compensación debe ser indicada en el análisis*.

Tal supuesto lo calificamos de *heroico* y válido para algún tipo de ensayo teórico pero no válido en la práctica. De hecho en el corto plazo no es verificable su validez y en el largo no ha sido contrastado empíricamente. En realidad es más útil y transparente para los tomadores de decisión considerar sus resultados en el sentido de Pareto Potencial y no de Pareto Absoluto, esto es, *lo que se consigue con la metodología no es la maximización del bienestar de la sociedad sino la maximización de la generación de riqueza (eficiencia) sin importar los ganadores y perdedores*. Una vez más vale nuestra observación indicada con anterioridad.

Está claramente definida la *unidad de negocio*: no es el organismo gubernamental ni tampoco el Sector Público. De manera coherente con la teoría, es la *Sociedad*: "Los beneficios netos sociales, y no los beneficios y costos desde el punto de vista del Gobierno Federal, deben ser las bases para la evaluación de los programas o políticas Gubernamentales que tienen efectos sobre los ciudadanos privados u otros niveles de Gobierno"¹⁶⁸.

Existen, a su vez, dos aspectos *que jerarquizan del Sistema* con un acentuado énfasis en toda la legislación: (i) el tratamiento de la *incertidumbre y el riesgo*¹⁶⁹ y, (ii) el énfasis puesto en el *control físico y financiero expost*. Todas las normas, sean generales o específicas, tratan con pulcritud ambos temas, colocándolos en una dimensión que permite presumir un incremento en la calidad, eficacia y eficiencia en los resultados.

¹⁶⁶ OMB, 1992, puntos 5, 6 y 10.

¹⁶⁷ OMB 1992, punto 10.

¹⁶⁸ OMB, 1992, punto 6.

¹⁶⁹ Los informes deben incluir las fuentes de incertidumbre más importantes, debiendo tratarse en términos de análisis de sensibilidad de los resultados respecto a las fuentes de incertidumbre, valor esperado de los resultados y donde sea posible, distribuciones de probabilidad de beneficios y costos y beneficios netos (Método de Montecarlo). (OMB, 1992, punto 9). Es señalable la afirmación en el sentido de que *En general, practicar variaciones en la tasa de descuento no es el método apropiado para ajustar por riesgo el VPN de un proyecto* (OMB 1992, punto 9.d).

El criterio estándar para decidir si un proyecto o programa Gubernamental puede ser justificado en base a principios económicos es el Valor Presente Neto: las actividades que ostentan un valor presente neto positivo incrementan los *recursos sociales* y son *en general* preferidos, mientras que los que tienen resultados negativos deberían *generalmente* ser rechazados.¹⁷⁰

También resaltan dos características que en nuestra opinión atentan contra el resultado: (i) dentro de sus parámetros estructurales, *la gran flexibilidad metodológica* que acepta el Sistema, y (ii) la circunstancia de que se recomienda la utilización de *distintas tasas de descuento*, según casos particulares.

En cuanto a la primera, por ejemplo, es posible utilizar flujos nominales (con tasa de descuento nominal) o flujos reales (con tasa de descuento real)¹⁷¹ por una parte, como también es posible *a discreción del analista*, la utilización de diversas tasas de descuento, incluido el precio sombra del capital. Para este último caso se requiere la intervención de la OMB¹⁷². Esto implica que por ejemplo para un año dado, los distintos proyectos podrán tener *distinto* costo de oportunidad.

Adviértase que diversos proyectos *serán difícilmente comparables y/o priorizables* si unos son presentados en flujos nominales y otros en flujos reales y, más aún, con distintas tasas de descuento en el sentido expresado en el párrafo anterior. Esta circunstancia conspira *contra el objetivo explícito* de que *cada organismo* seleccione el mejor conjunto de proyecto/propuestas en base al VPN sujetos a un nivel de riesgo aceptable¹⁷³.

En cuanto a la segunda, la propia norma¹⁷⁴ *agrega mayor volatilidad* a los resultados al *disponer la utilización de diversas tasas de descuento* no sólo si el análisis es conducido bajo flujos *reales* o *nominales* (lo cual es correcto diferenciar) sino por distinto tipo de análisis: (i) toma como *caso base* el retorno marginal antes de impuestos del sector privado (7%), (ii) posibilita, asimismo, utilizar el precio sombra del capital, (iii) para los análisis de costo efectividad y decisiones de alquiler/compra, dispone utilizar la tasa real esperada (o nominal según el flujo utilizado) de Bonos del Tesoro, con aplicación *diferencial según el plazo del proyecto y uniforme* para dicho plazo, (iv) para decisiones de inversiones *internas al Gobierno* (las que provocan reducción de costos o incrementos de ingresos de éste) nuevamente sugiere la utilización de las tasas de Bonos del Tesoro de comparable maduración (plazo), (v) para el caso de que una inversión interna al Gobierno genere incrementos de beneficios de éste por un lado y *beneficios sociales externos* a éste, por el otro, sugiere utilizar igual criterio que el caso anterior para el primer tipo de flujo y utilizar el 7% mencionado (rendimiento marginal del sector privado) para el restante y (vi) similares diferencias establece para el caso de venta de activos, en este caso explicitando que *la razón es un ajuste en concepto de riesgo*.

¹⁷⁰ OMB 1992, punto 5.a.

¹⁷¹ Véase OMB 1992, punto 7 y 8.c.

¹⁷² OMB 1992, punto 8.b).

¹⁷³ *Las agencias (organismos) deberían elegir un portafolio de inversiones de capital tal que maximice el retorno del pagador de impuestos y del Gobierno, a un nivel aceptable de riesgo. Un plan adecuado para las compra y la gerencia operacional puede mitigar el riesgo. Pero todos los activos, especialmente aquellos que requieren un extenso trabajo de desarrollo antes de que puedan ser puestos en operación, son especialmente riesgosos y deberían ser justificados sobre la base de un alto retorno* (OMB, 1977.c, punto I.5.6. pág. 16).

¹⁷⁴ OMB 1992, punto 8 y OMB 1994.

Este escenario nos genera, al menos, cuatro reflexiones. En primer lugar, observamos que los cambios de tasas de descuento *implican cambiar la unidad de negocio* para las cuales se consideran los flujos : el Sistema definió a *la Sociedad* como unidad de negocio; por el contrario las pautas sobre tasas de descuento están indicando que *no sería la Sociedad sino el Gobierno Federal. Esto hace que los flujos cambien y se tergiverse el objetivo perseguido : maximizar el excedente del consumidor como indicador del bienestar económico ("a la Pigou")*.

En segundo lugar, definida la *unidad de negocio*, su función de decisión tendrá un costo de oportunidad intertemporal (tasa de descuento) para un riesgo aceptable : el método de flujos de fondos utilizado impondrá que el costo de oportunidad *puede variar de período en período pero no puede variar de proyecto en proyecto* para el mismo período.

En tercer lugar, el ajuste al riesgo aceptable no es conveniente hacerlo vía tasa de descuento, como la misma norma lo expresa¹⁷⁵, sino por otras metodologías entre las que destaca el Método de Montecarlo; *como mínimo existe un conflicto entre ambas disposiciones normativas*.

En cuarto lugar, no parece que la mayoría de las tasas de descuento estén enmarcadas en el concepto de precio sombra (*costo de oportunidad intertemporal del numerario consumo global*) para la unidad de negocios llamada *Sociedad*, situación que estaría también en conflicto con lo dispuesto por el mismo Sistema. Por el contrario, la mayoría de las sugeridas aparecen como representativas del costo de oportunidad financiero (privado o gubernamental), la cual, ante existencia de distorsiones no responderían al concepto buscado. Este tema es de la mayor importancia para considerar la *viabilidad* de las propuestas por una parte y el *ranking* de las mismas por la otra, dada la sensibilidad del VPN respecto a la tasa de descuento por una parte, y a que *la definición de tal tasa está indisolublemente ligada al concepto seleccionado como numerario*.

7. Metas de inversión sectoriales y optimización dentro del sector

Considerando a los organismos (agencias) como sectores, los pasos son los siguientes¹⁷⁶:

(i) *Se inicia en cada organismo* en la Fase de Planificación (Plan de Gastos de Capital de la Agencia) y cuando éstos incorporan la/las propuestas a su Plan Estratégico y al Plan Anual de Performance *siguiendo las normas establecidas*¹⁷⁷, incluyendo consultas con el staf de la OMB e incluso del Congreso.

(ii) *Se eleva a consideración de la OMB*, quien opina sobre el cumplimiento de las normas . Si encuentra fallas en este aspecto o recomienda otras aplicaciones para los fondos requeridos, el Plan del organismo puede sufrir considerables cambios tales como diferentes formas de financiamiento, diferentes módulos para completar el financiamiento, cambios en las performances para lograr los objetivos y/o modificación del nivel de gasto de capital propuesto. En síntesis, la OMB podría rediseñar ciertos aspectos de las propuesta, sus costos, su calendario de ejecución o medición de su performance si los fondos solicitados han debido reducirse o por otras causas.

¹⁷⁵ OMB, Circular N° A-94, 9.d.

¹⁷⁶ Véase OMB 1977.c, punto II. *Budgeting Phase*.

¹⁷⁷ En especial las indicadas en OMB 1996.b, 1996.c, 1996.d, 1997.a, 1997.c y 1997.d.

(iii) Si la propuesta supera el proceso de revisión por parte de la OMB, ésta integrará el Presupuesto que el Presidente someterá al Congreso.

(iv) El Congreso revisa la propuesta y si la aprueba, promulga la autorización presupuestaria para su financiamiento.

(v) En base a dicha autorización la OMB la adjudica al organismo, sujeto a las disposiciones de la Anti-Deficiency Act y la Impoundment Control Act. Formalmente en este estadio finaliza la Fase de Presupuestación.

(vi) A partir del nivel anterior son formalizados planes para la adquisición del/los activos y para su gestión operacional, lo que estará comprendido en los Planes Anuales Operativos de los organismos.

(vii) El Congreso, la OMB y otras instituciones (la GAO por ejemplo) monitorearán el progreso de las acciones y *tomarán medidas correctivas si es necesario*.

El seguimiento de las normas presupone un alto grado de racionalidad, con las acotaciones mencionadas en el acápite anterior. No obstante, *el óptimo buscado para cada organismo* aparentemente no se basa exclusivamente en términos de VPN sino que *este indicador es uno más de entre los muchos que podrían considerarse*¹⁷⁸ (por ejemplo, los efectos distributivos si los hubiere, aunque éstos están bajo la *subjetiva consideración de los funcionarios* del organismos primero, de la OMB después y, por último, del Congreso).

Esta realidad hace que *el Sistema aporte racionalidad vía información* pero que no constituya necesariamente la base de la selección y/o ranking (óptimo). En suma, *la discrecionalidad es reducida pero no eliminada*. No obstante, genera *un cúmulo de información* para la toma de decisiones que seguramente enriquece los resultados.

8. Cobertura Sectorial

*La guía debe ser utilizada en todos los análisis elevados a consideración de la OMB como sustento programas legislativos o presupuestarios, en cumplimiento de la OMB Circular A-11 Preparation and Submission of Annual Budget Estimates y a la OMB Circular N° A.-19 Legislative Coordination and Clearance, Executive Order N° 12866 y President Memorandum*¹⁷⁹. Esto indica que comprende a todos los organismos del Poder Ejecutivo, incluidas las fuerzas armadas y también las propuestas del Legislativo. No existen referencias al Poder Judicial.

9. Cobertura Jurisdiccional

El Sistema reseñado es aplicable sólo a la jurisdicción del Gobierno Federal¹⁸⁰. El Gobierno Federal participa del gasto directo en infraestructura de los Estados y/o Municipios vía transferencias, las

¹⁷⁸ Además de lo explicitado en las normas, este peso relativo del VPN fue confirmado por la OMB mediante información del 30 de junio de 1997.

¹⁷⁹ OMB 1992, punto 4. Véase asimismo, OMB 1996.c, 1996.d, OMB.e, RWO 1994 y Presidential Memorandum 1992.

¹⁸⁰ OMB 1992 y OMB 1977.c.

que se distribuyen mediante ponderadores consensuados. *Este tipo de gastos está alcanzado por la normas expuestas.*

10. *Tratamiento del Medio Ambiente*

El tópico está alcanzado por la instrucciones para afrontar los temas regulatorios federales¹⁸¹, sin perjuicio de la regulaciones estatales y/o locales.

11. *Adquisición y/o arrendamiento de equipos o contratación de servicios de procesamiento de datos*

Este tipo de proyectos *tiene un profunda atención* en el Sistema¹⁸². El tratamiento del proceso de decisión de inversión y su evaluación está ampliamente desarrollado. La motivación de esta jerarquía seguramente se encuentra en el *efecto* productividad de los sistemas de información y su significación en el Presupuesto del Gobierno Federal : en el orden de los u\$s 27 millardos (miles de millones) anuales¹⁸³.

12. *Seguimiento de la ejecución físico - financiera de los proyectos de inversión*

Como ya lo mencionáramos, este es un aspecto que distingue al Sistema tanto por su concepción teórica como en su aplicación práctica¹⁸⁴. De los países tratados, es el único en el cual no sólo se lo considera formalmente *sino que se lo utiliza*.

3.3. Reflexiones sobre la realidad observada

1. La primera consideración radica en que *la inmensa mayoría de los países de AL y EC no cuentan con un sistema racional de toma de decisiones respecto a los gastos de capital*. De otra manera, la mayor parte del gasto de capital se decide de manera *tradicional*, es decir, *con fuerte predominio del componente discrecional*.

2. *En la mayoría de los pocos países que intentan mejorar la asignación de recursos de capital del Sector Público mediante técnicas modernas, existe una fuerte discrepancia entre "el método" y la "aplicación del método" tanto en la faz teórica como aplicada. Esto es, la letra de las expresiones normativas no se condice con la puesta en práctica, llevando a resultados que difícilmente sean los perseguidos por la primera.*

3. En este sentido, para disponer de un eficaz y eficiente SIP la realidad nos muestra que no sería imprescindible disponerlo legislado específicamente. Los EUA *lo disponen* sin llamarle ni siquiera Sistema. Por otra parte, otros países, como Argentina en el caso extremo, tienen legislado el SNIP pero *no se aplica como tal*. El hecho de que pueda no ser necesario, no implica que no sea conveniente en el caso de AL y EC *debido esencialmente a la debilidad de sus instituciones: si la discrecionalidad se impone a pesar de la legislación existente para neutralizarla, menos posibilidad de neutralización existirá sin ésta.*

¹⁸¹ Véase The White House 1993 y RWO 1994.

¹⁸² Véase Clinger/Cohen Act 1996 (parcial), GSA 1997, GAO 1997, OMB 1996.a y OMB 1995.

¹⁸³

¹⁸⁴ Véase OMB 1997.c, punto IV. *Management-in-use Phase*.

4. *La totalidad de los SIP revisados son llevados a la práctica por los Gobiernos Centrales.* Esto tiene singular importancia en el caso de los países con organización política Federal como lo son Argentina y los EUA, dado que la autonomía de las Provincias/ Estados agrega una fuerte complicación en su aplicación¹⁸⁵. En el caso de Argentina, ninguna Provincia ni Municipio aplica sistemas de racionalización de sus inversiones Públicas fuera de los "tradicionales", mientras que para los EUA desconocemos el estado actual. Por otra parte, es claro que la conformación política unitaria ha facilitado su generalizada aplicación en Chile y también la experiencia de Colombia y facilitará el avance de su aplicación en Bolivia. Esto es tanto más importante cuanto para AL y EC, *la decisión y ejecución del gasto de capital se prevé en crecimiento en las jurisdicciones de menor agregación y reducción en los Gobiernos Centrales.*

5. *En AL y EC surge claramente Chile como el país donde la teoría y la práctica está razonablemente representada en la realidad.* Sin perjuicio de que el mejor diseño y aplicación será perfectible, en este caso los aspectos de tratamiento del riesgo y del control físico-financiero aparecen como los que requerirían mayor atención. Es de destacar que será difícil encontrar un país que cuente con la experiencia de Chile, dado que esta materia es tratada en el país desde el año 1963¹⁸⁶.

6. En cuanto a Colombia, el esfuerzo realizado en la *simplificación* del sistema nos ha generado dudas en el campo teórico y consecuentemente en sus resultados prácticos. No obstante representa una *existosa experiencia de implementación.*

7. El caso de Bolivia expone una interesante legislación, siendo el único país que explícitamente contempla a los gastos en capital humano como gastos de capital. Dado lo reciente de su sanción (1996) el Sistema se entiende está en instrumentación siendo prematuro un análisis de su funcionamiento, aunque su banco integrado de proyectos ya se encuentre en actividad.

8. Otros países como Perú, Nicaragua, Venezuela, Jamaica y Trinidad Tobago cuentan con distintas iniciativas respaldadas por organismos internacionales a fin de mejorar su racionalización en gastos de capital¹⁸⁷.

9. Debilidades y fortalezas detectadas

(i) *En todos los casos, incluido los EUA,* se aprecia una insistencia en el concepto de *evaluación social.* Tal evaluación no es posible en la práctica en tanto y en cuanto no se disponga una una función de decisión pública eficiente. Dado que ésta no lo es *en ningún caso,* la única evaluación que pueden ofrecer los SIP es la denominada *económica o de eficiencia.* Clarificar este tema contribuiría a (a) mejorar la comprensión sobre la utilidad de los SIP por parte de los tomadores de decisión, por una parte y (b) incrementar la transparencia, (c) *acotar la*

¹⁸⁵ En el caso de Argentina, el Gobierno Nacional participó en 1994 en el orden del 33% de la inversión total del Sector Público Consolidado (FIEL, 1996.a, pág. 112), mientras que en los E.U.A. el Gobierno Federal lo hace en un 24% del total de gastos de capital Estatales y Locales (u\$s 40,4 millardos para 1996), distribuidos mediante fórmula (información de la OMB del 13 de Junio de 1997).

¹⁸⁶ Givogri C.A. y Vizzio M.A.

¹⁸⁷ Perú, Trinidad Tobago y Nicaragua, mediante apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, Jamaica con apoyo del Caribbean Development Bank (véase ILPES, 1977).

discrecionalidad de las decisiones (más o menos discrecionales según el grado de ineficiencia que presente la función de decisión colectiva) a los últimos tramos del proceso de decisión (política del Poder Ejecutivo y del Congreso, en su caso). En el mejor de los casos, como lo expresáramos, se podría lograr una "*evaluación gubernamental*" y *nunca una evaluación social*.

(ii) *En la práctica, con la excepción de los EUA existe un exceso de la utilización del enfoque costo efectividad* (Colombia y Chile), sin hacer uso del avance metodológico y de las herramientas disponibles como producto de la reducción del costo de acceso y procesamiento de la información.

Nuevamente con la excepción de los EUA, no se utilizan las técnicas recomendadas para introducir el riesgo y la incertidumbre en el análisis de propuestas. Al presente, la herramienta informática permite incorporar esta dimensión por otra parte "*insoslayable en la naturaleza de las cosas*". No parece razonable considerar decisiones de inversión en un enfoque de "*certidumbre*".

(iii) Tampoco parece razonable *no hacer uso* de la riqueza del "*aprendiendo al hacer*", dejando de lado el imprescindible monitoreo exhaustivo en el avance físico-financiero (Colombia y Chile). Mucho menos razonable parece, por el mismo motivo, no analizar

(iv) *En ningún país se aplican técnicas de optimización* nacional, sectorial y/o regional, de "*los nuevos proyectos versus. los en ejecución*"¹⁸⁸, de común utilización el sector privado¹⁸⁹. En el caso de los EUA no es función de la OMB la optimización de la canasta de proyectos¹⁹⁰ con lo que el proceso presta énfasis básicamente a la viabilidad económica de las propuestas, dejando al proceso político la formación de la canasta final de éstas en base a la restricción presupuestaria (los indicadores económicos son esenciales para que la propuesta sea considerada, *pero no necesariamente lo son para su ordenamiento prioritario*).

(v) Se advierte un problema *dinámico* no resuelto. Hipotéticamente, a medida que los países crecen y avanzan en su proceso de desarrollo cambian las señales que afectan su macro y microeconomía, modificándose las bases de los denominados Parámetros Nacionales. En Chile se resuelve mediante su periódica y seria actualización, *pero sin claridad respecto a cuándo deben actualizarse*. En Colombia no existe especificación respecto a dicha actualización, por lo que se presume a su sistema como *carente de dinamismo*. En los EUA. se utiliza un solo parámetro Nacional (la tasa de descuento) aplicándose recomendaciones periódicas sobre éste, al igual que en Chile. *En ninguno de los sistemas de los tres países se aclara cómo se resuelve una situación como la siguiente, por ejemplo : que haciendo uso de los Parámetros Nacionales actualizados exista un nuevo proyecto Z que resulta más conveniente que completar la porción faltante de otro proyecto Y que se encuentra en ejecución* (este proyecto Y era el más conveniente a la luz de los Parámetros Nacionales vigentes al momento de su evaluación y toma de decisión). En una empresa

¹⁸⁸ En el caso argentino el proyecto de la represa Hidroeléctrica de Yacyretá (obra binacional ejecutada conjuntamente con la república del Paraguay) constituye un caso paradigmático y patético, el que, de haberse utilizado estas técnicas es altamente probable se hubiera advertido la conveniencia de interrumpirlo.

¹⁸⁹ Véase Weingartner A. M. , Dagnino Pastore. J.M. y Neufville R. & Stafford J.H.

¹⁹⁰ Información de la OMB del 30 de junio de 1997.

privada no habría dudas sobre qué hacer al respecto. Más aún, podría imaginarse una situación en la que la firma *hace lo que debe hacer o, por el contrario, asume el riesgo de quebrar*. No es el caso de los Gobiernos.

(vi) Existe un creciente interés y aplicación de técnicas complementarias a un SIP (o viceversa) tales como la Programación Estratégica y Presupuestación en base a Performance y Resultados que constituyen un verdadero aliciente en lo que se refiere al objetivo de proveer racionalidad al gasto público, ya no sólo al de capital. Los EUA constituyen un importante ejemplo, así como Chile donde el sistema ya lleva tres años de aplicación¹⁹¹. Colombia y Costa Rica también han encarado fuertes acciones en este sentido. No obstante en AL y EC son muy minoritarios los países que han afrontado políticamente la instrumentación de estas herramientas. De cualquier forma, existen otros países que se están acercando a su consideración, aunque tíbiamente. Son los casos de Uruguay y Argentina.

A manera de síntesis el Diagrama 4 sintetiza lo expresado, y concluyendo en las consideraciones que siguen:

Es claro que la racionalidad no se constituye en la característica dominante en las decisiones de inversión pública en AL y EC.

El único país que cuenta con un sistema *suficiente* tanto en su diseño como en su aplicación práctica, es Chile, más allá de lo perfectible que el mismo pueda ser, en especial, en la incorporación de (i) mayor claridad respecto a lo que busca/otorga el sistema, (ii) del concepto de riesgo y (iii) el logro de los beneficios de un control físico y financiero expost.

El segundo país en avance es Colombia, *muy lejos* de la referencia chilena, *especialmente en su aplicación práctica*. Más aún, su formulación, buscando el razonable objetivo de simplicidad, nos ha generado dudas respecto en su solidez conceptual. A pesar de sus cuatro años de experiencia, nos resultan confusas las señales que nos debieran hablar sobre la eficacia del sistema.

En los casos comentados de Bolivia, Argentina y Perú, *no tenemos dudas de que la discrecionalidad sigue siendo el patrón dominante en las decisiones de inversión pública*, a pesar de los referidos intentos de implementar sistemas que le aporten racionalidad. Lo único que diferencia a éstos países de *todos los demás*, son sus explícitos intentos de avanzar en el camino de una mayor racionalidad.

En el resto de los países, *Brasil constituye un ejemplo generalizable del estado actual*. Más allá del clamor tanto académico como ejecutivo respecto a la necesidad de perfeccionar la asignación de recursos públicos en inversión, *la discrecionalidad continúa siendo el hilo conductor relevante*

El caso de los EUA se constituye en una importante referencia del proceder de un país desarrollado. Asumimos que será muy difícil encontrar un país donde, la teoría neoclásica ajustada por la teoría de la economía del bienestar, se encuentre tan cabalmente reflejada en la práctica tanto regulatoria en general cuanto relativa a la evaluación de proyectos de inversión en particular.

¹⁹¹ Véase Marcel M., y Dirección de Presupuesto 1996.a y 1996.b.

DIAGRAMA 4
PRINCIPALES ATRIBUTOS DE LOS SIP

PAISES	PROGRAMA ESTRATEGIA	PLAN PERFORM Y RESULTADOS (PRESUPUESTO)	BASE LEGAL	OBJETIVO	CONCEPTO INVERSION	METODOLOGIA	COBERTURA		FORTALEZAS	DEBILIDADES
							SOC.	JUR.		
ESTADOS UNIDOS	SI	SISI	MUY BUENA	MAXIMIZAR EL EFICIENCIA DEL CONSUMIDOR (CONSEJO CLUB)	FISICA	"A DMS" CBACE	NO LEGISLATIVO	COB FEDERA L	1. CBA PARA TOTA REGULACION (ONIA) 2. ONIA: NO INCLUIR CAPITAL HUMANO 3. SPSL V. SPSV (COMPLETA) 4. RIESGO ORIENTACION AL MERCADO 5. COMPRA V. ALQ 6. EXPOST ENTREGA 7. CONSOLIDADO	1. MUY BUENA (cobertura comparada) 2. ONIA: NO OPTIMIZA 3. SOCIAL SELECTIN (ACTIVADO) 4. NO BP
CHILE	SI	SI/ENIMP.	MUY BUENA	EXPLICITO EFICIENTE ASIGNACION DE RECURSOS ENTRE ALTERNATIVAS (CONSEJO CLUB)	FISICA	"A DMS" CBACE	NO CONG Y REAA.	TOTAL	1. LENTE TALLE 2. DESDE 1983 3. MUY CONSOLIDADO 4. BP	1. "SOCIAL" 2. NO RIESGO 3. Ex-post (EN DISEÑO) 4. Ex-post OFIC 5. NO CBA EN REG 6. ORIENTACION AL MERCADO INCOMPLETA 7. "SOCIAL" 2. CONFLIJO: PDB 3. NO RIESGO 4. NO EX-POST. 3. MUY SIMPLIFICADO
COLOMBIA	SI	EN IMP.	MUY BUENA-CONSTITUCIONAL	EXPLICITO MAXIMIZAR INGRESO NACIONAL (M.A. BIENES-TAREEN IMP/SIS)	FISICA	"A DMS" CBACE	PLAN DES. LEG. JUD.	TOTAL	1. AVANCE CONSIDERABLE 2. SEM CONSOLIDADO. 3. BP	1. "SOCIAL" 2. DEMORADA SU IMPLEMENTACION 3. CONTINUA "TRADICIONAL" 4. LENTA IMPLEMENTACION 5. "TRADICIONAL" 6. "TRADICIONAL" 7. "TRADICIONAL"
ARGENTINA	PARCIAL (1)	NO NO	MUY BUENA	EN DISEÑO	FISICA	EN DISEÑO (2) (3)	NO LEG Y JUDIC (INVT)	COB FEDERA L (INVT)	1. LEGISLADO 2. BP PARCIAL	1. "SOCIAL" 2. DEMORADA SU IMPLEMENTACION 3. CONTINUA "TRADICIONAL" 4. LENTA IMPLEMENTACION 5. "TRADICIONAL" 6. "TRADICIONAL"
BOLIVIA	SD	SD	MUY BUENA	EXPLICITO MAX BENEF SOCIOECON	EXPLICITO CAP FISICO Y HUMANO	"A DMS" CBACE	NO LEG Y JUDIC	TOTAL	1. INCLUYE CAP HUMANO 2. DESINCENTIVOS AL INCUMPLIMIENTO	1. "SOCIAL" 2. LENTA IMPLEMENTACION 3. "TRADICIONAL" 4. "TRADICIONAL"
BRASIL	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
MEXICO(4)	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
URUGUAY	NO	EN DISEÑO	REGULAR	NO	NO	NO	NO	NO		
CARIBE										
COSTA RICA	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
GUATEMALA	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO		

Referencias: (1) Solo para tres mecanismos (2) Solo la exigida por Organismo Multilaterales de Crédito en proyectos por ellos financiados. (3) Vialidad y energía, de manera insuficiente. (4) Existe un Instituto Financiero con énfasis en la capacitación.

