

# MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

## Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina

Marianela Armijo  
María Victoria Espada



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

# MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

## Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina

Marianela Armijo  
María Victoria Espada



NACIONES UNIDAS



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Marianela Armijo y María Victoria Espada, consultoras de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/GIZ: Pacto fiscal para el crecimiento con igualdad (GER/12/005).

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.3881

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. La calidad de las finanzas públicas (CFP): aspectos conceptuales</b> .....	11
A. Indicadores de calidad de las finanzas públicas .....	12
B. Eficiencia y efectividad del gasto público.....	14
<b>II. Calidad y eficiencia del gasto público. Rol de las innovaciones presupuestarias de los últimos años</b> .....	21
A. El presupuesto y los resultados del gasto público .....	22
<b>III. Sistemas de monitoreo y evaluación de resultados: eficiencia y eficacia de los mecanismos de seguimiento de la calidad del gasto público</b> .....	25
A. Casos regionales: Brasil, Chile, Colombia y México.....	25
B. La experiencia de Canadá en el sistema de gestión de gasto y las evaluaciones.....	29
C. La experiencia de Holanda en el sistema de evaluación y calidad del gasto público.....	31
<b>IV. Planificación y presupuesto como instrumentos para mejorar la calidad de la gestión del gasto público: revisión de casos de la región</b> .....	39
<b>V. Recomendaciones para avanzar hacia innovaciones presupuestarias con mayor incidencia en la calidad del gasto público</b> .....	43
A. Prioridades gubernamentales y presupuesto .....	43
B. Lograr que el presupuesto sea una herramienta efectiva para la priorización del gasto público .....	44
C. Sistemas de M&E que generen información tanto para decisión de gasto como para mejora de gestión y rendición de cuentas.....	44
<b>Bibliografía</b> .....	47

<b>Anexo Estructura de planes, prioridades de política y presupuesto para países seleccionados de América Latina: sectores de educación y salud .....</b>	<b>49</b>
<b>Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados.....</b>	<b>80</b>

### **Cuadros**

CUADRO 1	NÚMERO DE INDICADORES USADOS PARA EL CÁLCULO DE INDICADORES COMPUESTOS .....	13
CUADRO 2	INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LOS PAÍSES DE LA MUESTRA .....	18
CUADRO 3	TIPOS DE PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS.....	23
CUADRO 4	INSTRUMENTOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y CONTROL DE GESTIÓN.....	27
CUADRO 5	IMPACTO DE LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN HOLANDES EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES PRESUPUESTARIAS ...	34

### **Recuadros**

RECUADRO 1	ÁMBITOS QUE ABARCA LA GESTIÓN POR RESULTADOS .....	22
RECUADRO 2	CONSEJOS Y TRUCOS PARA LOS MINISTERIOS DE FINANZAS Y OTROS MINISTERIOS CENTRALES BASADOS EN LA EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES BAJOS .....	37

### **Diagramas**

DIAGRAMA 1	LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: UNA ESTRUCTURA MULTIDIMENSIONAL.....	12
DIAGRAMA 2	INDICADOR DE DESEMPEÑO DEL SECTOR PÚBLICO TOTAL .....	15
DIAGRAMA 3	UTILIZACIÓN DEL PBR EN EL CICLO PRESUPUESTARIO.....	24

## Resumen

---

La calidad del gasto público abarca aquellos elementos que garantizan un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con los objetivos de elevar el potencial de crecimiento de la economía y, en el caso particular de América Latina y el Caribe, de asegurar grados crecientes de equidad distributiva. La medición de la calidad del gasto público debe incorporar la multidimensionalidad de los factores que inciden el logro de los objetivos macroeconómicos y de política fiscal. Los indicadores que reflejan los vínculos entre los aspectos cuantitativos y cualitativos de la política fiscal —indicadores compuestos— desarrollados por Afonso, Schuknecht y Tanzi y Ribeiro, se han transformado en una herramienta útil para comparar y analizar cuestiones complejas entre países, al mismo tiempo que facilitan la comunicación de mensajes clave entre los hacedores de política y los ciudadanos.

Las iniciativas de mejoramiento de la calidad del gasto público están asociadas tanto a aspectos de política fiscal, como de gestión pública. En los casos revisados se confirman las potencialidades y limitaciones del presupuesto orientado a resultados, los sistemas de monitoreo y evaluación como herramientas para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público. La mirada de los objetivos, metas e indicadores y arreglos institucionales del plan y presupuesto de los sectores de salud y educación priorizan aspectos de cobertura y de calidad, sin embargo se constata la dificultad de medir la contribución de los programas a la calidad del gasto público. Para que el presupuesto incida en mayor eficiencia y eficacia del gasto se requiere entre otros aspectos, una mayor vinculación entre las prioridades de política gubernamental, los marcos de gasto de mediano plazo y los objetivos estratégicos de los ministerios; integrar las evaluaciones en el proceso de priorización de gasto; focalizar las evaluaciones en áreas de alto impacto en el gasto público y en programas nuevos que expresen las prioridades de gobierno; ampliar la evaluación desde una perspectiva de revisión de gasto público, extendiendo su horizonte como herramienta de gobernanza fiscal se destacan en esto las *spending review* y *comprehensive spending reviews*.



## Introducción

---

La política fiscal referida solo al control cuantitativo de las finanzas públicas no garantiza un adecuado manejo de la economía por parte del Estado. Este rol limitado de la política impide acciones contracíclicas y no considera el impacto de las finanzas públicas sobre los objetivos del desarrollo, el crecimiento de largo plazo y la distribución equitativa del ingreso. Por ello es que, en los últimos años, las discusiones al respecto se han centrado alrededor de un concepto más amplio conocido como “calidad de las finanzas públicas”.

Si bien el concepto es aun impreciso y contiene múltiples facetas, en líneas generales, la ‘calidad de las finanzas públicas’ es un concepto multidimensional que hace referencia a todos los acuerdos y operaciones de política que contribuyen a la consecución de los objetivos macroeconómicos de la política fiscal, en particular los relacionados con el crecimiento económico de largo plazo (Barrios y Schaechter, 2009). La forma más común de medir la calidad de las finanzas públicas es a través de la construcción de indicadores que reflejen los vínculos entre los aspectos cuantitativos y cualitativos de la política fiscal, lo cual constituye parte de los actuales desafíos.

Las lecciones dejadas por la crisis de los últimos años, y los reducidos márgenes de maniobra fiscal que se generaron, refuerzan la convicción de mejorar la calidad de las finanzas públicas para asegurar su contribución al crecimiento económico de largo plazo. Así, la mejora de la calidad de las finanzas públicas puede jugar un papel importante en la creación de un mayor espacio fiscal mediante la entrega de servicios públicos de una forma eficiente y efectiva y la creación de condiciones que conduzcan al crecimiento económico y al empleo.

Dentro del análisis de la calidad de las finanzas públicas, el concepto de “calidad del gasto público” abarca aquellos elementos que garantizan un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con los objetivos de elevar el potencial de crecimiento de la economía y, en el caso particular de América Latina y el Caribe, de asegurar grados crecientes de equidad distributiva (ILPES, 2012).

En términos generales, las iniciativas de mejoramiento de la calidad del gasto público están asociadas tanto a aspectos de política fiscal, como de gestión pública. Evaluar la eficiencia y eficacia del gasto público a mediano y largo plazo requiere, junto con los instrumentos de política fiscal, considerar los procesos, sistemas e instituciones que materializan ese gasto en políticas y programas públicos, que finalmente constituyen los bienes y servicios que se entregan a los usuarios para el logro de los objetivos



de política. La mayoría de los estudios sobre eficiencia y eficacia del gasto público concluyen que el gasto podría ser mucho menor y más eficiente que hoy, a la vez que resaltan la importancia de las instituciones gubernamentales, en cuanto que una mejora de las mismas contribuiría a una mayor eficiencia del gasto público.

En los últimos años, los países de la región han puesto como prioridad en sus agendas de reformas fiscales la introducción de innovaciones presupuestarias entre los cuales se cuentan el presupuesto orientado a resultados, incorporando en éste mecanismos de planificación y programación presupuestaria plurianual vinculada a las prioridades de desarrollo, sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño, con indicadores que apoyan la medición de la calidad del gasto público e instrumentos orientados al mejoramiento de la rendición de cuentas del gasto público<sup>1</sup>.