Aplicar un sistema de análisis de viabilidad de proyectos y de optimización de su universo es claramente una acción racional. A pesar de ello, tal acción no es gratuita. No hemos detectado ningún análisis empírico que nos nutra sobre la ventaja (rentabilidad) del proyecto "aplicación de un SIP". Dado que Chile cuenta con información computarizada desde principios de los años 80, la sin duda muy rica experiencia de los EUA y la destacable implementación de Colombia, un análisis de tales características se podría constituir en una formidable mejora de la información para la toma de decisión respecto a la conveniencia o no de su implementación, por parte de Países, Provincias/Estados y Municipios/Localidades.

IV. UNA APLICACIÓN RACIONAL DE LOS SIPO

Hemos visto que en AL y EC su aplicación es escasa y mayoritariamente deficiente. Si es necesaria su aplicación, como lo entendemos, resulta de interés preguntarnos (i) ¿Por qué no se utilizan o se lo hace en forma deficiente?, (ii) ¿Cuáles serían los requisitos para lograr eficacia y eficiencia en su instrumentación y ejecución?

4.1. ¿Por qué no se los utiliza o se lo hace en forma deficiente?

Se ha sugerido¹⁹² que la respuesta no se encuentra en que (i) no exista conocimiento suficiente al interno de los países de las bondades esperables y técnicas de instrumentación, en (ii) que no se hayan asignado recursos suficiente, (iii) ni tampoco en que no haya existido la voluntad política¹⁹³ para aplicarlos. Se ha sugerido, asimismo, que *se encuentra en el entorno de baja responsabilidad* que caracteriza a los Estados y Gobiernos¹⁹⁴, en la propia organización y cultura política que sustenta a las administraciones públicas.

Otros autores han señalado que la causa *está en la debilidad de las instituciones*¹⁹⁵, la que provoca (i) una baja responsabilidad y transparencia (accountability), (ii) la generalizada inobservancia del cumplimiento de la ley (compliance) y (iii) la falta de capacidad del mismo Sector Público para hacerla cumplir (enforcement).

Lo expresado es visible en AL y EC. A modo de ejemplo extremo, el Recuadro 3 presenta un caso de Argentina. Lo indicamos como *extremo* debido a que se trata sobre asuntos que conciernen al Contrato Social del país, la Constitución Nacional. También Argentina nos ofrece un ejemplo particularizado a nuestro tema del Sistema Nacional de Inversión Pública en el Recuadro 4.

No obstante, más que causas, tales sugerencias son *consecuencias* de las *reales causas*. Éstas radican en las *ineficiencias* de la función de toma de decisiones colectivas, esto es, en las *fallas del mercado productor de bienes públicos, el político*.

¹⁹² Véase Vallejo Mejía, César.

¹⁹³ Como se verá, no compartiremos esta afirmación de *existencia de suficiente voluntad política*.

¹⁹⁴ Sin perjuicio de que a esta opinión la entendemos como correcta, nos resulta contradictoria con la expresada anteriormente en el sentido de que hubo *suficiente voluntad política*.

¹⁹⁵ Véase Banco Mundial, 1977; Llach Juan 1977, pág. 380 y el propio Vallejo Mejía, César.

(i) Fue no hace muchas décadas cuando los economistas comenzaron a ocuparse de la existencia de dos mercados, el privado y el político¹⁹⁶, asumiendo que *cada uno es una alternativa (sustituto)* del otro, revistiendo aspectos *complementarios sólo bajo determinadas circunstancias* y que *ambos* están sujetos a fallas e imperfecciones.

RECUADRO 3

DEBILIDAD INSTITUCIONAL : UN EJEMPLO EXTREMO: ARGENTINA Y LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

No son tan malas las leyes como mala es su aplicación. Es una frase que aplican los estudiosos que sintetiza un problema institucional argentino que trasciende el campo de la asignación de recursos, abarcando las jurisdicciones Nacional, Provinciales y Municipales.

La Reforma de la Constitución Nacional de 1994 impuso obligaciones *no cumplidas hasta el presente.*

(1) Leyes no sancionadas con plazo de cumplimiento vencido

Ley	Vencimiento	Nº días de atraso al 31.10.1997
1. Coparticipación Federal Impositiva (art. 75, inc. 2º - D.T., cl. 6º).....	31.12.1996	221
2. Organismo Fiscal Federal (ibídem).....	31.12.1996	221
3. Consejo de la Magistratura (art. 114 - D.T. Cl. 13º).....	19.08.1995	803
4. Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (art. 115 - D.T. cl. 13º)....	19.08.1995	803

(2) Leyes sancionadas con atraso:

Ley	Vencimiento	Sanción	Nº días de atraso
5. Iniciativa popular (art.39 - D.T. cl. 3º).....	22.01.96	27.11.96	309
6. Régimen de Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires			
7. (art. 129 - D.T. cl. 15º).....	11.05.95	01.10.96	508

(3) Sólo algunas de las leyes a sancionar, sin plazo constitucional de cumplimiento (1.163 días transcurridos al 31.10.97)

1. Ley de Ética Pública para funcionarios nacionales (art. 36 in fine); 2. Modificación de la Ley vigente de Amparo (art. 43); 3. Habeas Data (art. 43); 4. Modificación de la Ley vigente de Habeas Corpus (art. 43); 5. Creación del Banco Federal (art. 75, inc. 6); 6. Reglamentación de los derechos acordados a los indígenas (art. 756, inc. 17); 7. Reglamentación de los derechos humanos, niños, mujeres, ancianos y las personas con discapacidad, entre otros (art. 75, inc. 23); 8. Régimen de los tratados internacionales (art. 75, inc. 24); 9. Ley para el cumplimiento de los fines específicos del Estado en los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República (art. 75, inc. 30); 10. Delegación legislativa al Poder Ejecutivo en materias determinadas de administración o emergencia pública (art. 76); 11. Modificación del régimen electoral y de partidos políticos (art. 77, 2ª parte); 12. Modificación de la Ley de la Auditoría Gral de la Nación (art. 85); 13. Decretos de necesidad y urgencia e intervención de la Comisión Bicameral (art. 99, inc. 3); 14. Ley de Ministerios (art. 100-1ª parte e inc. 3); 15. Ley del Ministerio Público (art. 120).

l presente no hubo objeciones y por tanto tampoco atribuciones de responsabilidad ni sanciones por parte de ninguno de los Poderes del Estado : el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

uente: Elaboración en base a información de la Cátedra de Derecho Constitucional, F.C.E., U. Nacional de Córdoba.

¹⁹⁶ La mayor diferencia entre el mercado privado y el político radica en (i) *el mecanismo de elección*, (ii) *las instituciones que cada uno emplea* para determinar y satisfacer las preferencias individuales y (iii) *el tipo de bienes* que cada uno provee más eficientemente.

(ii) *No existen razones analíticas ni evidencia empírica* que sugiera que los individuos que actúan hedónicamente mientras persiguen sus objetivos en el mercado privado, *se transforman en altruistas*¹⁹⁷ cuando colocan su voto en las urnas. Si el individuo está motivado por los costos y beneficios personales cuando toma sus decisiones como consumidor, trabajador o inversionista, estará igualmente motivado por sus costos y beneficios personales cuando tome sus decisiones frente al voto (el ciudadano votante), en las salas de las Legislaturas (el político) y en las reuniones de la burocracia (el burócrata).

RECUADRO 4
DEBILIDAD INSTITUCIONAL : EL SNIP EN ARGENTINA
1. Por el art. 18 de la Ley se estableció que el Poder Ejecutivo debía reglamentarla con anterioridad al 20 de noviembre de 1994. La Ley se reglamentó el 22 de mayo de 1995, es decir, 183 días en exceso al mandato de la Ley.
2. Por imperio del art. 17 de la Ley, sus disposiciones debieron entrar en vigencia a partir del ejercicio financiero que se inició el 1° de enero de 1995: por un instrumento de jerarquía jurídica inferior a la Ley, el Decreto Reglamentario, se estableció que el Plan Nacional de Inversiones Públicas se formularía a partir del ejercicio 1996.
3. Como se observó, a pesar de que el control ex post debió ejecutarse desde el 1-1-1995, a la fecha, casi tres años más tarde, aún no se inició su implementación. De esta manera no sólo se incumple con la Ley sino que se pierde el capital humano del aprendizaje vía experiencia
4. Por lo comentado, surgen profundas dudas de que se esté cumpliendo con el objetivo básico del Sistema, mencionado en los considerandos del proyecto de ley de creación en su elevación al Congreso Nacional, en el sentido de que es "...esencial que el Sector Público Nacional esté preparado para realizar una gestión eficaz de los recursos que dedique a la formación de capital. Esto quiere decir que debe estar capacitado para asignar los fondos invertibles en los sectores y en los proyectos con máxima rentabilidad económica y social".
Al presente no se conoce que hubiera objeciones y por tanto tampoco atribución de responsabilidad ni sanciones por parte de ninguno de los tres poderes del Estado Nacional : el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

(iii) Como todas las personas, los actores del mercado político se comportan también racional y hedonísticamente: (a) los votantes persiguen sus propios objetivos en actitudes de pasajeros gratuitos o buscando concentración de poder político para incrementar su poder económico, (b) los políticos, a diferencia de los empresarios privados, no tienen un mercado en el cual puedan capitalizar beneficios futuros en términos de valor presente de "riqueza" política o poder. Consecuentemente su tasa de retorno exigida es

¹⁹⁷ "La ciencia política no ha tratado al mercado político como una alternativa al mercado privado. Su aparentemente perpetua búsqueda de políticas gubernamentales moral y socialmente correctas que conduzcan al "bien común" no ha brindado como resultado una teoría sistemática que describa o explique las acciones de los individuos participantes, ni tampoco ha generado modelos que especifiquen las condiciones necesarias para maximizar el bienestar tomando decisiones en dicho mercado. Su aporte se sustenta en la acumulación de una riqueza institucional que, por otra parte, está ausente en la disciplina económica" (Johnson B.D., pág. 4/5).

*muy alta*¹⁹⁸. Además están motivados por la maximización del voto y por ello formulan políticas *preferidas por los votantes medianos*; (c) los burócratas¹⁹⁹ *tienen sus propias preferencias y objetivos*, tales como salarios altos, influencia y prestigio, las que pueden lograr incrementando el tamaño de sus presupuestos y organismos, actuando como *netos buscadores de rentas*²⁰⁰ con la consiguiente dilapidación de recursos; los ciudadanos son los consumidores del producto del Sector Público *pero los burócratas no reportan a sus clientes sino a los políticos*, ignorando las preferencias de aquéllos. Esto nos lleva a eliminar la idea de que tales actores persiguen el *interés general*, sólo por el hecho de pertenecer al mercado político.

(iv) La eficiencia en la elección colectiva implica que las personas *puedan expresar sus preferencias libre y eficientemente*. Sólo será posible este escenario si *el sistema de votación (proceso de toma de decisión) también es eficiente*²⁰¹.

(v) Este proceso queda limitado a uno tal que refleje características *democráticas*²⁰². Desde el punto de vista del mercado de la *firma* en el mercado productor de bienes públicos es visible su malformación, detectándose su fuerte contenido oligopólico²⁰³ con fuertes barreras de acceso al mercado y sus negativas consecuencias. Desde el punto de vista de los *consumidores* de bienes públicos aparecen como principales *distorsiones naturales* las generadas por (a) la actitud de *free rider* y los fenómenos (b) de *abstención racional* y (c) *ignorancia racional*²⁰⁴. Desde ya., la representatividad implica que estén presentes con todas sus fuerzas los problemas de *principal (los ciudadanos) - agente (los políticos y burócratas)*.

(vi) *Eliminar las distorsiones de poder de mercado, eliminar las fallas de asimetrías de información, comportamientos de free rider y los fenómenos de abstención racional e ignorancia racional*²⁰⁵, constituyen

¹⁹⁸ James Buchanan elaboró una interesante reflexión utilizando la curva de Laffer para exponer las diferencias de objetivos entre los políticos y la Sociedad, en relación a la tasa de retorno exigida.

¹⁹⁹ El seminal trabajo de Tullock G., 1965, motorizó importantes análisis del problema. Urbitzondo, 1997, presenta una reflexión sobre Argentina.

²⁰⁰ El término *rent seeking* fue primeramente utilizado por Gordon Tullock, 1967. "*Alguna actividad de rent seeking en el mercado político es socialmente beneficiosa porque provee información a los legisladores, pero la mayoría es socialmente perjudicial*" (Johnson D.B., pág. 364). Véase también Krueger A.O., 1974 y Bhagwati J.N., 1982.

²⁰¹ Hasta el presente, no ha sido posible incorporar satisfactoriamente al análisis del mercado político *la intensidad de las preferencias* de las personas.

²⁰² "*La versión idealizada de democracia es aquella en la cual las personas pueden determinar las reglas bajo las cuales vivirán, los bienes públicos y servicios que disfrutarán y los impuestos que deberán pagar por ellos. Esto lo logran informándose acerca de los candidatos y temas de discusión, seleccionando mediante el voto al que mejor responda al bien común*" (Johnson B.D., Ob. Cit. Pág. 127)

²⁰³ Se actualiza la expresión de que "*es un oligopolio donde las firmas se denominan partidos políticos y los empresarios, políticos*".

²⁰⁴ Además de la conocida actitud de *pasajero gratuito* que los individuos asumen al revelar sus preferencias respecto a un bien público, aparecen (i) el fenómeno de la *abstención racional*, que señala que las personas *racionalmente se abstienen de participar en el proceso de toma de decisiones colectivas* porque advierten que su esfuerzo en participar no afectará los resultados (Costo marginal > Ingreso marginal), y (ii) lo anterior está encadenado con el llamado *fenómeno de ignorancia racional*: en los hechos, no es seguro que los individuos que votan dispongan de suficiente información *para hacerlo acorde a sus propios intereses*. Simplemente no poseen los incentivos suficientes para invertir tiempo y otros recursos en obtener información sobre temas del sector público a efectos de estar más informados para tomar sus decisiones de voto. Los individuos *deciden racionalmente permanecer ignorantes*.

²⁰⁵ Quizás los caminos para afrontar estos problemas se encuentren especialmente en el estudio de *los incentivos al voto y en los procedimientos alternativos de voto* en las democracias. (Johnson D.B., pág. 128).

todos actividades calificadas como *bienes públicos*. Transformar al mercado político en una *institución eficiente* pasa necesariamente por esta acción. También pasa por esta acción la neutralización de las distorsiones en la *institución* mercado privado.

El mal funcionamiento de las instituciones²⁰⁶ tanto formales como informales provoca *sustitución* entre los mercados, cuando lo necesario para la maximización del bienestar es lograr su *complementariedad*²⁰⁷.

Es la misma causa por la cual no se cumplen las *reglas de oro*²⁰⁸ de la administración fiscal: (i) el control del gasto público, (ii) el equilibrio y solvencia fiscales, (iii) la programación presupuestaria plurianual, (iv) el ahorro público y (v) la subsidiariedad integral.

En otras palabras, la productividad (tanto privada como pública) de los países, *único factor que incrementa el bienestar de los ciudadanos*²⁰⁹, depende esencialmente de la eliminación de las fallas del Gobierno.

4.2. Capitalizar la experiencia: ¿Cuáles son los requisitos para una eficaz y eficiente implementación?

Dándose la existencia de un entorno de decisión colectiva razonablemente eficiente, el desarrollo de un SIP eficaz y eficiente requiere (i) que se encuentre inserto en los restantes sistemas de gestión de calidad y control del gasto público, (ii) que se capitalice la rica práctica operativa de los países que presentan éxito en su utilización, y (iii) que se considere, asimismo, las recomendaciones de los mismos países y de las instituciones internacionales que acumulan una importante práctica en el tema.

La cantidad y *calidad* del Gasto de Capital está influenciada por *el sistema regulatorio* dependiendo del grado de orientación al mercado que éste exhiba. En AL, a su vez, representa en promedio²¹⁰, el 11/12% del Gasto Total Consolidado (neto de transferencias y seguridad social) y sólo el 2% del PBI, *con tendencia a disminuir esta participación al 1%*²¹¹.

El Diagrama 5 muestra *los sistemas* utilizados para gestionar la calidad y cantidad del Gasto Público, donde se observa la inserción de los SIP. No parece razonable que un SIP pueda desarrollarse en una "*cultura de la eficiencia*" si el resto del Sector Público no lo hace. Por otra parte, aunque así fuera, la mayor parte del Gasto Público *directo* (88/89%) y el total del *indirecto* (regulaciones) quedarían fuera de dicha cultura, por lo que el monitoreo del aporte del Gasto Público al bienestar económico podría ser muy parcializado.

²⁰⁶ La globalización de la economía mundial y la preocupación por este tema por parte de instituciones internacionales tales como el Banco Mundial, el F.M.I., el B.I.D., la Organización Mundial de Comercio y la Organización Mundial de Aduanas, sólo para citar algunos relevantes ejemplos, permite aspirar una mayor atención por parte de los países en el futuro no lejano.

²⁰⁷ "La experiencia demuestra que el avance del bienestar humano depende fundamentalmente de la única habilidad del Estado para emprender y promover la acción colectiva... Y aún así, en demasiados países la capacidad institucional es frágil o inexistente y debemos por ello realizar un esfuerzo enorme para asistir a los gobiernos a fortalecer su capacidad". (Wolfelson James D.)

²⁰⁸ Llach Juan, págs. 355/360.

²⁰⁹ Krugman, Paul, 1994.

²¹⁰ De Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México.

²¹¹ Véase punto II.

Como lo mencionáramos, es de destacar que la programación (y presupuestación) en base a performance y resultados cuenta con creciente atención en AL y EC. Chile nuevamente es el país de mayor experiencia contando ya con tres años de implementación, seguido de Colombia y también por Costa Rica²¹².

Tales prácticas cuentan con generalizada recomendación²¹³ y no son sustitutivas sino claramente complementarias a un SIP.

DIAGRAMA 5
SECTOR PÚBLICO : HERRAMIENTAS DE GESTIÓN
DE LA CANTIDAD Y CALIDAD DEL GASTO



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, la experimentada operatividad del sistema chileno hace que su estructura (Diagrama 1 y Diagrama 2) *deba ser apreciada* en cualquier desarrollo de un SIP.

Por su relevante encuadre teórico-práctico presentamos en el Recuadro 5 una síntesis del sistema Regulatorio del Gobierno Federal de los EUA, el que expresa cabalmente *la orientación al mercado*.

Como ejemplo de institucionalización de una Programación Estratégica, Plan de Performance y Resultados y Presupuesto de Performance y Resultados, también presentamos en el Recuadro 6 una síntesis del desarrollado por el Gobierno Federal de los E.U.A.

Por último, la experiencia realizada por Colombia merece considerarse a la luz de su organización y rapidez en la *implementación* (Recuadro 7), conjuntamente con las recomendaciones emanadas de instituciones internacionales con importante experiencia, tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, O.N.U.D.I. y el I.L.P.E.S., entre otras. En el Recuadro 8 se sintetizan las de este último.

²¹² Para Chile véase Dirección de Presupuesto 1996a., b. y Marcel, M. Para Colombia véase DNP, SINERGIA, DNP 1995, 1994c y Escovar Gómez S. Para Costa Rica véase Solís, M.T.

²¹³ La OECD y el Banco Mundial postulan con energía su aplicación (véase OECD 1995a), b.; Banco Mundial 1997 y Picciotto, R, Rist R.C. (eds.). Para una visión de la experiencia internacional véase Picciotto R., Rist R.C., (eds.), Gray A., Jenkins B., Segworth B. (eds.), Rieper O., Toulemonde J (eds.), Leew F.L., Rist R.C., Sonnichse R.C. (eds.) y Petrei A. H. 1997. Nueva Zelanda representa un caso avanzado con fuerte competitividad en las estructuras gubernamentales (States Service Commission, 1996). La idea subyace en el concepto de "reinvencción del gobierno" (Osborne D. y Gaebler T.).

RECUADRO 5

E.U.A. : ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS REGULACIONES FEDERALES

1. Diagnóstico del Presidente: *"El pueblo Americano merece un sistema regulatorio que trabaje para él, no en contra de él: un sistema regulatorio que proteja y perfecciona su salud, seguridad, ambiente, y bienestar y perfeccione la performance de la economía sin inaceptables imposiciones o costos irrazonables sobre la sociedad; políticas regulatorias que reconozcan que el sector privado y los mercados privados son el mejor motor para el crecimiento económico; enfoques regulatorios que respeten el rol del Estado y de los gobiernos locales y tribales; y regulaciones que sean efectivas, consistentes, sensibles y comprensibles. Nosotros hoy, no tenemos tal sistema regulatorio."*
 2. Toda propuesta de regulación debe superar las siguientes pautas técnicas: (i) debe fundamentarse su necesidad, (ii) deben examinarse los enfoques alternativos para la misma, y (iii) debe efectuarse un análisis beneficio costo de cada una de las alternativas.
 3. Fundamento de la necesidad: (i) Sobre fallas del mercado (privado): (a) externalidades, (b) monopolio natural, (c) poder de mercado, y (d) información inadecuada o asimétrica. (ii) Vericar si otros medios (distintos de la regulación) son más aptos para solucionar la falla de mercado: (a) impuestos y subsidios, (b) medidas legislativas que hagan uso de incentivos económicos (leyes antitrust o sistemas de compensación de los trabajadores), y (c) nivel gubernamental adecuado (estatal o municipal en lugar de federal)
 4. Enfoques alternativos de la regulación : (i) considerar estándares de performance, en salud, seguridad y medio ambiente, (ii) diferentes requerimientos para diferentes grupos de población, (iii) diferentes niveles de rigurosidad , (iv) diferentes tiempos de ejecución y plazos, en términos de efectividad de su cumplimiento, (v) métodos alternativos para asegurar su cumplimiento, (vii) medidas de información para reducir sus asimetrías, (viii) enfoques más orientados al mercado (privado), (ix) examinar la conveniencia de establecer disposiciones legales específicas o generales.
 5. Análisis de beneficios y costos : (i) deben ser medidos para cada alternativa en relación a una básica de referencia, (ii) la básica de referencia será el mejor escenario esperado, en ausencia de la regulación propuesta, (iii) los costos y beneficios deberán ser expresados en valores descontados, (iv) el análisis agregado de costos y beneficios, deberá ser acompañado por información sobre los impactos distributivos de cada alternativa, (v) cualquier efecto que tenga un programa gubernamental sobre la inversión pública o privada debe ser convertida a equivalencia de consumo (precios de cuenta), (vi) incluirá el tratamiento en condiciones de riesgo e incertidumbre tanto en cuanto al "riesgo de la propuesta" como al "riesgo en su implementación".
- Fuente: Elaboración en base a The White House, 1996 y 1993.

RECUADRO 6

SINTESIS DE LA LEY DE PERFORMANCE Y RESULTADOS DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS E.U.A.

1. Diagnóstico del Congreso (Sección 2)
 - 1.1. El desperdicio y la ineficiencia de los Programas Federales debilitan la confianza de los ciudadanos estadounidenses en el Gobierno y reduce la capacidad de éste para tratar adecuadamente esenciales necesidades públicas.
 - 1.2. Los Administradores Federales se encuentran en seria desventaja para mejorar la eficiencia y eficacia, a pesar de sus esfuerzos, debido a (i) una insuficiente articulación de los objetivos y (ii) una inadecuada información sobre las performances de los programas.
 - 1.3. Las decisiones de política, de gastos y la supervisión por parte del Congreso, se encuentran seriamente interferidas por la insuficiente atención prestada a la performance y resultados de los programas.
2. Propósitos (Sección 2)
 - 2.1. Mejorar la confianza de los ciudadanos estadounidenses en la capacidad del Gobierno Federal, exigiendo que los Agencias Federales rindan cuenta sistemáticamente de los logros de sus programas en términos de resultados.
 - 2.2. Mejorar la eficacia y responsabilidad pública del programa del Gobierno Federal, mediante la aplicación de un nuevo enfoque sobre sus resultados, la calidad del servicio y la satisfacción del cliente.
 - 2.3. Ayudar a los administradores Federales a mejorar la prestación del servicio, exigiendo que ellos planeen cumplir con los objetivos del programa, suministrándoles información sobre los objetivos y la calidad.
 - 2.4. Mejorar la toma de decisiones del Congreso suministrando información más objetiva sobre la eficacia y eficiencia relativas de los programas y gastos federales.
 - 2.5. Mejorar la gerencia (administración) del Gobierno Federal.
3. Contenido, horizonte y condiciones del Plan Anual de Performance (PAP) como componente del Plan Estratégico (PE) de cada Organismo (Secciones 4 y 7)
 - 3.1. El PAP deberá alcanzar a todas las actividades del programa establecido en el presupuesto del Organismo de que se trate.
 - 3.2. Completa declaración de la misión .
 - 3.3. Metas y objetivos en relación con el resultado, tanto para las funciones como para las operaciones.
 - 3.4. Descripción de cómo se lograrán tales metas y objetivos., incluyendo descripción de procesos, capacidades, tecnología y recursos, tanto humanos como de capital y de información necesarios para alcanzarlos.
 - 3.5. Clara relación entre las metas de performance y las metas y objetivos generales del plan estratégico.
 - 3.6. Identificación de los factores externos al organismo y fuera de su control, que puedan afectar el logro de las metas y objetivos.
 - 3.7. Descripción de las evaluaciones del programa utilizadas en la fijación o en la revisión de las metas y objetivos, con un cronograma para las evaluaciones futuras.
 - 3.8. El Plan de Performance deberá ser compatible con el Plan Estratégico.
 - 3.9. Al desarrollar el Plan Estratégico, el Organismo deberá consultar al Congreso y solicitar y considerar opiniones de las entidades potencialmente afectadas o interesadas.
 - 3.10. Deberá abarcar no menos de cinco años y deberá ser revisado y actualizado por lo menos cada tres años.
 - 3.11. Excepciones: El Director de la OMB podrá eximir a los Organismos con presupuesto anual de hasta u\$S 20 millones. No están comprendidos la Agencia Central de Inteligencia, la Oficina de Contabilidad General, la Comisión del Canal de Panamá y la Comisión de Postal Rate.
4. Glosario (Sección 4)
 - 4.1. Medida de resultado : evaluación de los resultados de una actividad del programa comparado con sus objetivos propuestos.
 - 4.2. Medida de producción : tabulación, cálculo o registro de una actividad o esfuerzo, expresada en forma cuantitativa o cualitativa.

4.3.	Meta de performance: nivel objetivo de performance expresado como objetivo tangible y mensurable con el que se pueda comparar el logro real, inclusive una meta expresada como criterio, valor o índice cuantitativo.
4.4.	Indicador de performance : se refiere a un valor o característica particular usado para medir la producción o resultado.
4.5.	Actividad de programa : actividad explícitamente comprendida en el presupuesto.
4.6.	Evaluación de programa : evaluación mediante medición objetiva y análisis sistemático del grado en que los programas federales logran sus objetivos.
5.	Capacitación (Sección 9)
--	La Oficina de Administración de Personal (OPM) en consulta con la Oficina de Administración del Presupuesto (OMB) y el Auditor General de los Estados Unidos (CGUS) desarrollará un componente de capacitación de planeamiento estratégico y de medición de performance.
6.	Plan de Ejecución en ocho años (Secciones 6 y 7)
6.1.	Octubre de 1993 : Al menos diez Organismos serán designados como proyectos pilotos para los Planes de Performance e Informes - Años Fiscales (AF) 1994,1995,1996.
6.2.	Octubre de 1994 : Al menos cinco Organismos de entre los anteriores, serán designados como proyectos pilotos para los Planes de Administración Flexible y Responsable (AF 1995 y 1996).
6.3.	Mayo de 1997 : La OMB informará al Presidente y al Congreso sobre los resultados de los proyectos pilotos.
6.4.	Junio de 1997 : La GAO informará al Congreso sobre los Organismos que, de acuerdo a su estudio, están en condiciones de iniciar la implementación completa.
6.5.	Septiembre de 1997 : Los Organismos presentarán a la OMB los Planes Anuales de Performance para el años fiscal 1999.
6.6.	Septiembre 30 de 1997 : Todos los Organismos deberán haber completado sus Planes Estratégicos con un horizonte de 5 años.
6.7.	Octubre 1997: Al menos cinco Organismos serán designados como proyectos piloto en Presupuestos de Performance para los AF 1998 y 1999.
6.8.	Junio de 1998 : La OMB elevará al Gobierno Federal el Plan Global de Performance como parte del Presupuesto Presidencial del AF 1999.
6.9.	Marzo 2000: Los Organismos elevarán al Presidente y al Congreso sus Informes Anuales de Performance correspondientes al AF 1999.
6.10.	Marzo 2001 : La OMB informará al Presidente y al Congreso sobre los resultados de los Presupuestos Pilotos de Performance.
<i>Fuente:</i> Elaboración en base a Government Result and Performance Act, 1993.	