Con el avance de las iniciativas de presupuestario en las últimas décadas en países de la OCDE, es posible señalar el rol que éstas han jugado en apoyar la priorización del gasto público a los objetivos y a logros de eficiencia que en algunos casos presentan un potencial importante en la creación de espacio fiscal<sup>2</sup>. Si bien en estos últimos países hay profusión de estudios y encuestas que dan cuenta del rol de estos instrumentos en la política fiscal, lamentablemente en América Latina y el Caribe son pocos los estudios comparados al respecto<sup>3</sup>.

Como veremos, en el estudio realizado para nueve países seleccionados, no hay una constatación clara de cómo las innovaciones en este campo inciden en una mejor asignación del gasto, o en su eficiencia distributiva u operacional. Aun cuando se observa que varios países han mejorado sustantivamente la calidad de los indicadores, y apuestan por resultados finales o impactos en áreas sociales (salud, educación, distribución del ingreso, entre otros), la vinculación de las prioridades de política pública con el gasto asociado a los sectores, instituciones y programas públicas que estarán a cargo de su implementación es aún un terreno sobre cual realizarse progresos, incluso en países que están muy avanzados en la incorporación de indicadores y evaluaciones al proceso presupuestario (Chile y Brasil, entre otros). Aun cuando ha habido avances sustantivos en la calidad de los indicadores, se observa que, en su mayoría, las metas de los planes siguen estando más relacionadas con temas de cobertura que de calidad en la producción pública, con excepciones de países que se van introduciendo en compromisos relacionados con efectividad como el Test del Programme for International Student Assessment (PISA) realizado por la OCDE, entre otros<sup>4</sup>.

En este contexto, el énfasis de este documento estará en la identificación del tipo de medidas que han orientado los esfuerzos de los países de la región a mejorar la calidad del gasto público, realizando el uso de innovaciones presupuestarias que tienen como propósito mejorar la efectividad de los objetivos de desarrollo.

Previo a la descripción y análisis de los avances de países en estas materias, en el primer capítulo se abordarán los aportes conceptuales para la medición de la calidad de las finanzas públicas, centrando el análisis en el tipo de indicadores más utilizados. También se señalarán algunas limitaciones en su construcción y medición y los desafíos a futuro en este aspecto.

En el segundo capítulo se examinará, como parte de las innovaciones presupuestarias más recurridas en los países de la región, el alcance del presupuesto orientado a resultados y su relación con los mecanismos de definición de prioridades gubernamentales. Se identificarán dos sectores (salud y educación) para analizar en mayor profundidad el tipo de indicadores presentes en las agendas y /o planes de desarrollo o sectoriales de los países y su vinculación con el presupuesto.

En el tercer capítulo se revisará el rol de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación, centrándose principalmente en el tipo de indicadores que se construyen, su incorporación en el proceso

---

<sup>1</sup> ILPES (2012).

<sup>2</sup> Marcel (2013).

<sup>3</sup> Con excepción de los estudios realizados por García, Roberto y Mauricio García (2010) y CEPAL (2011), ILPES (2012).

<sup>4</sup> En este documento se revisará la institucionalidad de la medición del gasto público en salud y educación, para 9 países de la región.

presupuestario y la retroalimentación en las decisiones de gasto público. Se analizarán las experiencias de cuatro países regionales, Brasil, Chile, Colombia y México, además de Canadá y Holanda.

Finalmente, en el capítulo cuarto, basándose en la sistematización de las innovaciones presupuestarias recopiladas para nueve países de América Latina<sup>5</sup>, se avanzará en la identificación de los aspectos más novedosos de las prácticas de los países en sus esfuerzos de mejorar la calidad de gasto público. En este punto desde la perspectiva presupuestaria, se destacarán las principales tendencias y aspectos innovadores, así como las limitaciones que se observan.

---

<sup>5</sup> Ver anexo.