La experiencia internacional es tal que se percibe como enriquecedora una acción de *benchmarking cooperativo* entre los países²¹⁴, actividad que al presente no se observa en la práctica.

RECUADRO 7	
IMPLEMENTACIÓN DEL SNIP: LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA	
1.	Proyecto
<i>Diseño y montaje de un banco de proyectos que facilitará la identificación, formulación y evaluación de proyectos a nivel nacional y territorial.</i> Las actividades se estructuraron en cuatro componentes : (i) Soporte legal e Institucional, (ii) Desarrollo de metodologías, (iii) capacitación en formulación y evaluación de proyectos, y (iv) Sistemas de información.	
2.	Situación al inicio - (Diciembre de 1989)
2.1. <i>Componente Institucional-Legal</i>	
2.1.1. El tratamiento de la inversión pública no era racional : <i>las normas presupuestarias se aplicaban para minimizar la posibilidad de peculados y no con el objeto de mejorar la asignación de recursos, redistribuir el ingreso, procurar garantizar una estabilidad económica interna o externa, o disminuir los desequilibrios regionales.</i> A nivel de las entidades no existía claridad acerca de lo que constituye un proyecto de inversión.	
2.2. <i>Componente de Metodologías</i>	
La carencia de metodologías del Sector Público colombiano para la identificación, preparación y evaluación de proyectos y su debilidad en general para encarar dichas tareas era dramática.	
2.3. <i>Componente de Capacitación</i>	
No existía en el Sector Público ni en entidades de educación superior del país, ningún programa de capacitación o curso que se dictara en forma regular y que tuviese por objetivo entregar capacitación en preparación y evaluación de proyectos. <i>No existía la necesidad de hacerlo para postular a financiamiento y por tanto no había demanda por una especialización de este tipo.</i>	

²¹⁴ El *benchmarking* contribuirá al enriquecimiento mediante el intercambio de experiencias y *comparación de performances y resultados*. Para un ejemplo de su utilización con el objeto de evaluar la eficiencia de organismos públicos véase Vizzio M.A., 1977. Por otra parte un reciente trabajo utilizando esta *técnica permitió definir una estrategia de reducción del Gasto del Gobierno Nacional en Argentina en la suma de \$ 3.411 millones, que representan más del 10% del Presupuesto Nacional para 1995 sobre el cual fue realizado el estudio (véase FIEL 1996, pág. 21).*

2.4. Componente de Sistemas

No existía ningún registro de proyectos, sólo se conocían anárquicas apropiaciones presupuestales para el financiamiento de algún proyecto.

3. Estrategias adoptadas

3.1. Componente Institucional-Legal

Se buscó otorgar el necesario marco legal modificando el procedimiento seguido en la formulación del presupuesto nacional, con el objeto de mejorar la relación entre aspectos macroeconómicos y microeconómicos y estructurar las instituciones con unidades especializadas.

3.2. Componente de Metodologías

3.2.1. Via encuesta se diseñó un enfoque metodológico con las siguientes premisas: (i) que respondiera a la necesidad de formular y evaluar a nivel de perfil un gran número de pequeños proyectos en forma sencilla, estandarizada y confiable, (ii) sus aplicaciones no debían requerir más estudios que los que fuera posible entregar a través del programa de capacitación,

3.2.2. Consecuentemente se estructuraron las metodologías como una serie de *formatos autocontenidos* que guiasen al evaluador paso a paso, basándose en las siguientes premisas: (i) *Los manuales deben dar las herramientas mínimas, sin pretender dar una clase sobre microeconomía aplicada o sobre el cambio en el bienestar de los consumidores* en la situación con proyecto, (ii) Es necesario contar con *metodologías específicas* sobre proyectos repetitivos; sin embargo, deben poseer una *estructura común* que facilite el aprendizaje de las nuevas cuando una ya sea conocida, (iii) Si el proyecto es complejo, *el funcionario deberá buscar la asesoría necesaria*, pudiendo requerir la *contratación de estudios de prefactibilidad o factibilidad*, (iv) *Cada manual debe ser autosuficiente*. El evaluador sólo deberá recolectar y registrar la información específica del proyecto, (v) *Los manuales deberán ser modulares*, de modo de compartir módulos entre distintas metodologías, (v) *El lenguaje empleado y los conocimientos requeridos deben ser acordes con el nivel medio* de preparación en formulación y evaluación de proyectos de los funcionarios del Sector Público, (vi) *A pesar de su simplicidad, las metodologías deberán ser teóricamente sólidas, incorporando coherentemente, aún cuando no explícitamente, los principios de microeconomía en que se basan.*

3.3. Componente de Capacitación

3.3.1. Se diseñó y puso en marcha imponiéndose como propósito básico mejorar la capacidad nacional para el ingreso de buenos proyectos al sistema.

3.3.2. Se clasificó el universo de proyectos en (i) megaproyectos, (ii) intermedios y (iii) elementales. La diferencia de complejidad determinó *niveles* (especializado, intermedio y básico) que impusieron una *diferenciación de tratamiento* en los contenidos, en el lenguaje, en los métodos de evaluación y en los instrumentos de elaboración.

3.3.3. Se adoptó una *estrategia multiplicativa* generando (i) una *capacidad capacitadora* en el sistema institucional disponible y (ii) en su *activación posterior* mediante la reproducción creciente de eventos de naturaleza similar.

3.4. Componente de Sistemas

3.4.1. En la selección de la plataforma de desarrollo (hardware, sistema operativo y manejador de bases de datos) se tuvo en cuenta dos criterios: (i) poder distribuir el sistema a cualquier entidad gubernamental interesada en él, y (ii) poder mantener el sistema internamente en el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

3.4.2. El hilo conductor del Banco de Proyectos (Sistema) fue la automatización de sus flujos de información mediante el diseño de cuatro módulos: (i) Registro de proyectos, (ii) Plan Operativo Anual de Inversión, (iii) Seguimiento físico-financiero y (iv) Seguimiento a la ejecución presupuestaria.

4. Situación al término del proyecto - (Enero de 1993)

4.1. Componente Institucional-Legal

4.1.1. Se logró la plena institucionalización del Sistema, habiendo sido utilizado ya para la confección del presupuesto de inversiones de 1993.

4.1.2. *En 1993 se inscribieron en el BPIN en el orden de los 6000 proyectos, de los cuales 4327 fueron considerados viables y 2956 fueron incluidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones.*

4.1.3. Una encuesta realizada entre los técnicos participantes del sistema reveló que (i) *el 95% opinó que el sistema mejoró la información disponible para la toma de decisiones* y (ii) *el 65% opinó que mejoró mucho. Mejor información, mejor calidad de la inversión.*

4.1.4. Se espera que sólo en dos años más se complete la incorporación del 100% de proyectos que postulan a recursos del Presupuesto General de la Nación (a 1993 se logró en el orden del 50%).

4.2. Componente de Metodologías

Se prepararon *trece metodologías, una general y doce específicas*, estas últimas según el modelo de la general. Todas han sido ampliamente difundidas por el país y se aplican regularmente. Otras serán desarrolladas por la División Metodologías del DNP y las entidades.

4.3. Componente de Capacitación

Se desarrollaron 68 eventos en los cuales se capacitaron 2002 funcionarios nacionales y territoriales, suscribiéndose convenios con universidades nacionales y regionales para la creación de cursos avanzados en formulación y evaluación de proyectos. La demanda por eventos de capacitación superó la capacidad del equipo del proyecto.

4.4. Componente de Sistemas

4.4.1. Se desarrolló una aplicación multiusuario que permite un ágil y descentralizado registro de los proyectos.

4.4.2. Otros módulos (i) apoyan la preparación del Plan Operativo Anual de Inversiones y (ii) permiten el seguimiento físico-financiero y presupuestal.

4.4.3. El Sistema ha sido instalado en 70 entidades de nivel nacional y territorial.

4.4.4. A febrero de 1993 se registraron más de 20.000 proyectos de cuatro vigencias presupuestarias.

5. Equipo, financiamiento y Mano de obra empleados en el proyecto

5.1. El organismo ejecutor fué el DPN (Departamento Nacional de Planeación) quien contrató los servicios del ILPES (CEPAL - Naciones Unidas), como agencia especializada.

5.2. El financiamiento provino del Banco Interamericano de Desarrollo con cargo al Fondo Japonés y recursos propios del Gobierno de Colombia.

5.3. Demandó la utilización de 457 meses hombre (m/h), distribuidos en (i) Consultores de largo plazo : 97 m/h, (ii) Consultores de corto plazo : 21 m/h, (iii) Expertos planta ILPES : 11 m/h, (iv) Contrapartida técnica DNP: 180 m/h, (v) Contrapartida otros técnicos : 78 m/h, (vi) Consultores contrapartida nacional: 70 m/h.

Fuente: Elaboración en base a ILPES 1993.f.

A manera de conclusión puede afirmarse que *no existen impedimentos tecnológicos ni tampoco de financiamiento*²¹⁵ para tornar más eficientes las inversiones públicas.

Asimismo, la ejecución de un análisis costo beneficio de los SIP que permita aportar claridad cuantitativa de su conveniencia, podría constituirse en un sólido instrumento para alentar a los gobiernos a prestar más atención a este tópico. Chile cuenta con información informatizada desde principios de la década del 80, a lo que, a este efecto, cabría agregar la experiencia de los E.U.A. y Colombia.

RECUADRO 8

REQUISITOS PARA UN SIP EFICAZ Y EFICIENTE: RECOMENDACIONES DEL ILPES

1. Un pleno compromiso con el proyecto y la voluntad política de realizar cambios son condiciones básicas para el éxito. Además se requiere una adecuada contrapartida de buen nivel técnico.

2. El desarrollo simultáneo de cuatro componentes básicos : (i) soporte legal e institucional, (ii) metodologías, (iii) capacitación y (iv) sistemas.

3. Los componentes de sistemas y metodologías son los principales cambios que corresponde introducir para mayor eficiencia en la administración de la inversión pública.

3. El soporte legal y las modificaciones institucionales permiten realizar los cambios necesarios.

4. El componente de capacitación permite disminuir la resistencia al cambio y enseñar el uso de los nuevos procedimientos e instrumentos. Debe estructurarse de modo de preparar funcionarios a nivel básico, intermedio y avanzado.

5. En el área de sistemas las aplicaciones que se desarrollen deben ser sencillas de utilizar a fin de minimizar las necesidades de capacitación. Asimismo, deben ser simples de mantener y flexibles para absorber el posible crecimiento futuro.

Fuente : ILPES, 1993.f., pág.130.

²¹⁵ Las instituciones internacionales de crédito de manera constante postulan su apoyo a este tipo de implementaciones.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. La necesidad de evaluar las inversiones del Sector Público

5.1.1. El sector público (SPu) enfrenta, al igual que el sector privado (SPr), dos decisiones de importancia: (i) dilucidar si las propuestas de inversión de que se dispone *son convenientes independientemente consideradas*, y (ii) definir cuál será *el grupo de propuestas que optimizarán su restricción presupuestaria*.

5.1.2. Primeramente, *el SPu debe realizar el mismo análisis que ejecuta el SPr empleando iguales técnicas*, esto es, dar respuesta a tales interrogantes tomando en cuenta *sólo los efectos directos y a precios de mercado*. Esto es así, en virtud de que la realidad donde se desenvolverá presenta precios de mercado y consecuentemente su presupuesto será confeccionado en estos precios.

5.1.3. En segundo término, *a diferencia del SPr*, el SPu debe atender al objetivo de la maximización del bienestar económico colectivo, teóricamente representado por la maximización de la generación de riqueza de la comunidad, sujeta a una distribución aceptada de la misma. *En un escenario donde tanto el mercado privado (productor de bienes privados y mixtos) y el mercado político (productor de bienes públicos y proveedor de bienes mixtos) fuesen perfectos*, los precios de mercado y los efectos directos serían suficientes para cumplir con tal objetivo.

5.1.4. Pero *la realidad nos dice de las imperfecciones (fallas) de ambos mercados*, también denominadas *distorsiones*, las que impiden que las decisiones basadas en sus señales nos conduzcan a la maximización de la utilidad colectiva. Esto hace que los Gobiernos, *deban analizar las decisiones de inversión como si dichas fallas no existiesen utilizando precios de cuenta* (en lugar de precios de mercado), desde un enfoque de segundo mejor.

5.1.5. Asimismo, tales precios de cuenta, *sólo en teoría*, pueden ser precios económicos (o de eficiencia) o precios sociales, estos últimos iguales a los primeros con la incorporación de la *valoración relativa* de los efectos distributivos. Como *no es posible obtener tal valoración relativa de los efectos distributivos* debido a las *fallas del mercado político* (fallas del Gobierno), *en la práctica sólo son válidos los primeros*. Esto lleva a que, de hecho, *la única evaluación que puede realizarse es la evaluación económica o de eficiencia* (la que conduzca al SPu a maximizar la generación de riqueza, sin considerar los efectos distributivos).

5.1.6. Más aún, *los efectos distributivos no debieran ser considerados en la selección de inversiones físicas*, por dos razones principales: (i) su contemplación podría afectar la productividad, provocando un efecto *boomerang* en el mediano y/o largo plazo, (ii) los Gobiernos *disponen de otras herramientas más eficaces y eficientes* para cumplimentar tales objetivos.

5.1.7. No obstante, para el caso de que *sean evaluados subjetivamente* por los tomadores de decisión, es recomendable que esta acción se concentre *en el último tramo* del proceso a fin de evitar el efecto *"discrecionalidades en cascada"*. Este criterio *permite la acotación de responsabilidades*.

5.1.8. El resultado de la evaluación económica desde el enfoque técnico, si fuera corregida por consideraciones distributivas, será, en el mejor de los casos, una *evaluación gubernamental* y nunca una *evaluación social*.

5.1.9. Es por ello que resulta recomendable asumir los límites de *la tecnología de evaluación* de la disciplina económica y también de la política: *sólo puede contribuir a mejorar la creación de riqueza*, con independencia de quién gana y quién pierde, lo cual, de lograrse, *es una formidable contribución a la toma de decisión racional*. Si se neutralizasen las fallas del Gobierno, al igual que se hace con las fallas del mercado privado, sería posible alcanzar lo que hasta el momento es inalcanzable: la evaluación social.

5.1.10. *No parece razonable llevar a cabo decisiones de inversión pública careciendo de respuestas a preguntas tales como:* (i) *¿Cuáles son las alternativas de inversión de que se dispone?*, (ii) *¿Son económicamente convenientes individualmente consideradas?*, (iii) *¿Cuál es la mejor alternativa de entre las excluyentes?*, (iv) *¿Conviene continuar o interrumpir los proyectos en ejecución?* (v) *¿Cuál es el conjunto de las mismas que optimizan la inevitable restricción presupuestaria?*

5.1.11. Disponer de tales respuestas *contribuirá a elevar la calidad del gasto de inversión* y consecuentemente a *ampliar el desarrollo* de la misma al disponer de proyectos económicamente viables, escenario que posibilitará *hacer uso del financiamiento disponible* tanto por parte de organismos internacionales de crédito como del mercado internacional de capitales. En la actualidad *gobierna la contradicción entre necesidades, carencia de proyectos y disponibilidades de financiamiento no utilizadas*.

5.1.12. Asimismo, en un contexto de acción complementaria del Gobierno, la existencia de un SIP contribuirá a formular regulaciones eficaces y eficientes que incentiven a la participación del SP. En su caso, es una herramienta que permite verificar la necesidad o no de subsidios, su magnitud y "timing".

5.2. Las características del Gasto de Capital

5.2.1. Asumiendo la *hipótesis de convergencia*, esto es, (i) la existencia de países líderes (Grupo de los 7) *formadores de tendencias* y el resto, entre los que se incluye América Latina (AL) y el Caribe (EC), como *tomadores de tendencias*, y (ii) que los segundos *quieren y pueden* acercarse a los primeros, derivamos las siguientes consideraciones:

5.2.1.1. Este panorama implica *la necesidad de crecer más rápidamente que el G7 para lo que debe preverse un considerable incremento en el esfuerzo de inversión en todos los países de AL y EC*.

5.2.1.2. El papel que le tocará al Sector Público (SPu) puede visualizarse desde un punto de vista cuantitativo y otro cualitativo.

1. *Cuantitativamente* su participación *directa* aparece no sólo agotada sino que se perfila una disminución en su participación en la formación de la IBF en términos del PBI. En

promedio de los Países Latinoamericanos Considerados (PPLC)²¹⁶, alcanzar al Promedio de los Países del G7 (PPG7) implica *reducir la situación actual a la mitad (del 2% al 1%)*; de los cinco países considerados, sólo Colombia y Argentina cumplen este indicador. Si se eleva la exigencia sustituyendo el promedio por el rango inferior del G7 (Estados Unidos), *la participación directa actual podría reducirse en un 85% (del 2% al 0,29%)*; ninguno de los países considerados responde a esta condición.

La *reducción de la participación del SPu de los PLC en la formación directa de la IBF* medida respecto al PBI, significa de hecho la reducción de la participación del SPu de los PLC en la formación directa de la misma (actualmente alcanza en promedio al 9%, contra el 12% del PPG7).

También en términos promedios, la participación del Gasto de Capital (GC) en el Gasto Público Total Consolidado (neto de transferencia y seguridad social) (GPT) *podrá mantenerse en la proporción de la situación actual (11% versus 12% del PPG7)*, pero si se desea alcanzar al país de menor participación (Canadá) la relación promedio de los PLC *deberá reducirse en un 53% (del 11% al 5, 16%)*.

2. *Cualitativamente* en el PPLC está ocurriendo lo que en el G7 ya ocurrió: *el desplazamiento del gasto directo de capital desde las jurisdicciones más agregadas (Gobiernos Centrales) a las menos agregadas (Gobiernos Estadales/Provinciales/Regionales y Gobiernos Locales/Municipales)*.

Dicha traslación está en proceso y es previsible su profundización, quizás acelerada debido a la *creciente aceptación del principio de descentralización del gasto*. *Alcanzar el PPG7 por parte del PPLC exige contemplar los siguientes movimientos jurisdiccionales en la ejecución del GC: (i) los Gobiernos Centrales deberán reducir su participación actual a la mitad, (ii) los Estadales lo deberán hacer en un 65%, mientras que (iii) los Gobiernos Locales deberán incrementar su participación en un 270%*. De allí que se deberá prestar especial énfasis a los SIP para jurisdicciones más desagregadas.

5.2.1.3. Comparando el *stock de infraestructura* en el G7, AL y EC en términos promedios, *las brechas a cubrir son cuantiosas* para todos los grupos de países. Nuevamente, si se eleva la exigencia sustituyendo *el promedio del G7 por el mejor indicador del G7, las brechas son más alarmantes aún*, salvo en ciertos rubros donde la dispersión en el G7 tiende a cero.

5.2.1.4. *Si consideráramos el capital humano*, podemos incorporar comparaciones en educación y salud y nutrición. *En todos los ítems las brechas a cubrir son dramáticas*. Se transforman en *más dramáticas aún*, si en lugar de comparar *promedios* aceptamos como referencia el *mejor indicador del G7*, excepto en el concepto de *% de adultos analfabetos* para el cual no existe dispersión en el G7.

²¹⁶ Como lo expresáramos, comprende a Argentina, Brasil, Chile Colombia y México.

En este aspecto, alcanzar al G7 en términos promedios, por parte del SPu de los países de AL y EC implicará, al menos, *un profundo cambio en la participación del Gasto en Capital Humano tanto en relación al PBI como en relación al Gasto Corriente*. En cuanto al primero, *corresponderá que crezca en el orden del 270% (del 3% al 8%), mientras que su participación en el Gasto Público Total deberá crecer en el orden del 345% (del 15% al 52%), en detrimento de los Gastos Corrientes distintos de educación, salud y nutrición*.

5.2.2. Esta visión de *cuantiosas necesidades de inversión* con el objetivo de alcanzar un determinado ritmo de crecimiento y paralelamente disminuir las brechas en infraestructura y capital humano, *parecería estar en conflicto* con la de disminuir la participación directa de los Gobiernos en la ejecución del GC. Ello no es así. El conflicto está planteado, pero en relación a *la actuación tradicional de los Gobiernos* en este campo. Por el contrario, *es esperable un significativo cambio de rol de los Estados/Gobiernos* en cuanto a la inversión, modificando su actuación como *productor* para pasar a una acción de *proveedor* (desregulador/regulador).

Un enfoque de *complementariedad* será el camino que facilitará a los Gobiernos alcanzar un nivel de competitividad compatible con la nueva institucionalización mundial, esto es, para acceder a las oportunidades que brinda el comercio internacional en el nuevo marco de la globalización. *Voluntariamente, mediante la previsión* vía programaciones estratégicas, *involuntariamente, por la necesidad* derivada de la presión que sobre la *governabilidad* generarán los enfoques autárquicos.

En todos los casos, (i) estableciendo un marco institucional que aliente la inversión a largo plazo, (ii) aplicando políticas no distorsionantes estableciendo así los incentivos para una actividad económica eficiente, (iii) desarrollando los servicios sociales básicos y la infraestructura, (iv) protegiendo a los grupos poblacionales más vulnerables y (v) protegiendo al medio ambiente.

Los medios para estos objetivos estarán basados en (i) mejorar *la participación de los ciudadanos* en el proceso de toma de decisiones colectivas, (ii) mejorar las intervenciones del Gobierno, (iii) elevando la calidad de los instrumentos fiscales *introduciendo el concepto de competencia en las estructuras gubernamentales*.

5.3 Los Sistemas de Inversión Pública en la Práctica

5.3.1. *La racionalidad no constituye la característica dominante en las decisiones de inversión pública en AL y EC.*

5.3.1.1. El único país que cuenta con un SIP *aproximadamente* suficiente tanto en su diseño como en su aplicación práctica es Chile. No obstante, como todo sistema, el mismo es perfectible especialmente en la consideración de (i) una mayor claridad respecto a lo que persigue y otorga el mismo (*evaluación social versus evaluación económica o de eficiencia*), (ii) el riesgo y la incertidumbre, (iii) incorporar el análisis *continuación/interrupción* de los proyectos en ejecución, (iv) incorporar el control físico-financiero ex post.

5.3.1.2. El segundo país en avance es Colombia *aunque alejado de la referencia chilena, especialmente en su aplicación práctica*. Más aún, su formulación, buscando el razonable objetivo de

simplicidad, genera dudas en su solidez conceptual. A pesar de sus cuatro años de experiencia, nos resultan confusas las señales que nos debieran hablar sobre la eficacia del Sistema.

5.3.1.3. En los casos de Argentina, Bolivia y Perú, *la discrecionalidad sigue siendo el patrón dominante en la decisiones de inversión pública*, a pesar de los intentos de implementar sistemas que aporten racionalidad. Lo único que diferencia a estos países de los restantes, excepto Chile, son sus explícitos pasos en ese sentido.

5.3.1.4. *El resto de los países no cuenta con un SIP. Más allá del clamor tanto académico como ejecutivo respecto a la necesidad de perfeccionar la asignación de recursos públicos en inversión, la discrecionalidad continúa siendo el hilo conductor relevante.* El caso de Brasil se constituye en un ejemplo *testigo*.

5.3.2. Los EUA conforman una importante *referencia del proceder de un país desarrollado*. Asumimos que será muy difícil encontrar un país donde la teoría neoclásica ajustada por la teoría de la economía del bienestar se encuentre tan cabalmente reflejada *en la práctica, tanto regulatoria en general cuanto relativa a la evaluación de proyectos de inversión en particular*.

5.4. Una aplicación racional de los SIP

5.4.1. Las razones por las cuales no se aplican los SIP o se lo hace deficientemente, radican en las *fallas del mercado político*. La indebida actuación de los Gobiernos como *resultado de una ineficiente función de decisiones colectivas* provoca *la sustitución entre los mercados privado y político, en lugar de su complementariedad*. Adicionalmente, *la existencia* de fallas del mercadeo político hace que las fallas del mercado privado persistan. En la práctica, esto se traduce en fuertes debilidades institucionales *que realimentan* el proceso de ineficiencia en la toma de decisiones colectivas. Los Gobiernos deberán prestar más atención a este tema, *generando incentivos que neutralicen sus fallas* (que neutralicen las actitudes de *free rider*, de *abstención racional*, de *ignorancia racional* y las dificultades de la *relación principal-agente*, por una parte, *reorientando* la actividad de los políticos y la burocracia hacia *la satisfacción de sus clientes*, los ciudadanos, por la otra).

5.4.2. Los Gobiernos son *grandes empresas* en general, donde se acentúan los problemas definidos por el fenómeno denominado principal-agente: el ciudadano mandante y pagador de impuestos como principal y el político y/o burócrata como mandatarios y ejecutivos en la producción/provisión de bienes públicos. *La aproximación a la solución está en la aplicación de incentivos/desincentivos*, primeramente en el proceso de selección de los agentes, (*el sistema electoral para el caso de los políticos y el concurso por idoneidad e incentivos ligados a performance y resultados en el caso de los burócratas*), y luego en el control/rendición de cuentas de sus actuaciones. Este último proceso *debe cumplirse automáticamente debiendo para ello estar implícito también en el sistema de incentivos/desincentivos*, de manera tal de que minimice su costos.

5.4.3. Como resultado del perfeccionamiento del proceso de toma de decisiones colectivas *será natural aportarle racionalidad a la gestión del Gasto Público*. En esta perspectiva tendrá generalizada aceptación el principio de complementariedad de los Gobiernos, desarrollándose

sistemas regulatorios orientados al mercado privado y sistemas de gestión del Gasto Público entre los que se encontrará la aplicación *complementaria* de herramientas de gestión tales como los SIP, la Planificación Estratégica, la Planificación de Performance y Resultados y la Presupuestación en base a Performance y Resultados. En el área de AL y EC destacan Chile y Colombia como países pioneros en el desarrollo de estos últimos instrumentos, mientras que Costa Rica ha iniciado su implementación. La experiencia internacional presenta valiosos ejemplos de estas aplicaciones, destacándose el de los E.U.A..

5.4.4. Asimismo, dicha complementariedad *es necesaria* atendiendo que el GC en el promedio de los PLC sólo asciende 12% del GPT, *representando sólo el 2% de PBI con perspectivas de reducirse a la mitad*. No parece razonable que el 88% del GPT pudiera quedar fuera del criterio de eficacia y eficiencia, como tampoco parece posible que la *cultura de la eficiencia* pudiera actuar aislada en la práctica.

5.4.5. En cuanto al desarrollo de los SIP, *existe suficiente disponibilidad de tecnología, experiencia y financiamiento*, ya sea por parte de países y/o organismos internacionales. Por otra parte, muchos de los países de AL y EC, si no la mayoría, cuentan con contrapartes adecuadamente calificadas, producto de la larga actuación de capacitación desarrollada por organismos internacionales de crédito y su consecuente incorporación a las curriculas universitarias.

5.4.6. Aplicar un sistema de análisis de viabilidad de proyectos y de optimización de su universo es claramente una acción racional. No obstante, tal acción *no es gratuita*. La realización de un *análisis costo beneficio de los SIP* podrá constituirse en un fuerte aliciente en su aplicación por parte de los Gobiernos. Chile, E.U.A. y Colombia son los países que se aprecian como las experiencias más importantes susceptibles de análisis.

5.4.7. Asimismo, la aplicación de un *benchmarking cooperativo* entre los Gobiernos se advierte como *una vía enriquecedora en performances y resultados*.

5.5. Conclusión final

La no aplicación de un Sistema de Inversión Pública eficaz y eficiente por parte de los Gobiernos conduce inexorablemente a la dilapidación de recursos, con la consiguiente disminución del bienestar de sus comunidades.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

APR 11 1954

CUADRO A.1
IBF TOTAL Y PBI EN MILES DE MILL. DE U\$S DE 1990

PAÍSES	AÑO O PROMEDIO ANUAL DEL PERÍODO	PRODUCTO BRUTO INTERNO		INVERSIÓN BRUTA FIJA TOTAL			INVERSIÓN BRUTA FIJA PÚBLICA			INVERSIÓN BRUTA FIJA PRIVADA		
		IMP.	%	IMP.	% s/PBI	%	IMP.	% s/PBI	%	IMP.	% s/PBI	%
ALEMANIA	1975	961,42	100,00	196,11	20,40	100,00	52,80	5,49	26,92	143,31	14,91	73,08
	80-84	949,86	100,00	201,14	21,18	100,00	49,20	5,18	24,46	151,94	16,00	75,54
	85-89	1113,26	100,00	218,33	19,61	100,00	45,38	4,08	20,79	172,94	15,53	79,21
	90-94	1581,32	100,00	319,84	20,23	100,00	77,04	4,87	24,09	242,80	15,35	75,91
	1995	s/d ⁽¹⁾	100,00	s/d	s/d	100,00	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
CANADÁ	1975	388,56	100,00	94,80	24,40	100,00	2,62	0,67	2,76	92,18	23,72	97,24
	80-84	421,89	100,00	91,35	21,65	100,00	10,48	2,48	11,48	80,87	19,17	88,52
	85-89	485,18	100,00	102,82	21,19	100,00	10,82	2,23	10,52	92,00	18,96	89,48
	90-94	530,96	100,00	102,12	19,23	100,00	12,61	2,38	12,35	89,51	16,86	87,65
	1995	s/d	100,00	s/d	s/d	100,00	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
ESTADOS UNIDOS	1975	8404,20	100,00	272,36	3,24	100,00	10,32	0,12	3,79	262,04	3,12	96,21
	80-84	6067,03	100,00	899,45	14,83	100,00	92,51	1,52	10,29	806,94	13,30	89,71
	85-89	5798,73	100,00	1069,61	18,45	100,00	105,03	1,81	9,82	964,58	16,63	90,18
	90-94	5321,21	100,00	1237,90	23,26	100,00	120,63	2,27	9,74	1117,27	21,00	90,26
	1995	5258,31	100,00	1073,63	20,42	100,00	15,48	0,29	1,44	1058,15	20,12	98,56
FRANCIA	1975	790,23	100,00	190,73	24,14	100,00	9,35	1,18	4,90	181,38	22,95	95,10
	80-84	787,50	100,00	168,45	21,39	100,00	24,39	3,10	14,48	144,07	18,29	85,52
	85-89	909,35	100,00	183,46	20,17	100,00	31,36	3,45	17,09	152,10	16,73	82,91
	90-94	1177,50	100,00	231,15	19,63	100,00	44,99	3,82	19,46	186,16	15,81	80,54
	1995	1310,37	100,00	235,64	17,98	100,00	46,08	3,52	19,56	189,56	14,47	80,44
ITALIA	1975	489,20	100,00	122,12	24,96	100,00	8,63	1,76	7,07	113,49	23,20	92,93
	80-84	580,14	100,00	131,63	22,69	100,00	2,87	0,49	2,18	128,76	22,19	97,82
	85-89	779,10	100,00	156,19	20,05	100,00	29,68	3,81	19,00	126,51	16,24	81,00
	90-94	1025,34	100,00	191,04	18,63	100,00	10,06	0,98	5,26	180,98	17,65	94,74
	1995	s/d	100,00	s/d	s/d	100,00	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
JAPÓN	1975	1151,52	100,00	373,70	32,45	100,00	12,31	1,07	3,29	361,39	31,38	96,71
	80-84	1586,78	100,00	468,28	29,51	100,00	15,72	0,99	3,36	452,55	28,52	96,64
	85-89	2562,67	100,00	574,80	22,43	100,00	23,65	0,92	4,12	551,14	21,51	95,88
	90-94	3348,22	100,00	1038,90	31,03	100,00	25,28	0,75	2,43	1013,63	30,27	97,57
	1995	s/d	100,00	s/d	s/d	100,00	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
REINO UNIDO	1975	541,87	100,00	107,71	19,88	100,00	22,59	4,17	20,98	85,12	15,71	79,02
	80-84	678,97	100,00	113,28	16,68	100,00	19,88	2,93	17,55	93,40	13,76	82,45
	85-89	759,74	100,00	140,68	18,52	100,00	21,31	2,80	15,15	119,37	15,71	84,85
	90-94	940,12	100,00	154,79	16,47	100,00	26,60	2,83	17,19	128,19	13,64	82,81
	1995	940,51	100,00	141,69	15,06	100,00	22,06	2,35	15,57	119,63	12,72	84,43
PROMEDIO G7	1975	1818,14	100,00	193,93	10,67	100,00	16,95	0,93	9,96	176,99	9,73	90,04
	80-84	1581,74	100,00	296,22	18,73	100,00	30,72	1,94	11,97	265,50	16,79	88,03
	85-89	1772,58	100,00	349,41	19,71	100,00	38,18	2,15	13,78	311,24	17,56	86,22
	90-94	1989,24	100,00	467,97	23,52	100,00	45,32	2,28	12,93	422,65	21,25	87,07
	1995	2503,06	100,00	483,65	19,32	100,00	27,87	1,11	12,19	455,78	18,21	87,81
ARGENTINA	1975	90,12	100,00	23,34	25,90	100,00	14,11	15,66	60,45	9,23	10,24	39,55
	80-84	149,81	100,00	44,14	29,47	100,00	6,13	4,09	13,88	38,01	25,38	86,12
	85-89	89,26	100,00	20,49	22,96	100,00	2,83	3,17	13,82	17,66	19,78	86,18
	90-94	203,73	100,00	34,81	17,09	100,00	1,96	0,96	5,63	32,85	16,13	94,37
	1995	s/d	100,00	s/d	s/d	100,00	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
BRASIL	1975	55,19	100,00	13,35	24,19	100,00	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
	80-84	325,85	100,00	68,71	21,09	100,00	40,32	12,37	58,68	28,39	8,71	41,32
	85-89	336,62	100,00	76,71	22,79	100,00	35,57	10,57	46,37	41,14	12,22	53,63
	90-94	390,30	100,00	80,20	20,55	100,00	14,34	3,68	17,89	65,85	16,87	82,11
	1995	s/d	100,00	s/d	s/d	100,00	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
CHILE	1975	16,63	100,00	2,94	17,69	100,00	0,86	5,15	29,12	2,09	12,54	70,88
	80-84	34,56	100,00	5,36	15,51	100,00	0,94	2,72	17,51	4,42	12,80	82,49
	85-89	23,92	100,00	4,71	19,68	100,00	0,59	2,47	12,56	4,12	17,21	87,44
	90-94	38,10	100,00	8,95	23,48	100,00	0,84	2,21	9,39	8,11	21,28	90,61
	1995	57,32	100,00	13,32	23,25	100,00	1,56	2,72	11,71	11,76	20,52	88,29
COLOMBIA	1975	30,17	100,00	4,62	15,31	100,00	1,21	4,01	26,20	3,41	11,30	73,80
	80-84	51,10	100,00	8,80	17,21	100,00	1,90	3,71	21,57	6,90	13,50	78,43
	85-89	41,57	100,00	7,51	18,06	100,00	0,83	1,99	11,04	6,68	16,06	88,96
	90-94	41,89	100,00	6,91	16,49	100,00	0,20	0,48	2,90	6,71	16,01	97,10
	1995	s/d	100,00	s/d	s/d	100,00	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
MÉXICO	1975	202,78	100,00	43,43	21,42	100,00	6,06	2,99	13,95	37,37	18,43	86,05
	80-84	262,43	100,00	61,04	23,26	100,00	11,14	4,24	18,24	49,90	19,01	81,76
	85-89	187,08	100,00	35,22	18,83	100,00	4,87	2,61	13,84	30,35	16,22	86,16
	90-94	300,53	100,00	59,42	19,77	100,00	5,83	1,94	9,81	53,59	17,83	90,19
	1995	s/d	100,00	s/d	s/d	100,00	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
PROMEDIO(1) PAÍSES LATINO-AMERICANOS CONSIDERADOS	1975	78,98	100,00	17,54	20,90	100,00	5,56	7,04	32,43	13,02	16,49	67,57
	80-84	164,75	100,00	37,81	23,11	100,00	12,08	7,33	25,98	25,53	15,49	74,02
	85-89	135,69	100,00	28,93	20,45	100,00	8,94	6,59	19,53	19,99	14,73	80,47
	90-94	194,91	100,00	38,06	19,48	100,00	4,64	2,38	9,13	33,42	17,15	90,87

Fuente: En base a Government Finance Statistics Yearbook y Financial Statistics Yearbook, IMF.
Referencias: (a) Sin datos. (1) No se toma el promedio de 1995 por insuficiencia de datos: un país sobre cinco

CUADRO A.2
GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO POR OBJETO I
(Neto de Transferencias y Seguridad Social) EN MILES DE MILL. DE U\$S DE 1990

PAÍSES	AÑO O PROMEDIO ANUAL DEL PERÍODO	GASTO TOTAL		GASTOS CORRIENTES									GASTOS DE CAPITAL	
				TOTAL			CAPITAL HUMANO			RESTO				
		IMP.	% s/PBI	IMP.	% s/PBI	IMP.	% s/Total	% s/PBI	IMP.	% s/Total	% s/PBI	IMP.	% s/PBI	
ALEMANIA	1975	311,75	32,43	258,95	100	26,93	129,89	50,16	13,51	129,06	49,84	13,42	52,80	5,49
	80-84	335,38	35,31	286,18	100	30,13	122,13	42,68	12,86	164,05	57,32	17,27	49,20	5,18
	85-89	382,54	34,36	337,16	100	30,29	130,46	38,70	11,72	206,69	61,30	18,57	45,38	4,08
	90-94	503,96	31,87	426,92	100	27,00	169,39a	39,68	10,71	257,53b	60,32	16,29	77,04	4,87
	1995	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d(2)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
CANADÁ	1975c	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
	80-84	167,78	39,77	157,30	100	37,28	69,51	44,19	16,48	87,79	55,81	20,81	10,48	2,48
	85-89	194,19	40,02	183,37	100	37,79	76,91	41,94	15,85	106,46	58,06	21,94	10,82	2,23
	90-94	236,62d	44,56	224,01e	100	42,19	86,00	38,39	16,20	138,01f	61,61	25,99	12,61g	2,37
	1995	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
ESTADOS UNIDOS	1975h	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
	80-84	1193,17	19,67	1100,66	100	18,14	516,85	46,96	8,52	583,81	53,04	9,62	92,51	1,52
	85-89	1476,14	25,46	1371,11	100	23,64	630,69	46,00	10,88	740,42	54,00	12,77	105,03	1,81
	90-94	1636,31	30,75	1515,68	100	28,48	818,11	53,98	15,37	697,56	46,02	13,11	120,63	2,27
	1995i	524,01	9,97	508,53	100	9,67	284,24	55,89	5,41	224,29	44,11	4,27	15,47	0,29
FRANCIA	1975j	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
	80-84	164,56	20,90	140,17	100	17,80	88,92	63,44	11,29	51,25	36,56	6,51	24,39	3,10
	85-89	211,44	23,25	180,08	100	19,80	108,76	60,40	11,96	71,31	39,60	7,84	31,36	3,45
	90-94	292,04	24,80	247,05	100	20,98	153,12	61,98	13,00	93,91	38,01	7,97	44,99	3,82
	1995	329,52	25,15	283,43	100	21,63	175,67*	61,98	13,41	107,73*	38,01	8,22	46,08	3,52
ITALIA	1975m	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
	80-84	73,8n	12,72	70,93	100	12,23	49,96p	70,44	8,61	20,97ñ	29,56	3,61	2,87o	0,49
	85-89	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
	90-94	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
	1995	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
JAPÓN	1975	48,70	4,23	36,40	100	3,16	14,29*	39,27	1,24	22,11*	60,73	1,92	12,30	1,07
	80-84	100,10	6,31	84,37	100	5,32	33,13*	39,27	2,09	51,24*	60,73	3,23	15,72	0,99
	85-89	168,05	6,56	144,39	100	5,63	56,70*	39,27	2,21	87,69*	60,73	3,42	23,65	0,92
	90-94	180,72r	5,40	155,44s	100	4,64	61,04	39,27	1,82	94,40	60,73	2,82	25,28u	0,76
	1995	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
REINO UNIDO	1975	178,02	32,85	155,43	100	28,68	32,65	21,00	6,02	122,78	79,00	22,66	22,59	4,17
	80-84	171,52	25,26	151,64	100	22,33	68,67v	45,28	10,11	82,97w	54,72	12,22	19,88	2,93
	85-89	214,87	28,28	193,56	100	25,48	89,67	46,33	11,80	103,89	53,67	13,67	21,31	2,80
	90-94	271,65	28,90	245,05	100	26,07	120,12	49,02	12,78	124,93	50,98	13,29	26,60	2,83
	1995	274,75	29,21	252,69	100	26,87	123,31	48,80	13,11	129,38	51,20	13,76	22,06	2,35
PROMEDIO G7	1975am	179,49	20,28	150,26	100	16,98	58,94	39,23	6,66	91,32	60,77	10,32	29,23	3,30
	80-84	315,19	19,93	284,47	100	17,98	135,60	47,67	8,57	148,87	52,33	9,41	30,72	1,94
	85-89	441,20	22,76	401,61	100	20,72	182,20	45,37	9,40	219,41	54,63	11,32	39,59	2,04
	90-94	520,22	24,20	469,02	100	21,82	234,63	50,03	10,91	234,39	49,97	10,90	51,19	2,38
	1995	376,09	15,03	348,22	100	13,91	194,41	55,83	7,77	153,80	44,17	6,14	27,87	1,11
ARGENTINA	1975	1,09	1,21	0,93	100	1,04	0,31	32,90	0,34	0,63	67,10	0,69	0,16	0,18
	80-84	11,35	7,58	9,18	100	6,13	3,00	32,64	2,00	6,18	67,36	4,13	2,17	1,45
	85-89	13,68	15,33	11,28	100	12,63	5,45	48,34	6,11	5,82	51,66	6,53	2,41	2,70
	90-94	20,18	9,91	18,26	102	8,96	6,29x	34,45	3,09	12,31y	67,42	6,04	1,92	0,94
	1995	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
BRASIL	1975	22,30	40,41	16,40	100	29,72	6,90	42,07	12,50	9,50	57,93	17,21	5,90	10,69
	80-84	193,43	59,36	153,11	100	46,99	24,94	16,29	7,65	128,18	83,71	39,34	40,32	12,37
	85-89	120,24	35,72	108,78	100	32,31	11,69	10,75	3,47	97,08	89,25	28,84	11,46	3,41
	90-94	161,92z	41,49	147,58aa	100	37,81	12,05ab	8,17	3,09	135,53ac	91,83	34,72	14,34ad	3,67
	1995	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
CHILE	1975	3,84	23,09	2,98	100	17,92	1,26	42,28	7,57	1,72	57,72	10,34	0,86	5,17
	80-84	5,55	16,07	4,61	100	13,35	2,51	54,33	7,25	2,11	45,67	6,10	0,94	2,72
	85-89	2,73	11,39	2,15	100	9,01	1,11	51,60	4,65	1,04	48,40	4,36	0,57	2,39
	90-94	3,43	9,01	2,59	100	6,80	1,68	65,00	4,42	0,91	35,00	2,38	0,84	2,21
	1995	5,16	9,00	3,59	100	6,26	2,93	81,62	5,11	0,66	18,38	1,15	1,56	2,72
COLOMBIA	1975ae	3,74	12,40	2,57	100	8,52	0,81*	31,72	2,70	1,75*	68,28	5,82	1,21	4,01
	80-84	7,06	13,81	5,16	100	10,10	1,64	31,72	3,20	3,52	68,28	6,90	1,90	3,71
	85-89	3,77	9,07	2,94	100	7,07	1,76af	59,87	4,23	1,18ag	40,14	2,84	0,83	1,99
	90-94	2,16ah	5,16	1,96ai	100	4,68	1,33aj	67,86	3,17	0,63ak	32,14	1,50	0,2al	0,48
	1995	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
MÉXICO	1975	26,24	12,94	20,58	100	10,15	6,69	32,51	3,30	13,89	67,49	6,85	6,06	2,99
	80-84	45,47	17,33	34,33	100	13,08	9,38	27,31	3,57	24,96	72,69	9,51	11,14	4,24
	85-89	43,82	23,42	38,95	100	20,82	6,21	15,94	3,32	32,74	84,06	17,50	4,87	2,61
	90-94	41,66	13,86	35,83	100	11,92	12,64	35,27	4,20	23,19	64,73	7,72	5,83	1,94
	1995	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
PROMEDIO(2)	1975	11,44	14,49	8,69	100	11,01	3,19	36,78	4,04	5,50	63,25	6,96	2,84	3,59
PAÍSES LATINO AMERICANOS CONSIDERADOS	80-84	52,57	31,91	41,28	100	25,06	8,29	20,08	5,03	32,99	79,92	20,02	11,29	6,85
	85-89	36,85	27,16	32,82	100	24,19	5,25	15,98	3,87	27,57	84,02	20,32	4,03	2,97
	90-94	45,87	23,53	41,24	100	21,16	6,80	16,48	3,49	34,51	83,68	17,71	4,63	2,37

Fuente: En base a Government Finance Statistics Yearbook y Financial Statistics Yearbook, IMF y Cuadro A.1.

Referencias: (1) Gobiernos Central, Estadales y Locales. La metodología del F.M.I. excluye los gastos de los Gobiernos Locales si son inferiores del 5% del Gasto Consolidado, en Capital Humano y Resto, sólo de Gobierno Central. (d), (e), (f) y (g) Sólo promedio 1990/1991. (h) Gastos Corrientes en Capital Humano y Resto, sólo de Gobierno Central. (i) Sin datos Gobiernos estadales y Locales. (j) Sin datos Gastos Corrientes y de Capital de Gobiernos Locales. (k) (l) Sólo promedio 1990/1993. (m) Sin datos Gastos Corrientes y de Capital de Gobiernos Locales. (n), (ñ) y (o) Sólo año 1980. (p) y (q) Sólo promedio 1985/1988. (r), (s) Sólo año 1990. (t) Sólo promedio 1991/1993. (u) Sólo año 1990. (v) y (w) Sólo año 1984. (x) y (y) Sólo promedio 1990/1992. (z), (aa), (ab), (ac) y (ad) Sólo promedio 1990/1993. (ae) Sin datos Gastos Corrientes en Capital Humano y Resto de Gobiernos Estadales y Locales. (af) y (ag) Sólo promedio 1985/1986. (ah), (ai), (aj), (ak) y (al) Sólo promedio 1990/1993. (2) No se toma el promedio de 1995 por insuficiencia de datos: un país sobre cinco *Debido a la falta de información respecto de la desagregación de los gastos corrientes en capital humano y resto para estos años, los mismos fueron calculados suponiendo el mismo porcentaje de participación en el total que en el período inmediato anterior (o posterior, según sea el caso).

CUADRO A.3

GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO POR OBJETO¹(Neto de Transferencias y Seguridad Social) EN MILES DE MILL.
DE U\$S DE 1990, SU COMPOSICIÓN RELATIVA Y DISTRIBUCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS GASTOS DE CAPITAL

PAISES	AÑO O PROMEDIO ANUAL DEL PERIODO	GASTO TOTAL		GASTOS CORRIENTES		GASTOS DE CAPITAL									
		IMP.	%	IMP.	%	IMP.	%	%	POR JURISDICCION						
									Gov. Central		Gov. Estadual		Gov. Local		
IMP.	%	IMP.	%	IMP.	%	IMP.	%	IMP.	%	IMP.	%	IMP.	%		
ALEMANIA	1975	311,75	100	258,95	83,10	52,80	16,90	100	8,07	15,28	15,75	29,80	28,98	54,90	
	80-84	335,38	100	286,18	85,33	49,20	14,67	100	5,15	10,46	20,28	41,23	23,77	48,31	
	85-89	379,62	100	337,16	88,81	42,47	11,19	100	4,89	11,51	18,79	44,25	18,79	44,25	
	90-94	588,75	100	513,76	87,26	74,99	12,74	100	7,76	10,34	33,62	44,83	33,62	44,83	
	1995	754,88	100	665,76	88,19	89,12	11,81	100	8,80	9,87	41,79	46,89	38,53	43,23	
CANADÁ	1975	s/d	100	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
	80-84	167,78	100	157,30	93,75	10,48	6,25	100	1,70	16,17	4,12	39,35	4,66	44,48	
	85-89	194,19	100	183,37	94,43	10,82	5,57	100	1,98	18,29	3,82	35,31	5,02	46,40	
	90-94	244,58	100	231,97	94,84	12,61	5,16	100	1,95	15,48	4,10	32,50	6,56	52,02	
	1995	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
ESTADOS UNIDOS	1975	s/d	100	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
	80-84	1193,17	100	1100,66	92,25	92,51	7,75	100	17,14	18,53	32,07	34,66	43,31	46,81	
	85-89	1476,14	100	1371,11	92,88	105,03	7,12	100	13,56	12,91	41,45	39,47	50,02	47,62	
	90-94	1636,31	100	1515,68	92,63	120,63	7,37	100	15,09	12,51	45,31	37,56	60,23	49,93	
	1995	s/d	100	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
FRANCIA	1975	s/d	100	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
	80-84	164,56	100	140,17	85,18	24,39	14,82	100	6,10	25,01	0	0	18,29	74,99	
	85-89	211,44	100	180,08	85,17	31,36	14,83	100	8,40	26,79	0	0	22,96	73,21	
	90-94	292,33	100	247,05	84,51	45,28	15,49	100	11,75	25,95	0	0	33,53	74,05	
	1995	329,51	100	283,43	86,02	46,08	13,98	100	11,59	25,15	0	0	34,49	74,85	
ITALIA	1975	s/d	100	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
	80-84	s/d	100	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
	85-89	220,32	100	190,64	86,53	29,68	13,47	100	10,74	36,19	0	0	21,09	71,06	
	90-94	s/d	100	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
	1995	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
JAPÓN	1975	48,705	100	36,4	74,7	12,305	25,3	100	12,31	100	0	0	0	0	
	80-84	100,10	100	84,37	84,29	15,72	15,71	100	15,72	100	0	0	0	0,00	
	85-89	168,05	100	144,39	85,92	23,65	14,08	100	23,65	100	0	0	0	0,00	
	90-94	180,72	100	155,44	86,01	25,28	13,99	100	25,28	100	0	0	0	0,00	
	1995	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
REINO UNIDO	1975	178,019	100	155,425	87,3	22,594	12,7	100	6,75	29,88	0	0	15,844	70,1	
	80-84	209,16	100	189,28	90,50	19,88	9,50	100	6,20	31,17	0	0	13,68	68,83	
	85-89	214,87	100	193,56	90,08	21,31	9,92	100	7,47	35,07	0	0	13,83	64,93	
	90-94	271,65	100	245,05	90,21	26,60	9,79	100	10,90	40,96	0	0	15,71	59,04	
	1995	274,75	100	252,60	91,97	22,06	8,03	100	7,81	35,40	0	0	14,25	64,60	
PROMEDIO G7	1975	179,491	100	150,258	83,7	29,233	16,3	100	9,0433	30,94	5,25	18	14,941	51,1	
	80-84	361,69	100	326,33	90,22	35,36	9,78	100	8,67	24,51	9,41	26,62	17,28	48,9	
	85-89	409,23	100	371,47	90,77	37,76	9,23	100	10,10	26,75	9,15	24,24	18,82	49,8	
	90-94	535,72	100	484,83	90,50	50,90	9,50	100	12,12	23,81	13,84	27,19	24,94	49	
	1995	453,046	100	400,626	88,4	52,42	11,6	100	9,4	17,93	13,93	26,6	29,09	55,5	
ARGENTINA	1975	1,093	100	0,933	85,4	0,16	14,6	100	0,138	86,25	0,022	13,8	0	0	
	80-84	11,35	100	9,18	80,87	2,17	19,13	100	0,82	37,98	1,35	62,02	0	0	
	85-89	13,68	100	11,28	82,40	2,41	17,60	100	0,57	23,64	1,84	76,36	0	0	
	90-94	20,98	100	18,26	87,04	2,72	12,96	100	0,73	26,87	1,99	73,19	0	0	
	1995	16,60	100	13,86	83,49	2,74	16,51	100	2,74	100	0	0	0	0	
BRASIL	1975	22,3	100	16,4	73,5	5,9	26,5	100	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
	80-84	193,43	100	153,11	79,16	40,32	20,84	100	20,44	50,69	10,54	26,13	9,35	23,18	
	85-89	120,24	100	108,78	90,47	11,47	9,53	100	4,42	38,59	4,45	38,81	2,59	22,60	
	90-94	163,92	100	149,58	91,25	14,34	8,75	100	3,06	21,35	6,34	44,17	4,95	34,48	
	1995	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
CHILE	1975	3,83698	100	2,98	77,7	0,857	22,3	100	0,849	99,07	0	0	0,008	0,93	
	80-84	5,55	100	4,61	83,09	0,94	16,91	100	0,81	86,14	0	0	0,13	13,86	
	85-89	2,75	100	2,15	78,47	0,59	21,53	100	0,49	82,77	0	0	0,10	17,23	
	90-94	3,43	100	2,59	75,51	0,84	24,49	100	0,84	100	0	0	0	0	
	1995	5,15	100	3,59	69,71	1,56	30,29	100	1,56	100	0	0	0	0	
COLOMBIA	1975	3,77	100	2,57	68,2	1,2	31,8	100	1,2	100	0	0	0	0	
	80-84	7,06	100	5,16	73,13	1,90	26,87	100	1,36	71,66	0,29	15,39	0,25	12,94	
	85-89	3,94	100	2,94	74,61	1,00	25,39	100	0,71	71,44	0,18	17,99	0,11	10,99	
	90-94	s/d	100	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
	1995	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
MÉXICO	1975	26,65	100	20,58	77,2	6,07	22,8	100	4,42	72,82	1,45	23,9	0,2	3,29	
	80-84	45,47	100	34,33	75,51	11,14	24,49	100	8,67	77,84	2,38	21,37	0,09	0,79	
	85-89	43,14	100	38,95	90,27	4,20	9,73	100	2,70	64,42	1,49	35,58	0	0	
	90-94	42,14	100	35,83	85,02	6,31	14,98	100	3,90	61,79	2,41	38,11	0	0	
	1995	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
PROMEDIO(3) PAÍSES LATINO AMERICANOS CONSIDERADOS	1975	11,53	100	8,69	75,39	2,84	24,61	100	1,65	58,21	0,37	12,97	0,05	1,83	
	80-84	52,5721	100	41,2801	78,5	11,292	21,5	100	6,4192	56,85	2,9106	25,8	1,9622	17,4	
	85-89	36,7511	100	32,8188	89,3	3,9323	10,7	100	1,7802	45,27	1,5924	40,5	0,5605	14,3	
	90-94	57,6179	100	51,5619	89,5	6,0559	10,5	100	2,1334	35,24	2,683	44,3	1,2363	20,4	

Fuente: En base Government Finance Statistics Yearbook y Financial Statistics Yearbook, IMF.