## **I. La calidad de las finanzas públicas (CFP): aspectos conceptuales**

---

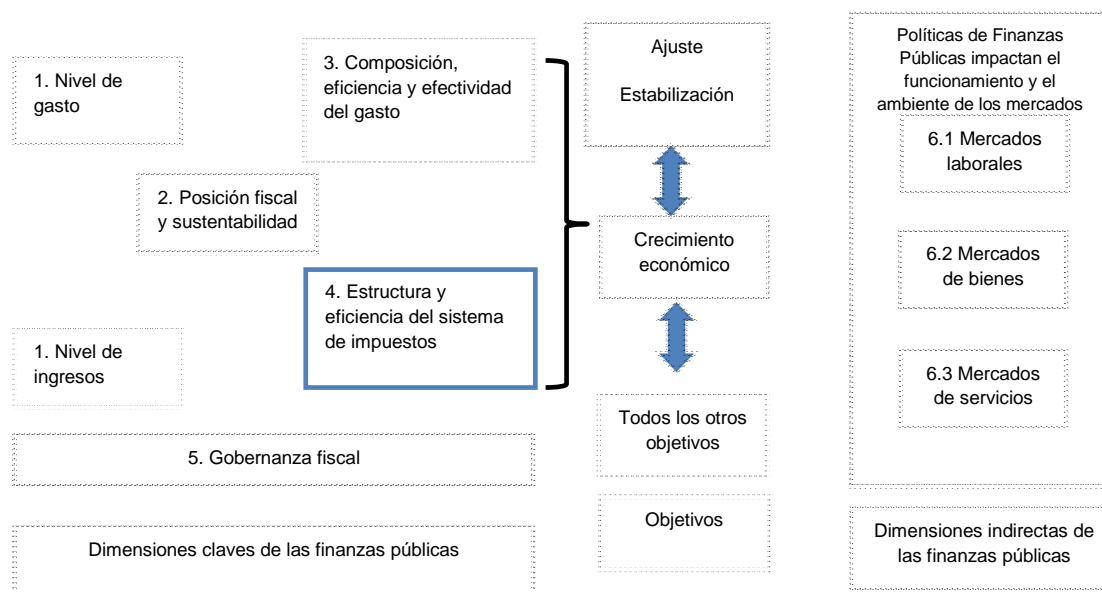
La calidad de las finanzas públicas (CFP) es un concepto multidimensional que hace referencia a todos los acuerdos y operaciones de política que contribuyen a la consecución de los objetivos macroeconómicos de la política fiscal, en particular los relacionados con el crecimiento económico de largo plazo (Barrios y Schaechter, 2009). Por tanto, la CFP implica algo más que mantener una posición fiscal sólida y unos niveles de deuda sostenibles, objetivos que son considerados como el resultado “natural” de la política fiscal.

Así, en la literatura teórica y empírica se identifican cinco canales de transmisión, o dimensiones, a través de los cuales las finanzas públicas impactan en el crecimiento a largo plazo (ver diagrama 1). Las cinco dimensiones incluyen:

- a) el tamaño del gobierno;
- b) la posición fiscal y la sostenibilidad;
- c) la composición, eficiencia y efectividad del gasto;
- d) la estructura y eficiencia de los sistemas de ingresos (impuestos);
- e) la gobernanza fiscal.

Al mismo tiempo, la implementación de reglas fiscales, las instituciones y los procedimientos (lo que se denomina “gobernanza fiscal”) pueden afectar las cuatro últimas dimensiones. Más aun, hay muchos sentidos en los que la política fiscal, a través de partidas no presupuestarias, puede impactar en el funcionamiento de los mercados y el desempeño del sector privado, lo que podría llevar a considerarse como una sexta dimensión, aunque indirecta, de la CFP.

**DIAGRAMA 1**  
**LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS: UNA ESTRUCTURA MULTIDIMENSIONAL**



Fuente: Barrios y Schaechter (2009).

A partir de este marco conceptual multidimensional, para medir la CFP se construyen y seleccionan los indicadores para cada una de las cinco dimensiones y, posteriormente, se agrupan en indicadores compuestos, uno para cada dimensión (excepto la composición, eficiencia y efectividad del gasto, que por su complejidad, necesitan de mayor número de indicadores). Aunque este tipo de indicadores es una buena herramienta para captar la complejidad de la CFP, Barrios y Schaechter (2009) señalan también que no son herramientas capaces de reflejar enteramente las especificidades de cada país y las diferencias entre estos. Por tanto, los indicadores deben ser considerados como un instrumento más dentro del análisis de la CFP y ser complementados con análisis cualitativos que recojan las peculiaridades de cada país (véase el cuadro 1).

## A. Indicadores de calidad de las finanzas públicas

La elección de indicadores de CFP que puedan ser a la vez agrupados en indicadores compuestos debe hacerse siguiendo un enfoque transparente y sistemático, evitando caer a la vez en un proceso demasiado mecánico. Los indicadores compuestos se han transformado en una herramienta útil para comparar y analizar cuestiones complejas entre países, al mismo tiempo que facilitan la comunicación de mensajes clave entre los hacedores de política y los ciudadanos. Sin embargo, ciertas debilidades en su construcción pueden llevar a equivocaciones en los mensajes de política transmitidos y también, aun cuando construidos sólidamente, pueden ser malinterpretados dando lugar a mensajes demasiado simplistas<sup>6</sup>.

Para analizar la CFP se necesitan indicadores de política y de desempeño. Los indicadores de política son controlados directamente por los “hacedores de política” y reflejan las diferentes opciones en cada dimensión de las finanzas públicas (por ejemplo, el nivel de gasto público en educación y salud). Los indicadores de desempeño vinculan las opciones de política con los resultados y, por lo tanto, miden la efectividad de las políticas (por ejemplo, el gasto público en educación con los logros en los conocimientos adquiridos). Sin embargo, definir indicadores apropiados de desempeño es problemático. Como ya es consenso en las buenas prácticas internacionales, los resultados (*outcomes*) son difíciles de

<sup>6</sup> Para mayor detalle acerca de la construcción de indicadores compuestos se puede consultar el documento *Handbook on constructing composite indicators* (OECD, 2008).

medir y tienen que ser, entonces, aproximados por indicadores de resultados intermedios (*intermediate outcome*) y/o producto (*output*).

El trabajo de Barrios y Schaechter (2009) supone un primer intento de crear indicadores compuestos para doce áreas de las finanzas públicas relacionadas con el crecimiento económico a largo plazo. Para ello, se revisaron más de cuatrocientos indicadores potenciales y se eligieron sesenta y seis que cumplieran los requisitos (véase el cuadro 1). Aunque la mayoría de los indicadores seleccionados cumple las propiedades estadísticas, presentan un par de debilidades importantes. La primera hace referencia a la pobre cobertura temporal, la cual dificulta la valoración de la CFP a lo largo del tiempo. Esto plantea además algunos problemas a nivel de análisis macroeconómico respecto a los vínculos existentes entre las dimensiones de la CFP y el crecimiento económico a largo plazo, ya que se necesitarían, al menos, datos de dos ciclos económicos. La segunda hace referencia a la cobertura geográfica para los países OCDE fuera de la Unión Europea, que es pobre en las áreas de composición del gasto y gobernanza fiscal, lo que dificulta el benchmarking para estos países y la posibilidad de comparar diferentes enfoques de política.

**CUADRO 1**  
**NÚMERO DE INDICADORES USADOS PARA EL CÁLCULO DE INDICADORES COMPUESTOS**

Dimensiones de la CFP		Número de variables
CFP1	Tamaño de gobierno	1
CFP2	Posición y sostenibilidad fiscal	5
CFP3	Composición, eficiencia y efectividad del gasto	44
CFP3.1	Composición del gasto	4
CFP3.2	Educación	5
CFP3.3	Salud	5
CFP3.4	Investigación y desarrollo (I+D)	7
CFP3.5	Infraestructura pública	7
CFP3.6	Orden público y seguridad	9
CFP3.7	Servicios públicos generales	7
CFP4	Estructura y eficiencia del sistema impositivo	13
CFP5	Gobernanza fiscal	3
	Total	66

Fuente: Barrios y Schaechter (2009).

Los resultados obtenidos por los autores para los indicadores compuestos son similares independientemente del método utilizado y se encuentran en línea con las ideas concebidas en la literatura. En relación a la composición del gasto público (indicador CFP3.1), la literatura teórica y empírica no ofrece respuestas claras respecto a qué gastos mejoran el crecimiento y como proceder en cuanto a su medición (por ejemplo, en porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) o en porcentaje del total de gasto público primario). En el caso de la inversión pública, cuya relación con el crecimiento a largo plazo está ampliamente estudiada y demostrada en la literatura, el tema de la medición no importa mucho ya que significa una pequeña parte de los gastos públicos en el caso de los países europeos. Sin embargo, para el gasto público agregado de transporte, investigación y desarrollo (I+D), educación y salud, que supone unas cinco veces el monto de la inversión pública, los indicadores de desempeño relativos dependen mucho de la construcción del indicador, y es particularmente evidente para países con sectores públicos muy grandes o muy pequeños.