Referencias: (1) Gobiernos Central, Estaduales y Locales. La metodología del F.M.I. excluye los gastos de los Gobiernos Locales si son inferiores del 5% del Gasto Consolidado. (2) Sin datos por falta de los mismos o no corresponder por organización política. (a) Solo promedio 1986/1989. (b) Solo promedio 1990/1992. (c) se excluye este dato en el cálculo del PLLC para evitar sesgos derivados de la ausencia de datos jurisdiccionales. (d) y (e) Solo promedio 1985/1986. (f) sólo promedio 1990/1993.

CUADRO A.4
INFRAESTRUCTURA: DATOS ESTRUCTURALES

Nº O.	PAIS	PNB p/ cápita US\$ 1994	Años ¹	ENERGÍA ELÉCTRICA		TELECOMUNICACIONES		CAMINOS PAVIMENTADOS		AGUA		SANEAMIENTO		FERROCARRILES	
				Hogares con electricidad (% del total)	Pérdidas (% de la producción)	Líneas (cada 1000 personas)	Fallas (cada 100 líneas por año)	Densidad de caminos (km. por millón de personas)	Caminos en buenas condiciones (% caminos pavimentados)	Población con acceso a agua potable (% del total)	Pérdidas (% del total de la provisión de agua)	Población con acceso al saneamiento (en %)	Tráfico de ferrocarriles (km. por millón. US\$, PBI)	Diesel en uso (% del total de diesel)	
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
1	Japón	34.630	1988/92	s/d	4	464	2	6426	85 o mas	s/d	s/d	s/d	147	88	
2	Estados Unidos	25.880	1988/92	100	8	565	s/d	14453	85 o mas	s/d	s/d	s/d	344	90	
3	Alemania	25.580	1990/92	100	2	457	14	s/d	s/d	100	s/d	100	107	88	
4	Francia	23.420	1988/90/92	99	6	525	8	13008	85 o mas	100	s/d	100	140	93	
5	Canadá	19.510	1990/92	100	7	592	s/d	11451	s/d	100	s/d	s/d	325	91	
6	Italia	19.300	1988/90/92	99	7	410	17	5283	85 o mas	100	s/d	100	96	79	
7	Reino Unido	18.340	1988/90/92	s/d	8	473	16	6224	85 o mas	100	s/d	100	64	74	
8	PROMEDIO G7	23.809		99,60	6,00	498,00	11,40	9474,17	85 o mas	100	s/d	100	174,71	86,14	
9	Argentina	8110	1988/90/92	87	15	123	13	1856	35	64	s/d	89	120	68	
10	Brasil	2970	1986/88/90/92	79	15	71	43	929	30	96	30	72	61	62	
11	Paraguay	1580	1990/92	s/d	0	28	s/d	s/d	s/d	33	s/d	47	s/d	s/d	
12	Uruguay	4660	1988/90/92	81	14	168	16	2106	26	s/d	s/d	s/d	13	62	
13	PROMEDIO MERCOSUR	4330		82,33	11	97,5	24	1630,33	30,33	64,33	s/d	69,33	64,67	64	
14	Bolivia	770	1988/90/92	33	14	33	28	258	21	46	s/d	26	81	62	
15	Chile	3520	1988/90/92	85	11	94	82	808	42	86	s/d	85	42	57	
16	PROMEDIO MERCOSUR AMPLIADO	3601,67		73	11,5	86,17	36,4	1191,4	30,8	65	30	63,4	63,4	62,2	
17	México	4180	1988/90/92	75	14	80	s/d	1019	85	78	s/d	s/d	73	75	
18	Venezuela	2760	1988/90/92	89	15	91	5	10269	40	89	s/d	s/d	s/d	s/d	
19	Panamá	2580	1988/90/92	66	24	97	10	1332	36	83	s/d	85	s/d	s/d	
20	Costa Rica	2400	1988/90/92	97	s/d	102	s/d	1756	22	94	s/d	96	s/d	46	
21	Perú	2110	1988/90/92	90	11	27	47	347	24	58	s/d	58	16	...	
22	Colombia	1670	1986/88/92	79	18	85	83	383	42	s/d	38	64	5	35	
23	El Salvador	1360	1990/92	34	s/d	31	s/d	323	s/d	41	s/d	59	s/d	s/d	
24	Ecuador	1280	1986/88/90/92	47	24	48	197	476	53	58	47	48	s/d	s/d	
25	Guatemala	1200	1988/90/92	37	15	22	58	320	7	60	s/d	60	s/d	s/d	
26	Honduras	600	1988/92	25	s/d	21	40	443	50	s/d	s/d	62	s/d	s/d	
27	Nicaragua	340	1986/90/92	41	s/d	14	s/d	414	s/d	53	20	s/d	s/d	s/d	
28	PROMEDIO AMÉRICA LATINA*	2.613		66,69	14,17	69,40	48,74	1.436,71	35,88	66,71	33,00	65,61	53,91	59,32	
29	Puerto Rico	7000	1992	97	s/d	317	71	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
30	Trinidad y Tobago	3.740	1988/90/92	83	13	142	6	1724	72	96	s/d	98	s/d	s/d	
31	Jamaica	1.540	1986/88/90/92	49	20	70	84	1881	10	72	31	s/d	s/d	s/d	
32	Rep. Dominicana	1.330	1988/90/92	37	..	66	133	364	52	62	s/d	s/d	s/d	s/d	
33	Haiti	230	1990	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	41	s/d	25	s/d	s/d	
34	PROMEDIO CARIBE*	2.768		66,50	16,50	148,75	73,50	1.323	44,67	67,75	31,00	61,50	s/d	s/d	

Referencias: El símbolo * indica el promedio de los países de la región para los cuales se disponen datos. (1) El universo de datos corresponde a algunos de estos años o promedio de los mismos.

Notas: Elaboración en base al Informe sobre el Desarrollo Humano 1994, 1993 y 1995.

CUADRO A.5
INFRAESTRUCTURA: PORCENTAJES EN RELACIÓN AL PROMEDIO DEL G7

Nº	PAIS	PNB p/cápita u\$s 1994	Años ¹	ENERGIA ELÉCTRICA		TELECOMUNICACIONES		CAMINOS PAVIMENTAD.		AGUA		SANEAMIENTO		FERROCARRILES	
				Hogares con electricidad (% del total)	Pérdidas (% de la producción total)	Líneas telefónicas (cada 1000 personas)	Fallas (cada 100 líneas por año)	Densidad de caminos (km. por millón de personas)	Caminos en buenas condiciones (% de caminos paviment)	Población con acceso a agua potable (%del total)	Pérdidas (% del total de la provisión de agua)	Población con acceso al saneamiento (en %)	Tráfico de Ferrocarriles (km. por millón, u\$s PBI)	Diesel en uso (% del total de diesel)	
0			3	4	5	6	7	7	9	10	11	12	13	14	
1	Japón	145,45	1988/92	s/d	66,67	93,17	17,54	67,83	100,00	s/d	s/d	s/d	84,14	102,16	
2	Estados Unidos	108,70	1988/92	100,40	133,33	113,45	s/d	152,55	100,00	s/d	s/d	s/d	196,90	104,48	
3	Alemania	107,44	1990/92	100,40	33,33	91,77	122,81	s/d	s/d	100,00	s/d	100,00	61,24	102,16	
4	Francia	98,37	1988/90/92	99,40	100,00	105,42	70,18	137,30	100,00	100,00	s/d	s/d	80,13	107,96	
5	Canadá	81,94	1990/92	100,40	116,67	118,88	s/d	120,87	s/d	100,00	s/d	s/d	186,02	105,64	
6	Italia	81,06	1988/90/92	99,40	116,67	82,33	149,12	55,76	100,00	100,00	s/d	s/d	54,95	91,71	
7	Reino Unido	77,03	1988/90/92	s/d	133,33	94,98	140,35	65,69	100,00	100,00	s/d	100,00	36,63	85,91	
8	PROMEDIO G7	100,00		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	s/d	100,00	100,00	100,00	
9	Argentina	34,06	1988/90/92	87,35	250,00	24,70	114,04	19,59	41,18	64,00	s/d	89,00	68,69	78,94	
10	Brazil	12,47	1986/88/90/92	79,32	250,00	14,26	177,19	9,81	35,29	96,00	s/d	72,00	34,92	71,98	
11	Uruguay	19,57	1988/90/92	81,33	233,33	33,73	140,35	22,23	30,59	s/d	s/d	s/d	7,44	71,98	
12	Paraguay	6,64	1990/92	s/d	0,00	5,62	s/d	s/d	s/d	33,00	s/d	47,00	s/d	s/d	
13	PROMEDIO MERCOSUR	18,19		82,67	183,33	19,58	210,33	17,21	35,69	64,33	s/d	69,33	37,02	74,30	
14	Bolivia	3,23	1988/90/92	33,13	233,33	6,63	245,61	2,72	24,71	46,00	s/d	26,00	46,36	71,98	
15	Chile	14,78	1988/90/92	85,34	183,33	18,88	719,30	8,53	49,41	86,00	s/d	85,00	24,04	66,17	
16	PROMEDIO MERCOSUR AMPLIADO	15,13		73,29	191,67	17,30	319,30	12,58	36,24	65,00	s/d	63,80	36,29	72,21	
17	México	17,56	1988/90/92	75,3	233,33	16,06	s/d	10,76	100	78,00	s/d	s/d	9,84	87,07	
18	Venezuela	11,59	1988/90/92	89,36	250,00	18,27	43,86	108,39	47,06	89,00	s/d	s/d	s/d	s/d	
19	Panamá	10,84	1988/90/92	66,27	400,00	19,48	87,72	14,06	42,35	83,00	s/d	85,00	s/d	s/d	
20	Costa Rica	10,08	1988/90/92	97,39	s/d	20,48	s/d	18,53	25,88	94,00	s/d	96,00	s/d	53,40	
21	Perú	8,86	1988/90/92	90,36	183,33	5,42	412,28	3,66	28,24	58,00	s/d	58,00	9,16	s/d	
22	Colombia	7,01	1986/88/92	79,32	300,00	17,07	720,07	4,04	49,41	s/d	s/d	64,00	2,86	40,63	
23	El Salvador	5,71	1990/92	34,14	s/d	6,22	s/d	3,41	s/d	41,00	s/d	59,00	s/d	s/d	
24	Ecuador	5,38	1986/88/90/92	47,19	400,00	9,64	1728,07	5,02	62,35	58,00	s/d	48,00	s/d	s/d	
25	Guatemala	5,04	1988/90/92	37,15	250,00	4,42	508,77	3,37	8,24	60,00	s/d	60,00	s/d	s/d	
26	Honduras	2,52	1988/92	25,1	s/d	4,22	350,88	4,68	58,82	s/d	s/d	62,00	s/d	s/d	
27	Nicaragua	1,43	1986/90/92	41,16	s/d	2,81	s/d	4,400	s/d	53,00	s/d	s/d	s/d	s/d	
28	PROMEDIO AMERICA LATINA*	11,00		66,95	216,11	13,94	427,00	13,17	42,22	66,77	s/d	65,61	27,66	69,37	
29	Puerto Rico	29,40	1992	97,39	s/d	63,65	622,81	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	
30	Trinidad y Tobago	15,71	1988/90/92	83,33	216,67	28,51	52,63	18,20	84,71	96,00	s/d	98,00	s/d	s/d	
31	Jamaica	6,47	1986/88/90/92	49,2	333,33	14,06	732,84	19,85	11,76	72,00	s/d	s/d	s/d	s/d	
32	Rep. Dominicana	5,59	1988/90/92	37,15	s/d	13,25	1166,67	3,74	61,18	62,00	s/d	s/d	s/d	s/d	
33	Haiti	0,97	1990	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	25,00	s/d	s/d	
34	PROMEDIO CARIBE*	11,63		66,77	273,00	29,87	643,74	13,93	59,55	76,67	s/d	61,50	s/d	s/d	

Fuente: Elaboración en base al Informe sobre el Desarrollo Mundial años 1994, 1995 y 1996.
Referencias: El símbolo * indica el promedio de los países de la región para los cuales se disponen datos. (1) El universo de datos corresponde a algunos de estos años o promedio de los mismos.

CUADRO A.6
INFRAESTRUCTURA: PORCENTAJES EN RELACIÓN AL MEJOR PAÍS DEL G7

Nº	PAÍS	PNB p/cápita u\$s 1994	Años 1	ENERGÍA ELÉCTRICA			TELECOMUNICACIONES		CAMINOS PAVIMENTAD/			AGUA		SANEAMIENTO		FERROCARRILES	
				Hogares con electricidad (% del total)	Pérdidas (% de la producción total)	Líneas telefónicas (cada 1000 personas)	Fallas (cada 100 líneas por año)	Densidad de caminos (km. por millón de personas)	Caminos en buenas condiciones (% de caminos pavimentados)	Población con acceso a agua potable (% del total)	Pérdidas (% del total de la provisión de agua)	Población con acceso al saneamiento (en %)	Tráfico de Ferrocarriles (km. por millón, u\$s PBI)	Diesel en uso (% del total de diesel)			
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14			
1	Japón	100,00	1988/92	s/d	0,00	0,00	100,00	0,00	100,00	s/d	s/d	s/d	0,00	0,00			
2	Estados Unidos	0,00	1988/92	100,00	0,00	0,00	s/d	100,00	100,00	s/d	s/d	s/d	100,00	0,00			
3	Alemania	0,00	1990/92	100,00	100,00	0,00	0,00	s/d	s/d	100,00	s/d	100,00	0,00	0,00			
4	Francia	0,00	1988/90/92	0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00	100,00	s/d	100,00	0,00	100,00			
5	Canadá	0,00	1990/92	100,00	0,00	0,00	s/d	0,00	0,00	100,00	s/d	s/d	0,00	0,00			
6	Italia	0,00	1988/90/92	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00	s/d	100,00	0,00	0,00			
7	Reino Unido	0,00	1988/90/92	s/d	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	100,00	s/d	100,00	0,00	0,00			
8	PROMEDIO G7	100,00		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	s/d	100,00	100,00	100,00			
9	Argentina	23,42	1988/90/92	87,00	750,00	20,78	650,00	12,84	41,18	64,00	s/d	89,00	34,88	73,12			
10	Brasil	8,58	1986/88/90/92	79,00	750,00	11,99	2150,00	6,43	35,29	96,00	s/d	72,00	17,73	66,67			
11	Paraguay	4,56	1990/92	s/d	0,00	4,73	s/d	s/d	s/d	33,00	s/d	47,00	s/d	s/d			
12	Uruguay	13,46	1988/90/92	81,00	700,00	28,38	800,00	14,57	30,59	s/d	s/d	s/d	3,78	66,67			
13	PROMEDIO MERCOSUR	12,50		82,33	550,00	16,47	1200,00	11,28	35,69	64,33	s/d	69,33	18,80	68,32			
14	Bolivia	2,22	1988/90/92	33,00	700,00	5,57	1400,00	1,79	24,71	46,00	s/d	26,00	23,55	66,67			
15	Chile	10,16	1988/90/92	85,00	550,00	15,88	4100,00	5,59	49,41	86,00	s/d	85,00	12,21	61,29			
16	PROMEDIO MERCOSUR AMPLIADO	10,40		73,00	575,00	14,56	1820,00	8,24	36,24	65,00	s/d	63,30	18,43	60,88			
17	México	12,07	1988/90/92	75,00	700,00	13,51	s/d	7,05	100	78,00	s/d	s/d	21,22	80,65			
18	Venezuela	7,97	1988/90/92	89,00	750,00	15,37	250,00	71,05	47,06	89,00	s/d	s/d	s/d	s/d			
19	Panamá	7,45	1988/90/92	66,00	1200,00	16,39	500,00	9,22	42,35	83,00	s/d	85,00	s/d	s/d			
20	Costa Rica	6,93	1988/90/92	97,00	s/d	17,23	s/d	12,15	25,88	94,00	s/d	96,00	s/d	49,46			
21	Perú	6,09	1988/90/92	90,00	550,00	4,56	2350,00	2,40	28,24	58,00	s/d	58,00	4,65	s/d			
22	Colombia	4,82	1986/88/92	79,00	900,00	14,36	4150,00	2,65	49,41	s/d	s/d	64,00	1,45	37,63			
23	El Salvador	3,93	1990/92	34,00	s/d	5,24	s/d	2,23	s/d	41,00	s/d	59,00	s/d	s/d			
24	Ecuador	3,70	1986/88/90/92	47,00	1200,00	8,11	9850,00	3,29	62,35	58,00	s/d	48,00	s/d	s/d			
25	Guatemala	3,47	1988/90/92	37,00	750,00	3,72	2900,00	2,21	8,24	60,00	s/d	60,00	s/d	s/d			
26	Honduras	1,73	1988/92	25,00	s/d	3,55	2000,00	3,07	58,82	s/d	s/d	62,00	s/d	s/d			
27	Nicaragua	0,98	1986/90/92	41,00	s/d	2,36	s/d	2,86	s/d	53,00	s/d	s/d	s/d	s/d			
28	PROMEDIO AMÉRICA LATINA*	7,60		66,69	708,33	11,72	2.437,14	9,94	42,22	66,77	s/d	65,61	15,67	63,78			
29	Puerto Rico	20,21	1992	97,00	s/d	53,55	3550,00	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d			
30	Trinidad y Tobago	10,80	1988/90/92	83,00	650,00	23,99	300,00	11,93	84,71	96,00	s/d	98,00	s/d	s/d			
31	Jamaica	4,45	1986/88/90/92	49,00	1000,00	11,82	4200,00	13,01	11,76	72,00	s/d	s/d	s/d	s/d			
32	Rep. Dominicana	3,84	1988/90/92	37,00	s/d	11,15	6650,00	2,52	61,18	62,00	s/d	s/d	s/d	s/d			
33	Haití	0,66	1990	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	25,00	s/d	s/d			
34	PROMEDIO CARIBE*	7,99		66,50	825,00	25,13	3.675,00	9,15	52,55	76,67	s/d	61,50	s/d	s/d			

Fuente: Elaboración en base al Informe sobre el Desarrollo Mundial años 1994, 1995 y 1996.

Referencias: El símbolo * indica el promedio de los países de la región para los cuales se disponen datos. (1) El universo de datos corresponde a algunos de estos años o promedio de los mismos

CUADRO A.7
CAPITAL HUMANO: INDICADORES DE EDUCACIÓN, SALUD Y NUTRICIÓN

Nº*	PAÍS	Años†	EDUCACIÓN						SALUD Y NUTRICIÓN				
			Matriculados como porcentaje del grupo de edad			Analfabetismo de adultos (%)	Relación alumnos maestros en el nivel primario	Número de habitantes por médico	Tasa de mortalidad infantil (por cada 1000 nacidos vivos)	Esperanza de Vida al nacer (años)			
			Nivel Primario	Nivel Secundario	Nivel Terciario								
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	11			
1	Japón	1990/92/93	102	97	32	menos del 5%	20	610	4	80			
2	Estados Unidos	1990/92/93	104	90	76	menos del 5%	s/d	420	9	76			
3	Alemania	1990/92/93	107	s/d	36	menos del 5%	16	370	6	76			
4	Francia	1990/92/93	106	101	46	menos del 5%	12	350	7	77			
5	Canadá	1990/92/93	107	104	99	menos del 5%	17	450	7	78			
6	Italia	1990/92/93	95	76	34	menos del 5%	12	210	8	78			
7	Reino Unido	1990/92/93	104	86	28	menos del 5%	20	s/d	7	76			
8	PROMEDIO G7		103,57	92,33	30,14	menos del 5%	16,17	401,67	6,86	77,29			
9	Argentina	1990/92/93	107	s/d	43	5	18	s/d	24	72			
10	Brasil	1990/92/93	106	39	12	19	23	s/d	57	67			
11	Paraguay	1990/92/93	110	30	8	10	23	1260	37	70			
12	Uruguay	1990/92/93	108	84	32	4	21	s/d	19	73			
13	PROMEDIO MERCOSUR		107,75	51	23,75	9,5	21,25	1260	34,25	70,5			
14	Chile	1990/92/93	96	72	23	7	25	2150	16	74			
15	Bolivia	1990/92/93	85	34	23	23	25	s/d	73	60			
16	PROMEDIO MERCOSUR-AMPLIADO		102	51,8	23,5	11,33	22,3	1705	37,67	69,33			
17	México	1990/92/93	113	55	14	13	30	s/d	35	71			
18	Venezuela	1990/92/93	99	34	30	8	23	640	23	72			
19	Panamá	1990/92/93	106	60	24	12	23	840	24	73			
20	Costa Rica	1990/92/93	105	43	28	7	32	1030	14	76			
21	Perú	1990/92/93	119	30	39	15	28	940	63	66			
22	Colombia	1990/92/93	117	55	15	13	28	s/d	36	70			
23	El Salvador	1990/92/93	78	25	16	27	44	s/d	45	67			
24	Ecuador	1990/92/93	s/d	s/d	20	14	s/d	960	49	69			
25	Guatemala	1990/92/93	79	28	s/d	45	34	s/d	46	65			
26	Honduras	1990/92/93	105	19	9	27	38	2330	41	68			
27	Nicaragua	1992/93	102	44	10	s/d	37	1490	51	67			
28	PROMEDIO AMÉRICA LATINA*		102,49	44,40	21,85	14,99	27,54	1.327,73	38,15	69,46			
29	Puerto Rico	1992/93	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	11	75			
30	Trinidad y Tobago	1992/93	95	81	7	s/d	26	s/d	18	72			
31	Jamaica	1990/92/93	106	62	9	2	38	s/d	14	74			
32	Rep. Dominicana	1990/92/93	s/d	s/d	s/d	17	47	s/d	40	70			
33	Cuba	1989	104	s/d	s/d	s/d	s/d	530	12	76			
34	PROMEDIO CARIBE*		101,67	71,50	8,00	9,50	37,00	530,00	19,00	75,40			

Fuente: Elaboración en base a datos del Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991, 1994 y 1995.

Referencias: El símbolo * indica el promedio de los países de la región para los cuales se disponen datos. (†) El universo de datos corresponde a algunos de estos años o promedio de los mismos.

CUADRO A.8
CAPITAL HUMANO: PORCENTAJES DE INDICADORES DE EDUCACIÓN, SALUD Y NUTRICIÓN RESPECTO AL PROMEDIO DEL G.7

Nº	PAÍS	Años ¹	EDUCACIÓN						SALUD Y NUTRICIÓN				
			Matriculados como porcentaje del grupo de edad			Analfabetismo de adultos (%)	Relación alumnos maestros en el nivel primario	Número de habitantes por médico	Tasa de mortalidad infantil (por cada 1000 nacidos vivos)	Esperanza de vida al nacer (años)			
			Nivel Primario	Nivel Secundario	Nivel Terciario								
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	11			
1	Japón	1990/92/93	98,48	105,06	63,82	100,00	123,69	151,87	58,31	103,51			
2	Estados Unidos	1990/92/93	100,42	97,48	151,58	100,00	s/d	104,56	131,20	98,33			
3	Alemania	1990/92/93	103,31	s/d	71,80	100,00	98,95	92,12	87,46	98,33			
4	Francia	1990/92/93	102,35	109,39	91,74	100,00	74,21	87,14	102,04	99,62			
5	Canadá	1990/92/93	103,31	112,64	197,45	100,00	105,13	112,03	102,04	100,92			
6	Italia	1990/92/93	91,73	82,31	67,81	100,00	74,21	52,28	116,62	100,92			
7	Reino Unido	1990/92/93	100,42	93,14	55,84	100,00	123,69	s/d	102,04	98,33			
8	PROMEDIO G7		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00			
9	Argentina	1990/92/93	103,31	s/d	85,76	125,00	111,32	s/d	349,85	93,16			
10	Brasil	1990/92/93	102,35	42,24	23,93	475,00	142,24	s/d	830,90	86,69			
11	Paraguay	1990/92/93	106,21	32,49	15,96	250,00	142,24	313,69	539,36	90,57			
12	Uruguay	1990/92/93	104,28	90,98	63,82	100,00	129,87	s/d	276,97	94,45			
13	PROMEDIO MERCOSUR		104,04	55,24	47,37	237,50	131,42	313,69	499,27	91,21			
14	Bolivia	1990/92/93	82,07	36,82	45,87	575,00	154,61	s/d	1064,14	77,63			
15	Chile	1990/92/93	92,69	77,98	45,87	175,00	154,61	535,27	233,24	95,74			
16	PROMEDIO MERCOSUR AMPLIADO		98,48	56,10	46,87	283,33	139,15	424,48	549,08	89,71			
17	México	1990/92/93	109,10	59,57	27,92	325,00	183,53	s/d	510,20	91,86			
18	Venezuela	1990/92/93	95,59	36,82	59,83	200,00	142,24	159,33	335,28	93,16			
19	Panamá	1990/92/93	102,35	64,98	47,87	300,00	142,24	209,13	349,85	94,45			
20	Costa Rica	1990/92/93	101,38	46,57	55,84	175,00	197,90	256,43	204,08	98,33			
21	Perú	1990/92/93	114,90	32,49	71,78	375,00	173,16	234,02	918,37	85,39			
22	Colombia	1990/92/93	112,97	59,57	29,92	325,00	173,16	s/d	524,78	90,57			
23	El Salvador	1990/92/93	75,31	27,08	31,91	675,00	272,11	s/d	655,98	86,69			
24	Ecuador	1990/92/93	s/d	s/d	39,89	350,00	s/d	239,00	714,29	89,27			
25	Guatemala	1990/92/93	76,28	30,33	s/d	1125,00	210,27	s/d	670,55	84,10			
26	Honduras	1990/92/93	101,38	20,58	17,95	675,00	235,00	580,08	597,67	87,98			
27	Nicaragua	1992/93	98,48	47,66	19,94	s/d	228,82	370,95	743,44	86,69			
28	PROMEDIO AMÉRICA LATINA*		98,95	48,09	43,57	374,77	170,33	330,55	556,17	89,88			
29	Puerto Rico	1992/93	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	160,35	97,04			
30	Trinidad y Tobago	1992/93	91,73	87,73	13,96	s/d	160,79	s/d	262,39	93,16			
31	Jamaica	1990/92/93	102,35	67,15	17,95	100	235,00	s/d	204,08	95,74			
32	Rep. Dominicana	1990/92/93	s/d	s/d	s/d	425	290,66	s/d	583,09	90,57			
33	Cuba	1989	100,42	s/d	s/d	s/d	s/d	131,95	174,93	98,33			
34	PROMEDIO CARIBE*		98,16	77,44	15,96	262,50	228,82	131,95	276,97	94,97			

Fuente: Elaboración en base a datos del Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991, 1994 y 1995.
Referencias: El símbolo * indica el promedio de los países de la región para los cuales se disponen datos. (1) El universo de datos corresponde a algunos de estos años o promedio de los mismos.