Para las áreas de educación, salud, investigación y desarrollo e infraestructura pública, Barrios y Schaechter (2009) tratan de analizar más profundamente la eficiencia y efectividad del gasto público. Su elección se debe a que, por un lado, son áreas que están directamente relacionadas con el crecimiento y, por otro, presentan un vínculo más directo entre el nivel de gasto y el resultado de la política, el cual es menos evidente en otras dimensiones de la CFP, como el orden público y la administración pública. Los

resultados obtenidos dependen en gran medida del método de estimación, de la muestra de países y de las variables utilizadas, lo que justifica la necesidad de complementarlos con información cualitativa y específica de cada país.

Aunque los resultados de este estudio se encuentran en línea con lo evidenciado por la literatura, los autores identifican una serie de problemas y áreas por desarrollar en un futuro relativas a:

- a) la ausencia de datos para determinados países y años;
- b) las metodologías de tratamiento de datos;
- c) la necesidad de tener en cuenta los rezagos entre la implementación de políticas y la obtención de resultados;
- d) el peligro de simplificar con el uso de indicadores compuestos cuestiones complejas que no pueden ser recogidas en unas cuantas variables;
- e) el peligro también de focalizarse en el objetivo de crecimiento económico, dejando de lado otros objetivos de política igualmente importantes, como la equidad.

Así, si bien este estudio puede considerarse un buen intento de medición de la CFP a través de indicadores compuestos, no debe olvidarse que los indicadores son solo un instrumento en dicho análisis, siendo necesario ser complementados con estudios cualitativos que consideren las particularidades de cada país en relación a las áreas prioritarias de política pública y sus posibles interrelaciones con otros aspectos de la política.

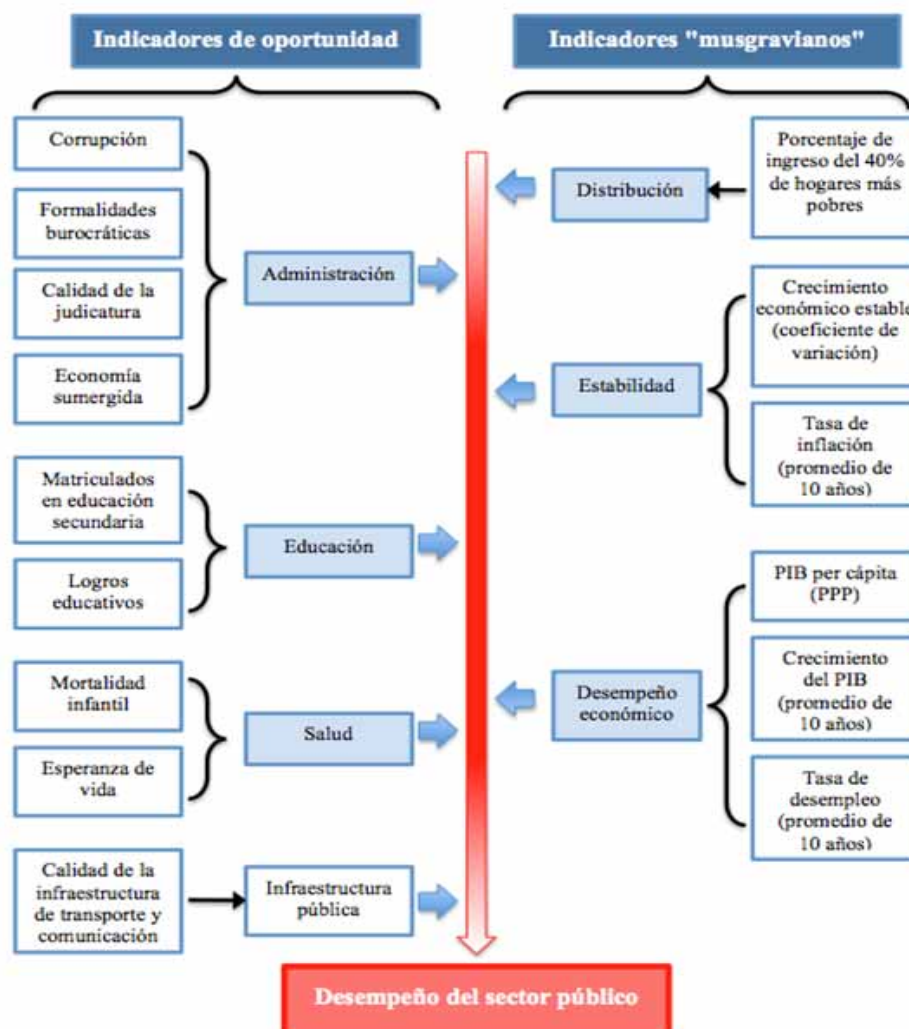
## **B. Eficiencia y efectividad del gasto público**

El debate en el rol del Estado ha variado en los años recientes hacia valoraciones empíricas acerca de la eficiencia y necesidad de las actividades del sector público. Una literatura creciente ha estado investigando los efectos del gasto público en la estabilización, asignación y distribución de recursos, así como evaluando el rol de las reglas e instituciones, y la posibilidad de privatizar determinadas actividades del sector público. La mayoría de los estudios concluyen que el gasto público podría ser mucho menor y más eficiente que hoy.

Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005) tratan de proveer en su estudio una aproximación para la medición del desempeño del sector público (definido como el resultado de las actividades del sector público) y para la eficiencia del sector público (definida como el resultado obtenido en relación a los recursos utilizados) en veintitrés países de la OCDE entre 1990 y 2000. Para ello, seleccionaron una serie de indicadores de desempeño con los que medir las funciones básicas del gobierno. Estas incluyen las funciones identificadas por Musgrave (asignación, distribución y estabilización) y un número de indicadores que reflejan el rol de las reglas y normas y la promoción de igualdad de oportunidades en el mercado.

En primer lugar, se definen siete sub-indicadores de desempeño público (véase el diagrama 2). Los cuatro primeros hacen referencia a los resultados obtenidos en las áreas administrativas, de educación, salud e infraestructura pública. Estos indicadores tratan de reflejar la calidad de las interacciones entre las políticas fiscales y los procesos de mercado, así como la influencia que esto tiene sobre las oportunidades de los individuos. Podrían definirse como indicadores “de proceso” o “de oportunidad”. Los otros tres indicadores reflejan las tareas “musgravianas” del gobierno. Tratan de medir los resultados de la interacción entre el mercado y el gobierno y las reacciones de este último. Muchos índices reflejan *stocks* que cambian muy poco a lo largo del tiempo, por lo que los autores estiman observaciones cada diez años son suficientes para reflejar dichos cambios estructurales.

**DIAGRAMA 2**  
**INDICADOR DE DESEMPEÑO DEL SECTOR PÚBLICO TOTAL**



Fuente: Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005).

Dentro de los indicadores de oportunidad, el desempeño administrativo del gobierno se mide con un índice compuesto del índice de corrupción, del índice de formalidades burocráticas (trámites), del índice de la calidad de la judicatura (confianza en la administración de justicia) y del índice del tamaño de la economía sumergida. Estas variables hacen referencia a la seguridad en los derechos de propiedad, del estado de derecho, la exigibilidad en los contratos y un ambiente fiscal y regulatorio ecuánime<sup>7</sup>.

El indicador de educación contiene un indicador de inscripción en la educación secundaria y otro de logros educacionales según la OCDE para poder medir tanto la cantidad como la calidad de la educación. El primero de estos es una aproximación a los requisitos básicos mínimos que deberían garantizar la igualdad de oportunidades en los países industrializados. El segundo es un indicador mezcla de oportunidad (cuanto más altos sean los grados educativos, menos necesidad de complementar la educación de forma privada, al alcance solo de los ciudadanos con mayores ingresos) y eficiencia (una

<sup>7</sup> Los datos para los tres primeros indicadores se obtienen de *The World Competitiveness Report 1990* (World Economic Forum, 1990), mientras que el cuarto indicador se nutre de *"The size and development of the shadows economies and shadow labor force of 22 transition and 21 OECD countries: What do we really know?"*, F. Schneider (2002).



aproximación a la base de capital humano de un país). Para este indicador se usan datos de la Prueba PISA de lectura, matemáticas y ciencia de la OCDE (OCDE, 2001c). Como veremos en el análisis de los avances de medición de objetivos de desarrollo, del total de nueve países analizados, tres de ellos<sup>8</sup> utilizan este indicador de Prueba PISA como parámetro para organizar sus mejoramientos en el ámbito de la educación.