CUADRO A. 9
CAPITAL HUMANO: PORCENTAJES DE INDICADORES DE EDUCACIÓN Y SALUD Y NUTRICIÓN RESPECTO AL PAÍS DE MEJOR INDICADOR DEL G7

Nº	PAÍS	Años ¹	EDUCACIÓN						SALUD Y NUTRICIÓN												
			Matriculados como porcentaje del grupo de edad			Relación alumnos maestros en el nivel primario	Número de habitantes por médico	Tasa de mortalidad infantil (por cada 1000 nacidos vivos)	Esperanza de Vida al nacer (años)												
			Nivel Primario	Nivel Secundario	Nivel Terciario					Analfabetismo de adultos (%)											
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	11											
1	Japón	1990/92/93	-	-	-	-	100,00	-	-	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2	Estados Unidos	1990/92/93	-	-	-	-	100,00	-	-	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	Alemania	1990/92/93	100,00	s/d	0,00	-	-	-	-	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Francia	1990/92/93	-	-	-	-	100,00	-	-	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Canadá	1990/92/93	100,00	100,00	100,00	-	-	-	-	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	Italia	1990/92/93	-	-	-	-	-	-	-	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	Reino Unido	1990/92/93	-	-	-	-	-	-	-	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8	PROMEDIO G7		100,00	100,00	100,00	-	-	-	-	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	Argentina	1990/92/93	100,00	s/d	43,43	-	-	-	-	150,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
10	Brasil	1990/92/93	99,07	37,50	12,12	-	-	-	-	191,67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Paraguay	1990/92/93	102,80	28,85	8,08	-	-	-	-	191,67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	Uruguay	1990/92/93	100,93	80,77	32,32	-	-	-	-	175,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13	PROMEDIO MERCOSUR		100,70	49,04	23,99	-	-	-	-	177,08	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	Bohemia	1990/92/93	79,44	32,69	23,23	-	-	-	-	208,33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	Chile	1990/92/93	89,72	69,23	23,23	-	-	-	-	208,33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16	PROMEDIO MERCOSUR AMPLIADO		95,33	49,81	23,74	-	-	-	-	187,50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17	México	1990/92/93	105,61	52,88	14,14	-	-	-	-	250,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18	Venezuela	1990/92/93	92,52	32,69	30,30	-	-	-	-	191,67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
19	Panamá	1990/92/93	99,07	57,69	24,24	-	-	-	-	191,67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20	Costa Rica	1990/92/93	98,13	41,35	28,28	-	-	-	-	266,67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
21	Perú	1990/92/93	111,21	28,85	39,39	-	-	-	-	233,33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
22	Colombia	1990/92/93	109,35	52,88	15,15	-	-	-	-	233,33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
23	El Salvador	1990/92/93	72,90	24,04	16,16	-	-	-	-	366,67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
24	Ecuador	1990/92/93	s/d	s/d	20,20	-	-	-	-	s/d	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
25	Guatemala	1990/92/93	73,83	26,92	s/d	-	-	-	-	283,33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
26	Honduras	1990/92/93	98,13	18,27	9,09	-	-	-	-	316,67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
27	Nicaragua	1992/93	95,33	42,31	10,10	-	-	-	-	308,33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
28	PROMEDIO AMÉRICA LATINA*		95,78	42,69	22,07	-	-	-	-	229,51	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
29	Puerto Rico	1992/93	s/d	s/d	s/d	-	-	-	-	s/d	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
30	Trinidad y Tobago	1992/93	88,79	71,88	7,07	-	-	-	-	216,67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
31	Jamaica	1990/92/93	99,07	59,62	9,09	-	-	-	-	316,67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
32	Rep. Dominicana	1990/92/93	s/d	s/d	s/d	-	-	-	-	391,67	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
33	Cuba	1989	97,20	s/d	s/d	-	-	-	-	s/d	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
34	PROMEDIO CARIBE*		95,02	68,75	8,08	-	-	-	-	308,33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración en base a datos del Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991, 1994 y 1995

Referencias: El símbolo * indica el promedio de los países de la región para los cuales se disponen datos. (1) El universo de datos corresponde a algunos de estos años o promedio de los mismos.

REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

1. Arrow, Kennet, 1951, **Social Choice and Individual Values**, John Wiley & Sons, New York.
2. Balassa B, 1977, *The Effect Method of Project Evaluation, once again*, **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, Vol. 39, Nov.
3. Balassa B., 1976, *The Effect Method of Project Evaluation*, **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, Vol. 38, N° 4, Nov.
4. Banco Mundial, 1997, *El Estado en un Mundo en Transformación, Informe Sobre el Desarrollo Mundial*, Washington.
5. Banco Mundial, 1995.a, **La Contaminación Ambiental en la Argentina: Problemas y Opciones**, Vol. I y II, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Octubre, Noviembre.
6. Banco Mundial, 1995.b, *El Mundo del Trabajo en una Economía Integrada*, Informe sobre el **Desarrollo Mundial**. Washington.
7. Banco Mundial, 1994, *Infraestructura y Desarrollo*, Informe Sobre el **Desarrollo Mundial**, , Washington.
8. Banco Mundial, 1993, *Invertir en Salud*, Informe sobre el **Desarrollo Mundial**, Washington.
9. Barro R.J., Sala.-i-Martin X., 1995, **Economic Growth**, Mc Graw Hill, New York.
10. Bator F.M., 1958, *The Anatomy of Market Failure*, **Quarterly Journal of Economics**, Vol.LXXII, N° 3, August.
11. Baumol W.J., et. al., 1992, **Productivity and American Leadership. The Long View**, The MIT Press, Cambridge.
12. Becker, Gary, 1983, **El capital humano**, Alianza Universidad, Madrid.
13. Belli, Pedro, 1996, *Is Economic Analysis of Projects Still Usefull?* , **Policy Research Working Paper 1689**, The World Bank, Washington, December.
14. Bhagwati Jadish N., 1982, *Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities*, **Journal of Political Economy**, Vol. 90, N° 51.
15. Birdsall Nancy, et. al, 1995, *Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia*, **The World Bank Economic Review**, Vol. 9, N° 3, September.
16. Birsdall Nancy, et. al.,
17. Brautigham Deborah, 1991, *Governance and Economy, A Review*, **The World Bank WPS 815**, December.
18. Buchanan J. M., Tullock G, 1993, **El cálculo del consenso**, Planeta - Agostini, Barcelona.
19. Chervel, M., 1977, *The rationale of the Effect Method: A replay to Bela Balassa*, **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, Vol. 39, Nov.
20. Clinger/Cohen Act, **Capital Planning and Investment Control**, Sec. 5122, Washington.

21. Clinger/Cohen Act, **Federal Acquisition Reform Act of 1996**, Washington.
22. Clinger/Cohen Act, **Information Technology Management Reform Act of 1996**, Washington.
23. CONPES, 1994, **Res. 63 : Organización del Sistema Nacional de Gestión y Resultados**, Bogotá , Febrero 21.
24. **Constitución Política de la República de Colombia**, Fundación Bolívar, 1a. Ed., Bogotá, 1991.
25. Dagnino Pastore J.M., 1983, *Programas Óptimos de Inversión Pública bajo Racionamiento Financiero*, **Anales de la AAEP**, Argentina.
26. Dagnino Pastore J.M., *Programas Óptimos de Inversión Pública bajo Racionamiento Financiero*,
27. Datta-Chaudhuri Mrinal, 1990, *Market Failure and Government Failure*, **Journal of Economics Perspectives**, Vol. 4, N° 3, Summer.
28. Dirección de Presupuesto, 1996.b, **Criterios para la Definición de un Set Básico de Indicadores de Gestión**, Santiago de Chile, mimeo.
29. Dirección de Presupuesto, 1996.a, **Evaluación de Programas Gubernamentales**, Santiago De Chile, Diciembre 27, mimeo.
30. DNIPFP (Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos), 1997, **Plan Nacional de Inversiones Públicas - Período 1997 - 1999**, SIP, SPE, MEYOYSP, Buenos Aires, marzo.
31. DNIPFP, 1996, **Plan Nacional de Inversiones Públicas - Período 1996 - 1998**, SIP, SPE, MEYOYSP, Buenos Aires.
32. DNP, 1993, **Manual Metodológico para la Evaluación de Proyectos de Transmisión, Subtransmisión y Distribución Eléctrica**, BPIN, Bogotá.
33. DNP, 1994.a, BPIN, **Manual de Procedimientos**, Bogotá.
34. DNP, 1994.b, BPIN, **Manual Metodológico General**, Serie de Metodologías N 001, Bogotá.
35. DNP, 1994.c, **La Evaluación de Resultados en el Sector Público a Nivel Nacional**, Documento CONPES 2688, Bogotá.
36. DNP, 1995, **Gestión Pública Orientada a Resultados**, Documento CNPES 2790, Bogotá.
37. DNP, **SINERGIA - Sistema Nacional de Evaluación de Resultados : Módulo Plan Indicativo, Versión 1.0 - Manual del Usuario**, Bogotá.
38. DNP,1997, **La Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos**, <http://www.dnp.gov.co/Perfil/Bpin/LA%20RED.htm>
39. Engel E., Fischer R. y Galetovic A., 1997, *Infrastructure Franchising and Government Liabilities*, **Conference on Managing Government Exposure to Private Infrastructure Projects**, World Bank, Cartagena, Colombia , 29-30 May.
40. Escovar Gómez, S., 1997, *Evaluación de la Gestión Pública*, **Seminario sobre Nuevas Tendencias Mundiales en Evaluación de Políticas y Programas de Inversión Pública**, MEyOySP, Buenos Aires, Febrero.

41. FAR **Implementation of the Federal Acquisition**, Washington.
42. Federal Register, 1990, **Federal Energy Management and Planning Programs; Life Cycle Cost Methodology and Procedures**, Vol. 55, N° 17, January 25, and Vol. 55, N° 224, November 20, Washington.
43. FIEL, 1992, **Capital de Infraestructura en Argentina : Gestión Pública, Privatización y Productividad**, Buenos Aires.
44. FIEL, 1996.a, **La Programación de la Inversión Pública en la Argentina**, Buenos Aires.
45. FIEL, 1996.b, **La Administración Pública Nacional. Propuesta para su reestructuración**, Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires.
46. Fontaine E., 1994, **Evaluación Social de Proyectos**, 10ª Ed., Universidad Católica de Chile, Santiago.
47. GAO (General Accounting Office), 1997, **Assessing Risks and Returns: A Guide for Evaluating Federal Agencies' TI Investment Decision-making, Version 1**, February.
48. Givogri C.A., Vizzio M.A., 1991, **Propuesta para el Diseño de un Sistema de Asignación de la Inversión en el Sector Público Nacional Argentino (SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública)**, Universidad Nacional de Córdoba, mimeo.
49. Government CFO Council, **GPRA Implementation Committee documents** (<http://www.financenet.gov/financenet/fed//cfo/gpra/gpra.htm>).
50. Gray A., Jenkins B., Segsworth B., (eds), 1993, **Budgeting, Auditing, and Evaluation. Functions and Integration in Seven Governments**, Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.).
51. GSA, 1997, **Performance Based Management : Eight Steps to Develop and Use Information Technology Performance Measures Effectively**, Washington.
52. GSA, **National Defence Authorization Act for Fiscal Year 1996, Division D - Federal Acquisition Reform**, H.R. 1530, Washington.
53. GTIC (Grupo de Trabajo Interministerial de Coordinación), **Proceso de Planificación y Programación de Inversiones**, La Paz.
54. Hansen, John R., 1978, **Guía para la evaluación práctica de proyectos. El análisis de costos-beneficios sociales en los países en desarrollo**, ONUDI, Viena.
55. Harberger Arnold C., CIAPEP, **Necesidades básicas versus ponderaciones distributivas en el análisis costo-beneficio**, Tópicos Especiales, mimeo.
56. Harberger, Arnold C., 1977, **New Frontiers in Project Evaluation : A Comment on Devarajan, Squire, and Suthiwart-Narueput**, The World Bank Research Observer, Vol. 12, N° 1, February.
57. Hawking C.J., Pearce D., 1974, **Evaluación de las Inversiones**, MacMillan - Vicens Vives, Barcelona.
58. Hirschleifer J, 1970, **Sobre la Teoría de la Decisión Óptima de Inversión**, en Weston & Woods (Edts.), **Teoría de la Financiación de la Empresa**, G. Gili.

59. I.M.F., **Financial Statistics Yearbook**, 1996 (y varios números), Whashington.
60. I.M.F., **Government Financial Statistics Yearbook**, 1996 (y varios números), Washington.
61. I.M.F., **Government Financial Statistics Yearbook**, 1996 (y varios números), Washington.
62. I.M.F., **International Financial Statistics Yearbook**, 1996 (y varios números), Whashington.
63. ILPES, 1977, **Panorama de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe**, Santiago de Chile, mimeo.
64. ILPES, 1977, **Pautas Metodológicas para la Gestión de los Proyectos de Inversión Local con Referencias a la Experiencia Boliviana**, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Santiago de Chile.
65. ILPES, 1992, **Manual de Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos de Agua Potable**, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Convenio DNP- BID-ILPES (ATN/JF-3342-CO), Santiago de Chile.
66. ILPES, 1993.a, **Características y Estructura del Sistema Computacional del Banco de Proyectos de Inversión Nacional de Colombia (BPIN)**, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Serie Metodologías V. N 28, Santiago de Chile.
67. ILPES, 1993.b, **Diseño Lógico : Subsistema de Seguimiento Presupuestal**, Dirección de Proyectos y Asesoría, Serie Metodologías N 25, Santiago de Chile.
68. ILPES, 1993.c, **Manual del Usuario - Subsistema de Seguimiento Físico Financiero**, Dirección de Proyectos y Asesoría, Serie Metodologías N 22, Santiago de Chile.
69. ILPES, 1993.d, **Manual Metodológico para la Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos Ambientales**, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Convenio DNP- BID-ILPES (ATN/JF-3342-CO), Santiago de Chile.
70. ILPES, 1993.e, **Sistema de Seguimiento Físico Financiero - Diseño Físico**, Dirección de Proyectos y Asesoría, Serie Metodologías N 23, Santiago de Chile.
71. ILPES, 1993.f, **Informe Final - Banco de Proyectos de Inversión Nacional : Características y Resultados del Proyecto**, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, Convenio DNP- BID-ILPES (ATN/JF-3342-CO), Santiago de Chile.
72. ILPES, 1997, **Panorama de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe**, mimeo.
73. Irving, George, 1978, **Modern Cost-Benefit Methods. An Introduction to Financial, Economic and Social Appraisal of Development Projects**, The Macmillan Press Ltd, London.
74. Johnson David B., 1991, **Public Choice. An Introduction to a New Political Economy**, Bristlecone Books, London.
75. Krueger Anne O., 1974, **The Political Economy of the Rent-seeking Society**, *American Economic Review*, 64, June.
76. Krueger A., O., 1990, **Government Failures in Development**, *The Journal of Economics Perspectives*, Vol. 4, Summer.

77. Krugman, Paul, 1994, **Peddling Prosperity**, W.W. Norton & Company, New York.
78. Layard Richar (Ed.), 1978, **Análisis Costo - Beneficio**, Fondo de Cultura Económica, México.
79. Leeuw F.L., Rist R.C., Sonnichsen R.C. (eds.), 1994, **Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning**, Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.).
80. Ley N 152, 15.7.94, **Ley Orgánica del Plan de Desarrollo**, Congreso de Colombia.
81. Ley N° 16.736, 05/01/96, **Presupuesto Nacional**, República Oriental del Uruguay.
82. Lipsey R.G., Lancaster K., 1956, *A General Theory of the Second Best*, **Review of Economic Studies**, Vol. 24
83. Little I.M.D., Mirrlees J.M., 1974, **Project Appraisal and planning for developing countries**, Basic Books Inc., New York.
84. Llach, Juan, 1977, **Otro siglo, otra Argentina**, Ariel S.A., Buenos Aires.
85. Marcel M., 1996, **Indicadores de Desempeño en el Sector Público: La Experiencia Chilena, Taller sobre Gestión del Gasto Público**, CEPAL, Stgo. De Chile, Enero 30.
86. Mejía, F., 1992, **Manual de Identificación, Preparación y Evaluación de Proyectos**, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES, Santiago de Chile.
87. MIDEPLAN, 1992, **Inversión Pública, Eficiencia y Equidad**, Departamento de Inversiones, Santiago de Chile.
88. MIDEPLAN, 1996, **Sistema Nacional de Inversión Pública y Banco Integrado de Proyectos**, Santiago de Chile.
89. Mishan E.J., 1989, **Cost - Benefit Analysis. An Informal Introduction**, Fourth Edition, Routledge, London and New York.
90. Musgrave R.A., Musgrave P.B., 1992, **Hacienda Pública Teórica y Aplicada**, 5° Ed., Mc. Graw Hill, Madrid.
91. Müller, Dennis C., 1993, **The Public Choice Approach to Politics**, Edward Elgar Publishing Limited, Brookfield, USA.
92. Naciones Unidas, 1985, **Análisis, Evaluación de Inversiones y Capacitación a Nivel Regional**, Tomo I, II y III, ODEPLAN - PNUD/DTCD, Santiago de Chile, enero.
93. Neufville de R., Stafford J.H., 1971, **Systems Analysis for Engineers and Managers**, McGraw-Hill Book Company, New York.
94. Nogués Julio, 1997, *Inversión Privada en Infraestructura y Crecimiento Económico: La Argentina en el Contexto Internacional*, **Anales de la XXXII Reunión Anual de la AAEP**, Bahía Blanca, Argentina, Noviembre.
95. North Douglas C., , 1994, *Economic Performance Through Time*, **American Economic Review**, Vol. 84, N° 3, June.
96. ODEPLAN, 1990, **Inversión Pública Eficiente. Un continuo desafío**, Departamento de Inversiones, Santiago de Chile.

97. OECD, 1994, **Project and Policy Appraisal: Integrating Economics and Environment**, Paris.
98. OECD, 1995.a, **Budgeting for Results. Perspectives on Public Expenditure Management**, Paris.
99. OECD, 1995.b, **Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries**, Paris.
100. OECD, 1995.c, **The Economic Appraisal of Environmental Projects and Policies. A Practical Guide**, Paris.
101. Ohana, E. F., 1997, **Relatório sobre o Processo de Decisão de Investimento no Setor Público Brasileiro**, CEPAL, Brasília, Junho.
102. OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs), 1995, **Evaluating Information Technology Investment**, Washington, November.
103. OMB (Office of Management and Budget), a, **Legislative Coordination and Clearance**, Washington.
104. OMB, 1977.c, **Capital Programming Guide, Version 1.0, Supplement to OMB Circ. A-11, Part 3; Planning, Budgeting, and Acquisition of Capital Assets**, Washington, July.
105. OMB, 1977.d, **Principles of Budgeting for Capital Asset Acquisitions**, Budget of the U.S. Government - Fiscal Year 1988, Washington.
106. OMB, 1983, **Performance of Commercial Activities**, Circular N° A-76 (Revised), Washington, August 4.
107. OMB, 1992, **Guidelines and Discounting Rates for Benefit - Cost Analysis for Federal Programs**, Circular A-94, Revised, Transmittal Memorandum N° 64, Washington, October 29.
108. OMB, 1994, **Discount Rates for OMB**, Circular A-94, Memorandum M94-14, Washington.
109. OMB, 1995, **Evaluating Information Technology Investments: A Practical Guide**, Version 0.1, Washington, November.
110. OMB, 1996.a, **Funding Information Systems Investments**, Memorandum M-97-02, Washington, October 25.
111. OMB, 1996.b, **Planning, Budgeting, and Acquisition of Fixed Assets**, Circular N° A-11, Revised, Transmittal Memorandum N° 68, Washington, July 16.
112. OMB, 1996.c, **Preparation and Submission of Annual Budgets Estimates, Part. 3, Planning Budgeting and Acquisition of Fixed Assets**, Washington, July.
113. OMB, 1996.d, **Preparation and Submission of Strategic Plans, Part 2**, Circular A-11, Washington.
114. OMB, 1997.a, **Chapter 6: Federal Investment Spending and Capital Budgeting** (pp. 101 - 141), **Budget of the U.S. Government - Fiscal Year 1988**, Reprint in *Analytical Perspectives*, Washington.
115. OMB, 1997.b, **Chapter 9 : Aid to State and Local Governments** (pp.193 - 204), **Budget of the U.S. Government - Fiscal year 1998**, Reprint in *Analytical Perspectives*, Washington.
116. OMB, b., **Policies to be Followed in the Acquisition of Major Systems**, Circular A-109, Washington.

- 117.OMB, c, **Federal Credit Policy**, Circular A-70, Washington.
- 118.OMB, d, **Management of Federal Information Resources**, Circular A-130, Washington.
- 119.OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), 1997, **T.O.I. - Texto Ordenado de Inversiones**, Contaduría General de la Nación, República Oriental del Uruguay, Enero.
- 120.OPP, 1993, **Guía para el Seguimiento de Proyectos**, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Junio.
- 121.Osborne D. , Gaebler T., 1994, **La reinención del gobierno**, Paidós, Barcelona.
- 122.Petrei A.H., 1977, **Cuestiones de Eficiencia en los Presupuestos Latinoamericanos: situación actual y perspectivas**, XXX Jornadas de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba, 17 al 19 de Septiembre, Carlos Paz, Argentina.
- 123.Petrei A.H., 1995, **Musgrave y Buchanan : Un intento de conciliación**, 28° Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba.
- 124.Picciotto R, Rist R.C. (eds.), 1994, **Evaluation and Development. Proceedings of the 1994 World Bank Conference**, World Bank Operation Evaluation Department, Washington.
- 125.Power Terry (ed.), 1981, **El Cálculo de los Precios de Cuenta en la Evaluación de Proyectos**, B.I.D., Washington.
- 126.Presidential Memorandum, 1992, **Benefits and Cost of Legislative Proposals**, Washington, April 29.
- 127.Ray, A., 1985, **Cost Benefit Analysis, Issues and Methodologies**, Burbank, London.
- 128.Rieper O., Toulemonde J. (eds.), 1997, **Politics and Practices of Intergovernmental Evaluation**, Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.).
- 129.RISC (Regulatory Information Service Center), 1996, **The Regulatory Plan and the Unified Agenda of Federal Regulatory and Deregulatory Actions**, - October 1996, FR Vol. 61 N° 231, Washington, November 29.
- 130.Rist, Ray C., 1977, **Preguntas desde el Desarrollo y Respuestas desde la Evaluación**, Seminario sobre Nuevas Tendencias Mundiales en Evaluación de Políticas y Programas de Inversión Pública, MeyOySP, Buenos Aires, Febrero.
- 131.RWO (Regulatory Workin Group), 1994, **Economic Analysis of Federal Regulations Under Executive Orden N° 12866**, Sally Katzen Memorandum, Washington, January 11.
- 132.Saldarriaga G., Sanín Angel H., 1992, **Estrategias de Capacitación para la Implantación de Bancos de Proyectos de Inversión Pública : La Experiencia de Colombia**, Dirección de Proyectos y Asesoría, ILPES, Santiago de Chile.
- 133.Solís, María Teresa, 1977, **Costa Rica: Sistema Nacional de Evaluación**, Seminario sobre Nuevas Tendencias Mundiales en Evaluación de Políticas y Programas de Inversión Pública, MeyOySP, Febrero, Buenos Aires.
- 134.State Services Commission, 1996, **New Zealand's State Sector Reform : A Decade of Change**, Wellington.

135. Stewart Francis, 1980, *El análisis costo beneficio social en la práctica: aplicación de las técnicas Little-Mirrlees a estudios de casos*, Boletín del CEMLA, Vol. XXVI, N° 2, marzo-abril.
136. Subsecretaría de Programación Regional, *El Desempeño Del Fonavi Durante El Año 1996: Algunos Indicadores de Gestión, Versión Preliminar, Documento Para Su Discusión*, Abstract, SOP, MEYOYSP, Buenos Aires, Octubre.
137. Tanzi Vito, Schucknecht L., 1995, *The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries*, I.M.F. (WP/95/130), Washington, december.
138. The White House, 1993, *Regulatory Planning and Review*, Executive Order N° 12866, Office of the Press Secretary, September 30.
139. The White House, 1994, *Principles for Federal Infrastructure Investments*, Office of the Press Secretary, Washington, January 28.
140. Tullock, Gordon, 1965, *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington.
141. Tullock, Gordon, 1967, *The Welfare Cost of Tariff, Monopolies, and Theft*, Western Economic Journal, June.
142. UNIDO, 1997, *Comfar III - Expert Manual*, Vienna.
143. Urbitzondo, 1977, *Conference "The Transformation of Argentina : Democratic Consolidation, Understanding and Reforming Bureaucracy in Argentina : Preliminary Reflections Economic Reforms and Institutional Design"* , Buenos Aires, June 20-21.
144. Urbitzondo S., Artana D. Y Navajas F, 1977, *La Autonomía de los Entes Reguladores Argentinos: Agua y Cloacas, Gas Natural, Energía Eléctrica y Telecomunicaciones*, Anales de la XXXII Reunión Anual de la AAEP, Bahía Blanca, Argentina, Noviembre.
145. Valenzuela L.C., 1989, *La Inversión Pública en el Contexto del Nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto: La Experiencia de Colombia*, Area de Programas de Asesoría, ILPES, Santiago de Chile.
146. Vallejo Mejía, César, 1997, *¿ Sistema Nacional de Inversión Pública? La otra cara de la reforma*, CRECE, Manizales, Colombia, mimeo.
147. Vasco M., 1996, *Sistema de Inversión Pública y Descentralización: El Caso Colombiano*, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES, Santiago de Chile.
148. Vera Pamela, 1977, *Guía Metodológica para la Evaluación Expost de Proyectos*, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES-CEPAL, LC/IP/L.130, enero.
149. Vizzio M. A., 1977, *El Benchmarking como Metodología de Análisis de la Eficiencia de Organismos Gubernamentales. El caso de las Aduanas*, Asociación Argentina de Economía Política, XXXII Reunión Anual, Noviembre, Bahía Blanca, Argentina.
150. Vizzio M. A., 1996, *Reflexiones sobre Nociones de Rentabilidad*, Revista del Instituto Argentino de Ejecutivos de Finanzas, Buenos Aires, marzo.
151. Vizzio M.A., 1996, *Comentario al Trabajo: Transporte Binacional: Nota sobre los Beneficios Argentinos del Puente Buenos Aires Colonia*, de Caffaro G., Nicolini J.L. y Pucci C., XIX Reunión Anual de la AAEP, Salta, Argentina.

152. Weingartner H.M., 1974, **Mathematical Programming and the Analysis of Capital Budgeting Problems**, Kershaw Publishing Company Ltd. , London.
153. Weisbord, B.A., 1978, **Derivación de un conjunto implícito de ponderaciones Gubernamentales para las distintas clases de ingresos**, en Layard R. (Ed.), **Análisis Costo - Beneficio**, Fondo de Cultura Económica, México.
154. Wolfenson, James D., 1977, **Para acabar con la pobreza, luchar contra la corrupción**, Los Ángeles **Times y La Voz del Interior**, 9 de Noviembre.
155. World Bank, 1992, **Economic Analysis of Projects: Towards a Results-oriented Approach to Evaluation**, Operations Policy Department, Washington.

INSTITUCIONALES

Ministerio de Hacienda, *Bolivia*.

Departamento Nacional de Planeación, *Colombia*.

Ministerio de Planificación y Cooperación, *Chile*.

Ministerio de Planificación Nacional, *Costa Rica*

Office of Management and Budget, Executive Office of the President, *U.S.A.*

Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la *República Oriental del Uruguay*.

Proyecto OEA-SEGEPLAN, *Guatemala*.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *México*.

Subsecretaría de Inversión Pública, MEyOySP, *Argentina*.

REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA DE CHILE

Juan Cavada
MIDEPLAN/Chile

I. EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA: TAREA PERMANENTE.

La estrategia de desarrollo que Chile ha estado aplicando y cuyas principales características son conocidas, reconoce la importancia de un alto nivel de inversión y dentro de ella el rol significativo que corresponde a la inversión pública.

El país ha realizado un gran esfuerzo para alcanzar un alto coeficiente de inversión como requisito para lograr las metas de crecimiento económico y desarrollo social que se ha propuesto. Se reconoce, de acuerdo a los avances en la teoría moderna del crecimiento y los análisis empíricos realizados, la incidencia gravitante de "otros factores", tales como la educación, el cambio tecnológico, los arreglos institucionales, etc. Sin embargo, no se tiene duda alguna respecto de la necesidad de mantener altas tasas de inversión si es que se quiere obtener tasas elevadas de crecimiento económico.

Por otra parte, tampoco se desconoce el debate que se realiza habitualmente respecto de las relaciones entre inversión pública e inversión privada. Como se sabe en este debate, en que se mezclan aspectos teóricos con otros de carácter más bien ideológicos, se ha desarrollado una línea de argumentación contraria a la inversión pública imputando a ésta, como característica constituyente, la ineficiencia y un efecto negativo en el volumen de la inversión privada (crowding out); si esta doble caracterización fuera correcta, la inversión pública afectaría negativamente el crecimiento económico y el desarrollo social del país y la política a aplicar sería la reducción, relativa o absoluta, de la inversión pública para abrirle mayores espacios a la actividad privada.