El indicador de desempeño en salud contiene información acerca de la mortalidad infantil y la esperanza de vida. Son indicadores conocidos que reflejan relativa igualdad de acceso y alta calidad a los servicios de salud entre la población. Gozar de buena salud, además, es un prerrequisito para la igualdad de oportunidades en el mercado.

El indicador de infraestructura pública contiene una medida de la calidad de la infraestructura del transporte y las comunicaciones. Es un indicador que mide la presencia de oportunidades (en ausencia de carreteras, solo los ricos podrían costearse desplazamientos en helicópteros o aviones) y la eficiencia (ya que el indicador de infraestructura es una aproximación a la provisión de bienes públicos). Todos estos indicadores cambian lentamente, por lo que las observaciones cada diez años dan buena muestra de los cambios a lo largo del tiempo. Una excepción es el caso de la infraestructura pública, donde se han usado medidas agregadas del periodo en ausencia de mayor frecuencia de datos.

En relación a los indicadores "musgravianos" generales, no es necesaria tanta explicación, ya que los indicadores subyacentes están bien identificados en la literatura económica. Para la distribución del ingreso se utiliza la fracción de ingreso correspondiente al 40% de los hogares más pobres. La estabilidad económica es medida a través de la estabilidad del crecimiento del producto (coeficiente de variación) y la media de la inflación (diez años). El desempeño económico comprende el PIB per cápita (medido en PPP), el crecimiento del PIB (media de diez años) y el desempleo (media de diez años).

El indicador total de desempeño del sector público construido por Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005) combina estos siete sub-indicadores. Nótese que algunos índices capturan el efecto de la regulación en lugar de las políticas de gasto y algunos índices son solo el resultado de las políticas de gobierno (por ejemplo, la provisión privada y la financiación de la salud y la educación juegan un importante papel en algunos países). Los indicadores anteriores se compilan con los índices anteriores dándole igual peso a cada uno de ellos, lo que supone asumir que todos tienen igual valor.

Los indicadores muestran diferencias notables pero no extremadamente grandes entre países. Analizando por grupos, aquellos países con gobiernos pequeños (países industrializados con gasto público inferior al 40% de PIB en 2000) muestran mejor desempeño económico que los gobiernos más grandes (los que gastan entre 40 y 50% del PIB). Los gobiernos grandes presentan una distribución del ingreso aún más equitativa, mientras que los gobiernos pequeños muestran mejores resultados en las funciones administrativas, de estabilidad y de desempeño económico. Si se analizan los países más grandes, hay que señalar que Estados Unidos y Japón presentan resultados por encima de la media en la mayoría de los subíndices y para el total del desempeño del sector público. Por el contrario, la Unión Europea muestra un desempeño inferior a la media.

El costo de oportunidad de alcanzar el desempeño del sector público puede ser expresado como el porcentaje de gasto público sobre PIB. Además del gasto total, se han identificado los promedios de gasto en bienes y servicios, transferencias, gasto funcional en educación y salud, e inversión pública. El gasto público difiere considerablemente entre países: el promedio en la década de los 90 varió entre un 35% del PIB en Estados Unidos hasta un 64% del PIB en Suecia. La diferencia se debe básicamente a mayores o menores programas de bienestar. El gasto público en salud y educación y en bienes y servicios presenta diferencias menores entre países.

Para construir los indicadores de eficiencia del sector público, Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005) miden el desempeño (obtenido en a través de los indicadores de desempeño del sector público) según la cantidad de gasto público necesario para alcanzar un determinado nivel de desempeño. Hay que señalar que no es fácil aislar apropiadamente los efectos del gasto público en los resultados obtenidos y separar

<sup>8</sup> Chile, Perú y