La estrategia de desarrollo chilena, considera que, desde un punto de vista macroeconómico, el crecimiento de ambos tipos de inversión, pública y privada, no solo es perfectamente posible sino que también conveniente. Para esto se requiere una política fiscal y monetaria adecuada de modo tal que el Estado no tenga déficits y pueda financiar su inversión sin recurrir a recursos de ahorro privados que, de otro modo, hubieran sido destinados a financiar inversión privada. Las condiciones macroeconómicas necesarias para hacer compatibles ambos tipos de inversión son conocidas y forma parte de la conducción macroeconómica de Chile.

Por otro lado, desde una perspectiva microeconómica hay gran cantidad de evidencia respecto de la complementariedad de proyectos públicos y privados, del rol estimulante y del carácter de condición necesaria que tiene en muchos casos, la inversión pública respecto de la inversión privada.

Se establece así la importancia estratégica de la inversión y, dentro de ella, el rol y espacio que corresponde a la inversión pública. Resulta también evidente que junto con

lograr altas tasas de inversión se requiere que esta se asigne y administre en condiciones de la mayor eficiencia posible, tanto en el campo privado como en el público.

La eliminación de distorsiones y el perfeccionamiento permanente de los mercados, incluido el mercado financiero, son los pilares básicos para avanzar hacia una mayor eficiencia en la inversión privada. En el campo público, para una parte muy considerable de su inversión, el perfeccionamiento de los mercados no es un mecanismo suficiente, dada la naturaleza, composición y objetivos de la inversión pública. De allí la necesidad de contar con mecanismos que promuevan de manera sistemática y permanente el aumento de la eficiencia en la inversión pública. Esta es la principal razón para establecer y perfeccionar un sistema Nacional de Inversión Pública en Chile.

II. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES.

El S.N.I. establece las bases y condiciones para el desarrollo del proceso de inversión pública fundado en la asignación de recursos a proyectos específicos que han sido sometidos a una evaluación socioeconómica a través de metodologías establecidas previamente; este proceso, permite transformar ideas en proyectos de inversión y diferenciar aquellos proyectos que reúnen los méritos suficientes para justificar su realización, de aquellos otros cuya ejecución no es recomendable desde el punto de vista del bienestar de la comunidad. De este modo se busca cumplir el objetivo fundamental del S.N.I. que es el de permitir a las autoridades concretar las opciones de inversión más rentables para la sociedad y consistentes con las políticas de gobierno.

De la estructura y funcionamiento del S.N.I., hay 3 aspectos que interesa destacar, en relación al proceso de evaluación propiamente tal.

1. Las funciones de análisis técnico-económico de los proyectos de inversión están radicadas en MIDEPLAN, tanto desde el punto de vista del establecimiento del conjunto de normas, procedimientos y metodologías de preparación y evaluación de proyectos que toda institución pública debe seguir, como del análisis, revisión y recomendación técnica correspondiente a cada uno de ellos.

Estas funciones se expresan en el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI) y tiene como objetivo principal normar y coordinar el proceso de identificación, formulación, presentación y evaluación de los proyectos de inversión del sector público chileno.

2. Las funciones de identificación, formulación, presentación y evaluación de los proyectos se radican en las entidades inversionistas, es decir, en aquellos ministerios y servicios que desean realizar inversiones con recursos públicos; estas funciones deben ser realizadas de acuerdo a las normas establecidas por MIDEPLAN (SEBI); en particular deben respetar las fases del ciclo de vida del proyecto.
3. Las funciones de revisión de los proyectos y de emisión de la recomendación técnica correspondiente, requisito legal para la ejecución del proyecto, se

radican en MIDEPLAN, tanto en el nivel central como en las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación que el Ministerio tiene a nivel regional.

Desde el punto de vista del manejo de la información, el S.N.I. dispone del Banco Integrado de Proyectos; este Banco es un sistema computarizado de información sobre proyectos de inversión pública que cubre todo el ciclo de vida de los proyectos. El Banco Integrado de Proyectos (BIP) funcionó de manera computarizada a partir de 1985; en 1992 fue necesario dar un salto tecnológico y de modernización, liberándose de la dependencia de los servicios computacionales de otra entidad pública, ya que bajo esas condiciones era imposible atender las necesidades de los usuarios del S.N.I., por la creciente demanda de capacidad computacional. En 1993 se puso en marcha un nuevo apoyo computacional utilizando tecnología de punta bajo un esquema cliente-servidor con UNIX como sistema operativo y Windows para sus usuarios; esto permitió ganar grandes ventajas para todos los usuarios tanto en capacidad computacional disponible como en el carácter más amigable del software utilizado.

Durante 1997 se preparó un nuevo salto en la modernización del BIP. El aumento más allá de lo previsto del número de usuarios y la creciente amplitud y complejidad de la demanda, generaron dificultades al sistema en uso; por otra parte, en el mercado aparecieron nuevas oportunidades producto del avance tecnológico en materia informática y que se podían aprovechar en el BIP. A partir de marzo de 1998 se pone en marcha un nuevo sistema, en ambiente intranet que aumenta un 100% el número de instalaciones conectadas al BIP, aumenta sustancialmente la velocidad de procesamiento y respuesta para los usuarios, utiliza plataforma Windows en todas sus modalidades, permite la actualización del BIP en forma ágil y expedita, etc.

Para el proceso presupuestario de 1998, ingresaron al Sistema Nacional de Inversiones para su revisión y recomendación técnica aproximadamente 12.150 proyectos por una inversión total equivalente a más de 10 mil millones de US\$.

III. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES.

Una cabal comprensión del actual Sistema Nacional de Inversión Pública de Chile, requiere tener presente tanto las características institucionales del país y su desarrollo a través del tiempo, como el hecho de que lo existente es resultado de un proceso largo y complejo, que fue impulsado por diversos actores más allá de las tan diferentes y difíciles etapas que el país ha vivido en las últimas 3 o 4 décadas.

El resultado obtenido, solo fue posible porque en cada uno de los momentos claves, los actores involucrados tuvieron suficiente claridad como para entender la necesidad de orientar su acción en una perspectiva de largo plazo, sin que las urgencias hicieran perder prioridad a la tarea emprendida.

Los aspectos más relevantes de este proceso se señalan brevemente a continuación, sin que su orden indique importancia relativa o la secuencia cronológica seguida.

1) Aspectos metodológicos.

a) Elección y desarrollo de un enfoque metodológico.

Durante el proceso de construcción de este sistema ha existido, y aún existe, a nivel internacional un debate experto respecto de las bondades relativas de diversos enfoques metodológicos. Si bien es necesario no dar por terminada esta reflexión teórica y metodológica, más aún es preciso renovarla permanentemente, la operación del sistema requiere de una opción metodológica que otorgue homogeneidad y consistencia al tratamiento de las demandas de recursos para inversión pública; de otro modo los objetivos esenciales del sistema no se pueden lograr. La opción asumida en Chile, y hoy día vigente, se puede resumir en el uso del Valor Actual Neto Social (VAN Social) y Costo. Efectividad para proyectos en que el primer criterio resulta no aplicable.

b) Estimación de precios sociales

Desde los primeros pasos de la experiencia chilena, se incorporó la preocupación por el análisis de metodologías alternativas que permitieran estimar "precios sociales" aplicables a la evaluación de los diversos proyectos de inversión. Esta preocupación estimuló la investigación macroeconómica y el diseño de modelos orientados a la determinación de un conjunto de precios sociales para variables relevantes.

En la actualidad MIDEPLAN, con apoyo académico externo, estima y define para la evaluación social de proyectos públicos, la tasa social de descuento, el valor social del tipo de cambio y el valor social del trabajo; para determinados tipos de proyectos se estima el valor social del petróleo y el valor social del tiempo (transportes).

c) Diseño de metodologías.

La inversión pública está constituida por una variedad de tipos de proyectos que, además, cambia a través del tiempo. Para evaluar adecuadamente estos proyectos de inversión, la opción del enfoque metodológico ya señalado constituye un paso indispensable pero insuficiente; se requiere el diseño de metodologías específicas que, en definitiva, son aplicaciones del enfoque general a tipos de particulares de proyectos.

Hoy en día se dispone de unas 25 metodologías diferentes a disposición de los agentes inversionistas públicos; estas metodologías se perfeccionan a través del tiempo y también se incorporan nuevas metodologías en función del cambio en la composición de las inversiones públicas.

Cabe destacar que un elemento clave en el proceso de definir y establecer metodologías específicas, ha sido el trabajo conjunto de los profesionales de MIDEPLAN y de los ministerios y servicios públicos inversores que tendrán que aplicar dichas metodologías.

d) Incorporación de impactos ambientales.

Durante 1997 se aprobó el reglamento de la Ley de Bases del Medio Ambiente y, por tanto, se pone en vigencia efectiva el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

De acuerdo a estas disposiciones, los proyectos públicos están sometidos a las mismas exigencias aplicables al sector privado y la resolución de la respectiva Comisión de Medio Ambiente, debe ser ponderada en la evaluación socioeconómica que deba efectuar el Ministerio de Planificación y Cooperación.

En consecuencia, es necesario definir metodologías, formas de articulación y complementariedad entre ambos sistemas de evaluación que aseguren el cumplimiento de los objetivos propuestos sin complicaciones y costos innecesarios para los agentes inversionistas públicos.

e) Evaluación Ex-post

El proceso de evaluación ex-post de las inversiones en Chile no ha tenido aún prioridad y los recursos técnicos se han aplicado prácticamente en su totalidad a la evolución ex-ante. De allí que la evaluación ex-post se encuentre en una etapa insuficiente, habiéndose aplicado este tipo de evaluación a un número muy pequeño de casos con el objeto de obtener algún aprendizaje a partir de la práctica.

Corresponde dar algunos pasos adicionales, definiendo metodologías para diversos tipos de proyectos y aumentando significativamente el número de evaluaciones. De otro modo, se deja de aprovechar una fuente valiosa de información para mejorar la evaluación ex-ante y la asignación de recursos públicos.

2) Aspectos institucionales.

El establecimiento, desarrollo y vigencia del S.N.I. está estrictamente relacionado con definiciones precisas en los arreglos institucionales:

- a) Establecer, con respaldo legal, que los recursos públicos de inversión se asignan proyecto a proyecto, en base a criterios objetivos de evaluación social, buscando acrecentar el bienestar general de la comunidad.
- b) Establecer normas que regulan el proceso de formulación, preparación y evaluación de proyectos de inversión de las entidades públicas y su relación con el proceso presupuestario.
- c) Establecer una clara diferencias de roles, y su necesaria complementariedad, entre las entidades inversionistas, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación; en este último se radica la responsabilidad por el funcionamiento del sistema de evaluación de proyectos y la emisión de las correspondientes recomendaciones técnicas.

- d) Adecuar el Sistema Nacional de Inversiones al proceso de descentralización de la Administración del Estado que impulsa el gobierno.

En este sentido se destaca la creación y fortalecimiento de las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC), del Ministerio de Planificación que hoy día revisan y emiten las correspondientes recomendaciones técnicas de prácticamente el 84% de los proyectos de inversión.

3) Recursos humanos.

El establecimiento del S.N.I. y su adecuado funcionamiento requiere de una masa crítica de profesionales calificados en el campo de la preparación y evaluación social de proyectos, distribuidos en toda la estructura pública, es decir en los ministerios y servicios inversionistas, a nivel nacional y regional, así como en el propio Ministerio de Planificación. Sin esta masa crítica, en permanente renovación el sistema no puede operar.

De allí la necesidad que tenía el país de desarrollar un ambicioso esfuerzo de capacitación de recursos humanos, con apoyo universitario, y que se mantiene permanentemente. En esta dirección cabe destacar, las actividades realizadas por MIDEPLAN en convenio con la Universidad Católica (CIAPEP) y por MIDEPLAN en convenio con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

4) Aspectos informáticos.

El principal instrumento informático con que cuenta el Sistema Nacional de Inversión es el Banco Integrado de Proyectos y es también la cara más visible del sistema para muchos de los actores involucrados.

Inicialmente la información fue procesada en planillas y métodos manuales; posteriormente en la medida en que el sistema se ampliaba y se hacía más complejo y dados los tremendos avances en la tecnología informática, se pudo crear el Banco Integrado de Proyectos, como gran apoyo computacional para todos los usuarios; las ventajas son enormes y no solo en términos de tiempo ahorrado. Sin embargo hay dos aspectos que ha sido necesario abordar permanentemente; por una parte la rapidez de la obsolescencia tecnológica obliga a "modernizar" el sistema con frecuencia y a entrenar al personal de toda la administración pública que opera con el BIP. En 1993, se dió un salto tecnológico importante y hoy día, 1998, ha sido necesario sustituir la solución anterior por otra más moderna, con capacidad de atender a más usuarios y en mejor forma.

Es indispensable destacar que nuestra experiencia nos indica que el instrumento computacional es un apoyo y no el corazón ni la primera piedra del sistema. Si los aspectos metodológicos, institucionales y de recursos humanos no está adecuadamente resueltos la inversión en hardware y software puede ser completamente inútil. Por otra parte sin avances en materia informática, el sistema se hace progresivamente inoperante y pierde legitimidad ante las autoridades y entre los usuarios.

5) Legitimidad del sistema.

La vigencia y desarrollo del sistema no depende solamente de los factores o aspectos ya señalados, es de vital importancia el tema de su legitimación en la administración del Estado y la sociedad en general.

En la experiencia chilena, por razones históricas el sistema fue visto como un instrumento de marcadas características autoritarias y tecnocráticas y por tanto, su legitimación resultaba precaria en algunos sectores de la sociedad y de la administración.

Los avances en materia de legitimación social se han logrado a partir de destacar que la eficacia de la inversión pública, principal preocupación del sistema, tiene tres dimensiones importantes:

- 1) Dimensión económica: la eficiencia "crea" importantes recursos económicos; la eficiencia contribuye a resolver un número mayor de problemas y de manera más adecuada.
- 2) Dimensión ética: la eficiencia tiene un profundo sentido ético: la ineficiencia tiene costos que siempre paga alguien en la sociedad y, lo más probable es que lo paguen aquellos que tienen menores oportunidades para hacer prevalecer los intereses y puntos de vista.
- 3) Dimensión política: la eficiencia tiene un sentido político; la eficiencia pública valoriza el rol del sistema político y de las autoridades y, por tanto, del sistema democrático; la ineficiencia desprestigia el sistema político y la democracia.

Adicionalmente, hay otro aspecto de creciente importancia en la legitimación del Sistema Nacional de Inversión; el propio desarrollo democrático está asociado a una creciente demanda de la población por mayor transparencia en el manejo de los asuntos públicos. Un S.N.I. que opera a través de procedimientos y criterios conocidos hace un aporte muy importante a la gestión transparente de los recursos de inversión.

IV. PRINCIPALES DESAFÍOS.

Hay fundadas razones para valorar muy positivamente lo que el país ha construido para asegurar una asignación más eficiente de la inversión pública, aún cuando sus beneficios para la sociedad no sean siempre suficientemente percibidos y comprendidos por los diversos actores. Esta evaluación positiva no nos lleva a la autocomplacencia y al conformismo; todo lo contrario, ya que se han dado pasos significativos, es necesario y posible plantearse exigencias mayores; estas exigencias se expresan en dos tipos de desafíos que mantienen relaciones entre sí; por una parte, se trata de perfeccionar la operación del sistema actual y, por otra, agilizar la necesidad de un nuevo diseño del sistema en su conjunto.

1) Perfeccionamiento operacional.

Los desafíos del perfeccionamiento operacional son relativamente simples y requieren modificaciones de la misma naturaleza de aquellos que se han estado

introduciendo en los últimos años: simplificación de procedimientos, mejoras en metodologías, incorporación de nuevas metodologías, fortalecimiento de recursos humanos, apoyo informático, reducción de los tiempos de procesamiento y análisis de la información.

Sin embargo, es preciso destacar algunos aspectos cuyo mejoramiento dentro del actual sistema es necesario y posible.

Por una parte, existe la fundada impresión que el método aplicado para estimar la tasa social de descuento tiende a sobreestimar esta variable, afectando el volumen y la composición de la cartera de proyectos "recomendables". El contexto macroeconómico ha cambiado y se requiere, en consecuencia, examinar críticamente el método en uso.

Por otro lado; y finalmente relacionado con el punto anterior, la evaluación de proyectos de inversión pública no considera de manera explícita los riesgos de los proyectos. Un examen conceptual de la situación lleva más bien a evaluar que el método usado para estimar la tasa social de descuento, de algún modo traspassa a los proyectos públicos el riesgo incorporado en la tasa privada. De allí que el tema del riesgo deba ser reexaminado en conjunto con el método aplicado para estimar la tasa social de descuento.

Hay también una insatisfacción creciente por el hecho de que las metodologías en uso no incorporan de manera sistemática algunos efectos (costos y beneficios) atribuidas a determinados proyectos: impacto urbano de obras de transporte urbano; inversiones en zonas aisladas y de interés especial.

2) Reflexión sobre el diseño del sistema.

Es conveniente y necesaria una reflexión sobre los fundamentos del diseño actual, sin perjuicio de los mejoramientos que al interior de él se pueden seguir realizando. La principal razón para hacer un alto y estimular una reflexión más profunda sobre el diseño del sistema es simplemente que el país ha estado experimentando cambios muy importantes que hacen de este país una realidad política, económica y social muy distinta y más compleja de la que existía cuando se establecieron las bases del sistema; en los años de configuración del sistema, la economía era más simple, la inversión pública era considerablemente menor en términos relativos y absolutos y la administración del Estado se caracterizaba por el autoritarismo y la centralización extrema.

Hoy día operan en la sociedad tendencias que obligan a pensar en el rol, funciones y estructuras de la administración del Estado y, en consecuencia, en el diseño del S.N.I.

Las principales tendencias a destacar son las siguientes:

1) La elevada tasa de crecimiento del producto de los últimos 10 años ha creado una fuerte presión sobre la infraestructura de apoyo a la producción y al transporte; el crecimiento previsto para la próxima década agilizará enormemente el déficit de infraestructura. Si bien es cierto que una parte significativa de la nueva inversión en infraestructura será realizado por el sector privado, dadas las nuevas políticas en vigencia, habrá en todo caso una presión importante por expandir infraestructura de responsabilidad pública. Conviene reflexionar respecto a la factibilidad de mantener los mismos diseños cuando el volumen de la inversión cambia de manera tan rápida.

2) Crecimiento del ingreso per cápita.

El año 2000 Chile tendrá probablemente el doble del producto del año 1990 y el ingreso per-cápita de 1999 será el doble del año 1990. De aquí que lo que razonablemente debe esperarse es que en los próximos años la administración del Estado deba enfrentar una demanda por inversión pública muy diferente a la de los años 80 y principios de los 90, tanto en cantidad como en calidad y composición de la inversión.

No es razonable asumir que los bienes y servicios asociados a la inversión pública deban mantenerse o crecer lentamente; es decir, no parece apropiado suponer que estos bienes y servicios tendrán una elasticidad ingreso de la demanda igual a cero o notoriamente inferior a 1.

3) Crecimientos de los recursos para inversión.

Un país que seguirá creciendo con tasas promedio anual en torno al 6% o 6,5%, con una tasa de inversión pública en torno al 16% o 18% de la inversión total verá incrementados sus recursos potencialmente utilizables para invertir de manera muy considerable y, en consecuencia, el S.N.I. deberá procesar un volúmen muy amplio de recursos y un número muy superior de proyectos.

4) El cambio demográfico.

Chile se encuentra en una fase avanzada del proceso de transición demográfica, lo que tiene grandes consecuencias para la sociedad en su conjunto. La pregunta relevante, para estos efectos, es ¿cómo afecta el cambio demográfico el volumen y composición de la inversión pública?

De modo ilustrativo solamente, se puede mencionar algunos aspectos:

La transición demográfica afecta el perfil epidemiológico del país y podría producir un cambio en el volumen y composición de la inversión pública. En los servicios de salud; la expansión notable de la tercera edad así como la reducción del tamaño medio de la familia podría afectar las políticas públicas en vivienda.

5) Participación de la mujer en la fuerza de trabajo.

El fuerte incremento que se espera de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, plantea interrogantes respecto del rol del Estado en esta materia para facilitar esta tendencia y hacerla compatible con los objetivos de desarrollo como son el tratamiento a la infancia y a los jóvenes. De aquí pudieran desprenderse nuevas áreas de intervención pública y nuevos tipos de proyectos de inversión estatal.

6) Los problemas urbanos.

El examen de las tendencias demográficas permiten prever el surgimiento y agudización de problemas urbanos en ciudades pequeñas y medianas, además de los que ya

afectan a las áreas metropolitanas mayores. ¿Qué tipo de intervención e inversión pública se requerirá?

7) Impactos de la Inversión Privada.

La velocidad de crecimiento de la inversión privada, nacional y extranjera, y las enormes dimensiones de muchos proyectos privados, están provocando una fuerte tensión sobre la inversión pública. En algunos casos se expresa en demandas para la ejecución de proyectos públicos que se estiman necesarios para las decisiones de inversión privada; en otros casos, los efectos de la inversión privada obligan a la realización de proyectos públicos.

El S.N.I. debe examinar y dar adecuado tratamiento a las diversas formas de relación e influencia recíproca entre la inversión pública y la inversión privada.

8) Proceso de descentralización y desconcentración.

El gobierno de Chile está impulsando un proceso gradual pero significativo de descentralización y desconcentración de la Administración del Estado. Resulta entonces, imprescindible imaginar y diseñar distintas alternativas de estructuración y funcionamiento del S.N.I., en un contexto de nuevas y cambiantes formas de distribuir las competencias públicas.

9) Demanda por eficiencia y transparencia.

El proceso de desarrollo chileno está siendo acompañado por una creciente conciencia sobre el valor de la eficiencia y la transparencia, particularmente en el campo de los recursos públicos. Vale la pena, en consecuencia, estudiar alternativas para que el S.N.I. cumpla también un rol más significativo en relación a la demanda por transparencia.

10) Efectos en el S.N.I., de las nuevas políticas de gobierno.

Las autoridades nacionales han definido o están por definir políticas de importancia en diversos ámbitos que debieran influir en el diseño y funcionamiento del S.N.I.; por ejemplo:

- * Incorporación de la dimensión ambiental en la evaluación de proyectos públicos e incorporación de los correspondientes espacios de participación de la comunidad.
- * Incorporación explícita de criterios de equidad en el proceso de toma de decisiones de inversión.
- * Incorporación de objetivos de ordenamiento territorial, con especial preocupación por el despoblamiento de ciertos territorios y la falta de integración de poblaciones de áreas aisladas.
- * Incorporación de la dimensión ambiental en la evaluación de proyectos públicos.

- * Incorporación de criterios explícitos de equidad.
- * Incorporación de objetivos en materia de ordenamiento territorial.

La presencia de este conjunto de tendencias y decisiones de largo alcance, hace necesario examinar nuevamente el rol de la inversión pública en el mediano y largo plazo, sus principales objetivos y composición, sus formas de gestión, los grados de descentralización y desconcentración, etc. Solo a partir de este análisis es posible reinventar, si fuese necesario, un nuevo diseño para el Sistema Nacional de Inversiones.

1950

1951

1952

1953

1954

1955

1956

1957

1958

1959

1960

1961

1962

1963

1964

1965

1966

1967

1968

1969

1970

1971

LA EVALUACION DE LA INVERSION PUBLICA: EL CASO DE LA REPUBLICA DOMINICANA

Rafael Camilo
Director Nacional ONAPLAN

I. INTRODUCCION

En las últimas décadas, las economías latinoamericanas han experimentado diversas experiencias. Un período de intenso crecimiento, fundamentado en el fácil acceso a recursos externos, fue seguido por una década de crisis e inestabilidad. La crisis reflejó claramente las fallas del modelo económico anterior y dio lugar a dolorosos programas de estabilización. En particular, la dificultad para combinar la estabilización macroeconómica con ajustes estructurales orientados al crecimiento, redujo bruscamente el ritmo de expansión habitual, y el ingreso per cápita del área se redujo significativamente. En el último quinquenio, sin embargo, la estabilidad macroeconómica parece haber sido alcanzada, por lo cual los esfuerzos se reorientan hacia la adopción de reformas que propicien un crecimiento sostenido y una reducción de la pobreza.

La reestructuración de la inversión pública debe ser una parte importante del proceso de transformación económica y social en nuestros países. En ese sentido, estudios recientes destacan que diversas formas de infraestructura física ---tales como redes de carreteras--- influyen significativamente en la ampliación de mercados y en la reducción de costos de transacciones. Otros estudios destacan la estrecha relación de otras formas de infraestructura pública ---tales como sistemas de irrigación de uso colectivo--- con el retorno social del capital privado y con las posibilidades de crecimiento de las economías. Por último, diversas mediciones enfatizan la influencia del gasto público en infraestructura sobre el equilibrio regional, la creación de economías de escala y el aumento del nivel de competitividad.

Sin embargo, el resultado relevante de un proyecto de infraestructura pública no es el activo físico en sí, sino el flujo de servicios económicos que puede extraerse del mismo. La utilidad de la inversión pública depende en última instancia de la eficiencia con que la misma es planeada y posteriormente ejecutada, así como del grado en que su formulación responde a las necesidades de los usuarios potenciales. En pocas palabras, inversiones aparentemente similares pueden tener impactos muy distintos, dependiendo de la forma en que las mismas hayan sido concebidas, implementadas y operadas.

El objetivo de esta exposición es presentar brevemente la experiencia de la República Dominicana en la implementación y evaluación de programas de inversión pública. Dado que el Estado dominicano atraviesa actualmente un proceso de transformación, esta exposición tendrá dos caras. Una cara mirará hacia el pasado, describiendo los mecanismos tradicionales con que el sistema de inversión pública ha operado en el país. La otra cara ---afortunadamente más optimista--- enfocará los esfuerzos actualmente en proceso dirigidos a maximizar la eficiencia de dicho sistema a través de mecanismos más

idóneos para la concepción, monitoreo y evaluación del impacto socioeconómico de las inversiones.

II. EL AMBIENTE MACROECONOMICO

El gasto público en la República Dominicana es relativamente bajo, en comparación con los demás países de América Latina. Por ejemplo, los ingresos tributarios representan alrededor de 14 % del producto interno bruto mientras que la presión presupuestaria apenas sobrepasa la barrera del 15 %. En cambio, las estadísticas internacionales indican que en la mayoría de los países del área la presión tributaria o fiscal es superior al 20 %. El bajo nivel de la presión fiscal en la economía dominicana refleja una legislación tributaria anticuada y, según estudios recientes, una dosis significativa de evasión fiscal.

Por otra parte, la participación de la inversión pública en el gasto del gobierno central ha sido tradicionalmente alta en las últimas dos décadas, exceptuando un breve interludio a principios de los ochenta en el cual la administración de turno priorizó el gasto corriente. Así, la relación (gasto de capital/gasto total) ha sido superior al 50 % desde 1970, y la relación (gasto de capital/producto interno bruto) ha estado comúnmente entre 8 y 10 % a partir de dicho año. Por último, el gasto de inversión real generalmente ha absorbido alrededor de 30 % del gasto total. Todas esas cifras sobrepasan los niveles típicos encontrados en la región.

En la actualidad, sin embargo, los recursos disponibles para financiar las inversiones públicas están severamente limitados y es previsible que la fracción usualmente dedicada a tal gasto no será mantenida. Esto obedece a diversas razones. En primer lugar, el gasto de inversión compite con la necesidad urgente de aumentar otras formas de gasto, las cuales hasta ahora habían sido descuidadas. En segundo lugar, el gobierno está determinado a no recurrir a financiamiento inflacionario y a no absorber recursos crediticios internos que puedan ser provechosamente utilizados por los agentes privados. Asimismo, la administración actual está decidida a cumplir seriamente con el servicio de la deuda externa, cuyo servicio absorbe ingentes recursos del Presupuesto Nacional. Por último, resulta evidente que el sector público no podrá depender de recursos externos en las proporciones de períodos anteriores, cuando el ahorro externo acudía de forma expedita al financiamiento de déficits fiscales.

Es por eso que el gobierno actual, instaurado en 1996, ha tomado varias iniciativas con miras a elevar la presión tributaria. Esas iniciativas incluyen propuestas del gobierno para aumentar la tasa del impuesto al valor agregado ---que en la actualidad tiene una tasa e incidencia limitadas--- y esfuerzos para reducir sistemáticamente los niveles actuales de evasión. Mientras esas iniciativas prosperan, elevar la calidad de las inversiones públicas es tal vez la mejor herramienta a disposición de las autoridades. En el contexto económico actual, caracterizado por inevitables restricciones internas y externas, la eficiencia es un bien indispensable y no un bien de lujo.

Obviamente, aumentar la eficacia de un sistema requiere, como primer paso, evaluar los fallos y aciertos de su funcionamiento anterior. Las dos secciones siguientes se

dirigirán hacia ese objetivo. La información en esas dos secciones abarca principalmente el período desde 1978 hasta 1996. Un esbozo de las condiciones más actuales aparecerá en una sección posterior.

III. EL PROCESO DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

Sugiero comenzar con el análisis del proceso presupuestario como punto de partida. Esta sugerencia se basa en una premisa elemental: el sistema presupuestario es la expresión concreta de las prioridades, objetivos y estrategias seguidas por un gobierno. En particular, el Presupuesto refleja la naturaleza del proceso de planificación y el grado de precisión y consistencia con que los proyectos de inversión pública son concebidos.

La elaboración del presupuesto nacional dominicano está a cargo del Secretariado Técnico de la Presidencia, a través de dos dependencias ---la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) y la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES). La primera institución es la encargada de trazar lineamientos generales, en función de los planes de desarrollo del Ejecutivo. La segunda institución tiene a su cargo la redacción del documento presupuestario.

Tradicionalmente, estas oficinas técnicas elaboran estrategias económicas basadas en los planes de desarrollo del país, pero es justo reconocer que dichos planes han sido muchas veces un simple esbozo de intenciones y necesidades, más que un programa de inversión financieramente consistente y bien enmarcado en un marco general de política. Por lo general, los planes de desarrollo incluyen una gran lista de proyectos sin contemplar detenidamente los costos y viabilidad económica, sobrepasándose por un amplio margen las posibilidades reales de ejecución. Similarmente, los planes no especifican velocidad de ejecución de los proyectos, los beneficios económicos específicos que se espera derivar de la ejecución de los mismos, la población-objetivo a beneficiar, etc.

El documento presupuestario es elaborado teniendo también en cuenta los anteproyectos presentados por las diversas oficinas sectoriales o ejecutoras. Dado que las solicitudes normalmente sobrepasan la disponibilidad de recursos, la redacción del documento final implica recortes arbitrarios que no siempre son consultados con las oficinas sectoriales. El Presupuesto finalmente aprobado por el Congreso Nacional sólo describe los fondos asignados a los distintos programas, sin especificar las metas u otros indicadores que permitan evaluar ex-ante su incidencia o efectividad probables.

Las empresas públicas no son incluidas en el presupuesto nacional dominicano, como tampoco los municipios y otras entidades públicas descentralizadas. Luego, el uso de sus recursos propios y el uso de los recursos recibidos del gobierno central no son discutidos a nivel congresional. La legislación establece que los presupuestos de las entidades descentralizadas deberán ser sometidos al Ejecutivo, y que las entidades no podrán disponer de recursos mientras esos presupuestos no sean debidamente aprobados por el mismo. En la práctica, tal procedimiento ha sido pocas veces satisfecho en la presente década.

Un punto crítico del proceso presupuestario es la disposición legal según la cual el Ejecutivo puede disponer de una parte significativa del excedente de las recaudaciones con relación al monto mensual estimado. Esta disposición provee un claro incentivo para que, ocasionalmente, autoridades irresponsables subestimen los ingresos, a fin de disfrutar de excedentes que pueden ser utilizados más o menos discrecionalmente. Como resultado, una parte importante de la inversión del gobierno central a lo largo de décadas ha sido ejecutada en base a tales fondos, sin la debida planificación, discusión y conocimiento público.

Un reflejo de estas implicaciones es que, a lo largo del período 1978-1996, el monto ejecutado por la Presidencia generalmente ha sobrepasó el monto presupuestado, mientras que el monto ejecutado por las demás instituciones generalmente ha estado por debajo del monto presupuestado. Idealmente, si realmente hubiese una correspondencia entre el gasto público realizado y los planes previamente establecidos, las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado debían fluctuar alrededor de cero. Es por eso que las cuantiosas diferencias existentes en el caso dominicano son en realidad indicadores de fallas en el proceso mismo de planificación.

Obviamente, este problema puede representar una espada de doble filo aún para el propio Ejecutivo, cuyo gasto podría perder efectividad y transparencia. Disponer de recursos excedentes que deben ser utilizados sin previa planificación, puede ser una puerta hacia la improvisación, al derroche y, dependiendo de la naturaleza de la administración de turno, al uso político de los recursos. Infelizmente el problema no depende solamente de la voluntad del Ejecutivo, siendo algunas veces originado por la negativa del Congreso a aprobar el Presupuesto sometido, con lo cual el Presupuesto vigente pasa a tener validez para el año siguiente, sin que sus ingresos estimados sean reajustados.

IV. EL PROCESO DE EVALUACION DEL GASTO DE INVERSION PUBLICA

Como se evidencia en los cuadros que acompañan esta exposición, en el período 1978-1996 la mayor parte de la inversión pública fue canalizada hacia la construcción de viviendas, proyectos agropecuarios y pesqueros, transporte, caminos vecinales y proyectos urbanísticos. La importancia relativa de esos componentes, sin embargo, fluctuó significativamente durante ese período, reflejando al mismo tiempo las cambiantes condiciones globales de la economía y las preferencias de distintas administraciones.

Hasta 1986, en efecto, la inversión en viviendas representaba una proporción minúscula de la inversión real del gobierno, ocupando generalmente menos de un 1 % de esta última. En el quinquenio siguiente, la participación de esa partida en la inversión real se eleva de forma notable, alcanzando generalmente más del 25 % de la inversión total. Aunque ese ascenso fue posteriormente revertido, la participación del gasto en viviendas en la inversión real del gobierno siguió siendo significativa hasta 1996. Similarmente, la inversión en actividades urbanísticas virtualmente ha ocupado una fracción creciente de la inversión pública real, aumentando desde un rango generalmente inferior al 10 % en la primera mitad de los ochenta, hasta un rango normalmente superior al 25 % en el trienio 1993-1996.

Paralelamente, la proporción de recursos de inversión destinados a la agropecuaria cayó significativamente a partir de 1986, y diez años más tarde apenas preservaban un octavo del valor que había tenido en el primer año de la década anterior. Una tendencia decreciente también se evidencia en la inversión en el sector transporte, aunque la misma fue revertida en los últimos años. En resumen, el rasgo más distintivo de la composición porcentual de la inversión real del gobierno central durante las últimas dos décadas es la pérdida de la importancia relativa de los proyectos de transporte, agropecuarios y pesqueros y el aumento paralelo de la importancia relativa de la inversión en construcción de viviendas y proyectos urbanísticos.

Esta afirmación es consistente con los resultados que se obtienen al desagregar la inversión real según el tipo de gasto, como se ilustra en el Cuadro 4. En efecto, las cifras del período indicado revelan una caída de la fracción de la inversión pública real dedicada a la adquisición de maquinarias y equipos y plantaciones agrícolas ---la cual se ha mantenido por debajo del 12 % tras haber sobrepasado el 23 % en 1987---, y un aumento de la fracción dedicada a construcciones ---la cual se ha elevado de forma persistente hasta sobrepasar el 90 % de la inversión real del gobierno central en 1995.

La participación tradicionalmente elevada del gasto en construcciones de viviendas y proyectos urbanos parece obedecer a una triple motivación. Una parte de dichas construcciones respondía naturalmente a las necesidades de una economía que experimentaba fuertes flujos migratorios desde las zonas rurales hacia las zonas urbanas. Por otra parte, los formuladores de política tradicionalmente han visto las construcciones como un mecanismo generador de empleo y activador de la demanda agregada, partiéndose de la premisa de que el sector construcción es intensivo en mano de obra. Finalmente, es generalmente admitido que muchos proyectos urbanísticos han obedecido a criterios predominantemente políticos, orientados a la captación de votos en los populosos núcleos urbanos.

En ese sentido, podría argumentarse que muchas de las construcciones públicas durante las últimas dos décadas fueron de racionalidad económica cuestionable. Una forma primitiva de evaluar tal proposición consiste en medir la asociación entre el gasto de inversión por regiones y las necesidades regionales más perentorias. Siguiendo esa premisa, el Cuadro 5 presenta la correlación simple entre algunos indicadores de pobreza o necesidades provinciales ---tales como la proporción de hogares pobres o proporción de hogares con acceso limitado a educación--- con diversas formas de inversión real per cápita ejecutadas por el gobierno a nivel provincial ---tales como educación, vivienda, agua, etc.--- para el año 1993.

En principio, se esperaba que una provincia con necesidad relativamente alta debería recibir una cantidad relativamente alta de la inversión con mayor incidencia sobre tal necesidad, resultando así una alta correlación entre el índice de necesidad y el índice de gasto de inversión. Los resultados obtenidos, sin embargo, no confirman tal expectativa. La mayoría de los índices de correlación son cercanos a cero y estadísticamente no significativos; otras veces, la correlación es negativa, tal como es el caso al relacionar la necesidad provincial de escuelas con el gasto de inversión pública en educación. Si bien estos resultados son preliminares y están siendo objeto de mayores estudios, los mismos sugieren que en el pasado ha habido una débil asociación entre el gasto de inversión pública y las necesidades inmediatas de la población.

Tras discutir los aspectos globales, ahora es conveniente enfocar el problema desde una perspectiva más cercana, escudriñando el proceso de inversión y evaluación en las unidades sectoriales. La mayor parte de la inversión del gobierno dominicano en infraestructura física está a cargo de la propia Presidencia de la República a través de diferentes instituciones, tales como la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones, la Secretaría de Estado de Agricultura, y entidades autónomas que se nutren parcialmente de aportes del Gobierno Central. Entre las últimas están el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA), la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD) y el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI).

Empezaré afirmando de forma categórica que el proceso de formulación, ejecución y evaluación de proyectos de inversión por parte de esas instituciones ha sido sumamente deficiente. En primer lugar, la mayoría de las oficinas sectoriales que ejecutan proyectos de inversión nunca desarrollaron organismos internos con tradición de selección y evaluación sistemática de sus propios proyectos, aún cuando muchas de ellas cuentan con departamentos de planificación y con unidades específicas para la evaluación de proyectos. Según las conclusiones obtenidas por el Banco Mundial tras un levantamiento realizado a fines de los años ochenta, la mayoría de los proyectos no eran escogidos en base a un criterio definido de priorización; una vez ejecutados, los proyectos no eran nunca sistemáticamente monitoreados ni evaluados.

Las discusiones sostenidas con el personal técnico del INAPA, INDRHI y la Secretaría de Obras Públicas en el proceso de elaboración de este documento, confirman que la afirmación anterior continúa siendo parcialmente válida. Asimismo, tales discusiones evidencian que, aún cuando los proyectos sean formalmente evaluados, la evaluación frecuentemente se basa en mediciones físicas del producto generado, más que en criterios económicos tales como el coste de oportunidad, incidencia en los usuarios, comparación de costos y beneficios, etc. En las evaluaciones ex-ante, los costos de operación y mantenimiento asociados con la vida útil del proyecto son muchas veces ignorados.

Una ilustración específica podría ser conveniente. Durante las últimas décadas, el Instituto de Recursos Hidráulicos ha dedicado ingentes recursos a la construcción de canales de riego ---con el objetivo primordial de elevar los niveles de producción agrícola--- y a la construcción de presas ---con el doble objetivo de facilitar la producción agrícola y la generación de energía hidroeléctrica. Sin embargo, las discusiones sostenidas con los técnicos de la institución sugieren que ninguna de esas inversiones ha sido posteriormente evaluada para determinar su rentabilidad económica y social ex-post. Y aún peor, es bien conocido que muchas de esas inversiones hoy no están dando sus frutos esperados, o simplemente no están siendo utilizadas porque no existe la capacidad eléctrica para ponerlas en movimiento.

Un segundo problema consuetudinario es la falta de coordinación entre las diversas instituciones cuyas responsabilidades se superponen. Por ejemplo, tanto INAPA como el INDRHI y la Secretaría de Obras Públicas están íntimamente relacionadas con la provisión de agua, pero la comunicación entre tales entidades ---a juzgar por afirmaciones de sus técnicos--- es muy limitada. Evidencias anecdóticas señalan que las obras de una entidad son a veces parcialmente destruidas o averiadas por otras entidades.

La escasa comunicación entre las diversas entidades del sector público también dificulta el proceso de monitoreo de las obras en ejecución. Esto se manifiesta aún en los aspectos más generales. Por ejemplo, la legislación establece que los organismos descentralizados deben presentar información sobre sus ejecuciones presupuestarias en los primeros 15 días después del mes de ejecución. En la práctica, los informes son generalmente presentados con meses de atraso. Esto hace muchas veces imposible cualquier intento serio de monitorear la ejecución de una obra.

Una consecuencia del deficiente esquema de monitoreo es el alto nivel de pérdidas y deterioro de calidad asociado con la generación de servicios por parte de algunas obras. Esto es particularmente notorio en la generación de energía eléctrica y la distribución de agua. En el caso de la energía, cuya mayor parte es producida por la entidad estatal denominada Compañía Dominicana de Electricidad, más del 30 % de la energía producida es perdida en transmisión y distribución. A la vez, los estimados de la Secretaría de Salud Pública sobre la calidad del agua distribuida indican que un porcentaje significativo de la misma sufre de alguna forma de contaminación. En ambos casos, la calidad del servicio se agrava por la incapacidad de las empresas para financiar sus propias actividades, dado un elevado porcentaje de usuarios que no paga el servicio recibido. Algunos indicadores relevantes, correspondientes al año 1991, son presentados en el Cuadro 6.

Un último punto importante se relaciona con la calidad del personal a cargo de ejecutar y supervisar los proyectos públicos. Evidentemente, cualquier proceso sistemático de implementación y evaluación de la inversión pública requiere un personal calificado para tales fines. Sin embargo, el sector público dominicano ha mostrado una incapacidad tradicional para preservar y aumentar sistemáticamente su nivel de capital humano. Un reflejo indirecto de esa observación es una caída empinada del salario real de los servidores públicos. Si admitimos una relación positiva entre la remuneración de los servidores públicos y la calidad media de los mismos, el comportamiento del salario real medio sugiere que la calidad del servidor público medio tendió a caer sensiblemente hasta 1996. La necesidad de detener ese proceso motivó en 1996 un significativo aumento de los salarios públicos. Aunque oneroso en términos fiscales, se espera que ese aumento ---junto a otras medidas que se enmarcan en el proceso de reforma y modernización del Estado--- elevará el nivel de capital humano medio en el sector público dominicano.

V. LAS PERSPECTIVAS ACTUALES

La exposición hasta este punto parece estar cubierta de un velo pesimista, pero éste es el momento apropiado para presentar una visión mucho más optimista. Como he señalado anteriormente, el Estado dominicano está atravesando actualmente un proceso de reestructuración, en el cual se han desencadenado diversos elementos positivos que deberán repercutir en la calidad de la inversión pública. Dada la amplitud de ese proceso de reestructuración, mi exposición sólo abarcará los elementos más relevantes. Algunos de esos elementos ya están en la etapa de implementación, otros son todavía proyectos en proceso de formulación, y otros son ingredientes que probablemente acabarán incorporándose al proceso.

Un aspecto de vital importancia es la creación de un sistema de inventario y seguimiento de proyectos de inversión pública, bajo la coordinación de la Oficina Nacional de Planificación. El objetivo general de esta iniciativa es doble: mejorar el marco normativo y metodológico para la operación del sistema de inversiones públicas, así como implementar y desarrollar una estructura informática adecuada para el seguimiento permanente de cada proyecto de inversión a lo largo de su ciclo de vida. En su primera etapa, el sistema está siendo utilizado para sistematizar la información disponible sobre cada proyecto de inversión actualmente en curso, incluyendo los aspectos financieros, institucionales, regionales, sectoriales, etc. En una segunda etapa, esa información deberá ser usada para mejorar los criterios en la asignación de prioridades públicas y para la institucionalización de criterios técnicos en la identificación y selección de proyectos de inversión.

Una vez todos los proyectos hayan sido registrados, se contemplan estudios tendientes a identificar las características más correlacionadas con el éxito o fracaso de cada uno. Se espera que tal información generará los insumos necesarios para que la Oficina Nacional de Planificación pueda hacer evaluaciones ex-ante confiables de los futuros proyectos presentados por las oficinas sectoriales. En particular, ONAPLAN tendrá los instrumentos para priorizar los proyectos con características típicas de proyectos exitosos, y rechazar aquellos que evidencien características propias de proyectos anteriormente no exitosos. En última instancia, se espera que ningún proyecto reciba financiamiento público sin haber sido sometido a un proceso de evaluación ex-ante basado en la experiencia generada por el inventario de proyectos.

Un aspecto relacionado es el mejoramiento substancial de los planes de inversión tradicionalmente realizados por la Oficina Nacional de Planificación. Los nuevos planes de desarrollo deberán prestar mayor atención a las restricciones financieras y macroeconómicas, y a las posibles interrelaciones entre distintos proyectos. En particular, los programas de inversiones públicas ---comúnmente ignorados como relatorios burocráticos de escaso valor estratégico--- deberán recibir la atención que realmente merecen.

El fortalecimiento del marco institucional tiene también un papel relevante. Por un lado, eso implica la creación y/o fortalecimiento de cuerpos de investigación con economistas debidamente entrenados en las distintas sectoriales; por otro lado, implica aumentar la comunicación entre los grupos técnicos de ONAPLAN, ONAPRES y oficinas sectoriales. Los técnicos de cada parte deben encontrar en los otros interlocutores respetables, dignos de ser tomados en cuenta. Una vez la debida fortaleza institucional haya sido obtenida, el gobierno deberá establecer criterios sistemáticos para identificar instituciones exitosas e instituciones deficientes, a fin de incentivar las primeras y penalizar las segundas.

Los cambios institucionales están siendo acompañados por cambios en el marco regulatorio, reconociendo que el sector privado podría desempeñar un papel en obras de inversión que anteriormente eran consideradas exclusivas del gobierno. En particular, esto implica un nuevo tipo de relación entre el gobierno y el sector privado, en lo que se refiere a la provisión de infraestructura. En ese sentido, actualmente se está discutiendo la privatización de aquellas empresas que puedan ser adecuadamente manejadas por el sector privado, tales como la Corporación Dominicana de Electricidad. El gobierno dominicano

también esta experimentando con la implementación de programas pilotos de administración de canales de riego por parte de los propios usuarios, y está incursionando en nuevos esquemas para el desarrollo y operación de puertos marítimos y aéreos por parte del capital privado. Obviamente, todos esos procesos de reordenamiento de la relación gobierno-sector privado también demandarán una mayor capacidad estatal para diseñar contratos que garanticen eficiencia, calidad y niveles adecuados de inversión en los proyectos delegados a la iniciativa privada.

V. OBSERVACION FINAL

Con estas palabras, hemos llegado al final de esta reflexión sobre la experiencia de la República Dominicana en el complicado proceso de planificación económica y social. En última instancia, la reflexión ha tenido dos objetivos básicos: primero, compartir las experiencias adquiridas; y segundo, motivar un diálogo que nos permita aprender de las experiencias adquiridas por los otros. Espero haber satisfecho ambos objetivos.

CUADRO 1
REPUBLICA DOMINICANA
PRESION TRIBUTARIA Y FISCAL
1978-1996

Año	Impuestos Tributarios/ PIB	Ingresos Fiscales/ PIB
1978	11.35	13.29
1979	11.03	14.15
1980	10.30	15.73
1981	9.72	14.30
1982	8.12	12.51
1983	8.49	12.72
1984	9.05	11.36
1985	9.73	12.17
1986	11.33	14.15
1987	11.25	13.77
1988	11.84	16.50
1989	12.27	16.91
1990	10.50	13.35
1991	11.86	14.64
1992	13.84	16.46
1993	14.80	17.00
1994	14.11	16.52
1995	13.94	15.86
1996	13.42	15.04

Fuente: Elaborado por Unidad de Investigación Económica de ONAPLAN en base a datos del Banco Central de la República Dominicana.

CUADRO 2
REPUBLICA DOMINICANA
EXCEDENTES SOBRE MONTOS PRESUPUESTADOS
1978-1996

Año	Excedentes sobre Montos Presupuestados*	
	Presidencia	Otras Entidades Gobierno Central
1978	3.50	(0.30)
1979	2.15	0.23
1980	0.94	0.16
1981	0.30	(0.14)
1982	0.07	(0.05)
1983	1.27	0.08
1984	(0.21)	(0.02)
1985	2.51	0.13
1986	1.71	(0.22)
1987	5.63	(0.23)
1988	8.24	(0.20)
1989	1.56	(0.44)
1990	9.95	(0.39)
1991	18.33	(0.33)
1992	3.40	(0.33)
1993	5.62	(0.53)
1994	2.95	(0.51)
1995	3.80	(0.48)
1996	4.00	(0.43)

*Equivale a:

(Monto Ejecutado – Monto Presupuestado)/ Monto Presupuestado.

Fuente: Elaborado por Unidad de Investigación Económica de ONAPLAN en base a datos de ONAPRES.

CUADRO 3
REPUBLICA DOMINICANA
COMPOSICION SECTORIAL DE LA INVERSION PUBLICA NO FINANCIERA (%)
1979-1996

Año	Vivienda	Alcantarillado y Agua	Agropecuaria y Pesca	Riego	Transporte	Caminos Vecinales	Comunicación	Urbanismo	Energía	Otros
1979	0.13	1.75	16.42	2.05	37.11	5.67	5.15	4.73	0.00	27.00
1980	0.33	5.67	16.72	0.23	38.95	3.84	0.05	8.75	1.07	25.41
1981	0.79	1.71	8.67	0.01	40.56	5.33	0.48	11.81	0.00	30.64
1982	0.74	0.75	7.75	0.00	39.14	11.18	1.52	17.64	0.00	21.28
1983	1.52	1.28	8.25	0.00	35.32	14.35	1.51	7.33	2.23	28.20
1984	2.47	1.39	20.04	4.19	33.3	7.28	0.92	8.06	0.14	22.22
1985	2.62	1.86	14.6	0.00	35.68	8.31	0.56	6.11	1.97	28.30
1986	0.67	0.76	8.08	0.85	42.9	7.84	0.16	12.65	0.43	25.66
1987	27.4	5.73	7.36	6.47	21.68	3.30	0.00	12.63	1.19	14.23
1988	26.46	6.58	8.03	1.04	19.32	4.59	0.10	13.82	1.11	18.94
1989	33.05	3.81	4.66	0.00	22.10	4.94	0.06	15.32	0.50	15.56
1990	26.98	2.63	7.53	0.03	19.76	7.49	0.03	18.89	1.96	14.69
1991	26.64	3.01	11.65	0.00	20.88	6.06	0.31	17.09	1.17	13.19
1992	16.84	4.15	7.73	0.01	23.85	3.09	0.00	23.65	1.11	19.57
1993	12.17	2.48	4.95	0.00	23.28	4.17	0.25	28.85	0.76	23.09
1994	13.18	1.76	3.84	0.01	23.81	8.85	0.06	26.41	0.47	21.62
1995	13.98	1.04	2.97	0.04	33.19	3.47	0.01	29.34	1.18	14.78
1996	10.03	1.80	2.04	0.00	38.36	4.02	0.01	25.19	1.15	17.39

Fuente: Elaborado por Unidad de Investigación Económica de ONAPLAN en base a datos de ONAPRES.

CUADRO 4
REPUBLICA DOMINICANA
COMPOSICION DE LA INVERSION PUBLICA
NO FINANCIERA SEGÚN TIPO (%)
1978-1996

Año	Maquinarias y Equipos	Construcciones	Plantaciones Agrícolas
1978	9.49	87.03	3.48
1979	22.28	65.38	12.34
1980	10.46	77.31	12.24
1981	10.36	81.66	7.98
1982	5.52	87.18	7.29
1983	13.45	78.56	7.99
1984	11.37	73.79	14.84
1985	11.44	74.72	13.84
1986	16.29	76.91	6.80
1987	6.06	88.05	5.90
1988	5.86	85.95	8.19
1989	3.76	92.28	3.96
1990	3.92	89.50	6.58
1991	3.03	85.43	11.54
1992	6.78	85.62	7.60
1993	10.21	85.20	4.59
1994	7.95	88.49	3.56
1995	3.36	93.68	2.96
1996	3.31	94.63	2.06

Fuente: Elaborado por Unidad de Investigación Económica de ONAPLAN en base a datos de ONAPRES.

CUADRO 5
REPUBLICA DOMINICANA
CORRELACION ENTRE INVERSION REAL PUBLICA EN SERVICIOS SOCIALES E
INDICADORES DE POBREZA PROVINCIALES (1993)*

Indicadores de Pobreza	Inversion Provincial Per cápita				
	Educación	Salud y Asistencia Social	Vivienda	Agua y Alcantarillado	Total Servicios Sociales
% Hogares Pobres	0.134	0.237	-0.099	-0.296	-0.204
Necesidad de Escuela **	-0.189	-0.280	0.196	0.056	0.062
Necesidad de Techo **	0.483	0.266	-0.047	0.079	0.196
Necesidad de Sanitarios **	-0.162	-0.075	-0.015	-0.047	-0.101
Necesidad de Agua Potable **	0.133	0.237	-0.187	0.249	0.128

(*) Coeficientes de correlacion de Pearson.

(**) Se refiere a porciento de hogares pobres no indigentes con necesidades insatisfechas en cada uno de esto servicios. Para definiciones más precisas ver el estudio *Focalización de la Pobreza en la República Dominicana*, ONAPLAN (1997)

Fuente: Elaborado por la Unidad de Investigación Económica de ONAPLAN en base a datos de ONAPRES y el estudio *Focalización de la Pobreza en la República Dominicana*, ONAPLAN (1997)

CUADRO 6
REPUBLICA DOMINICANA
INDICADORES DE COBERTURA Y EFICIENCIA
SERVICIOS DE AGUA Y ELECTRICIDAD (1991)

Acceso a Electricidad (%) *	78.20
Acceso a Agua Potable (%) *	66.60
Pérdida de Electricidad**	36.00
Pérdida de Agua	n.d.
Tarifa Electricidad (US cts/kwh)***	5.03

(*) % de hogares conectados.

(**) Equivale al cociente (Pérdida de Energía/Producción de Energía)

(***) Equivale a la relación entre los *ingresos por venta de energía* y *kilovatios/hora vendidos*.

Fuente: Elaborado por la Unidad de Investigación Económica de ONAPLAN en base a datos de Encuesta Demográfica y de Salud 1991 y Boletines del Banco Central de la República Dominicana.

BIBLIOGRAFIA

Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *América Latina tras una década de reformas*. BID. Washington, D.C.

Commander, Simon et al. (1997). *The cases of Government and consequences for growth and well-being*. The World Bank, Washington, D.C.

Kessides, Kristine (1993). *The contributions of infrastructure to economic development: Review of experience & policy implications*. The World Bank. Washington, D.C.

Martí, Adolfo (1997). *Instrumental para el estudio de la economía dominicana. Base de datos (1947-1995)*. Editora Búho. Santo Domingo, R. D.

Naciones Unidas (1997). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1996-1997*. CEPAL. Santiago de Chile.

ONAPLAN et al. (1993). *Seminario-Taller sobre "Programación de inversiones y banco de proyectos"*. Santo Domingo, R.D.

ONAPLAN (1997). *Focalización de la pobreza en la República Dominicana*. Santo Domingo, D.N.

Pradhan, Sanjay (1996). *Evaluating public spending: A framework for public expenditure reviews*. The World Bank. Washington, D.C.

World Bank (1990). *Dominican Republic: The 1989-1991 public sector investment program*. Washington, D.C.

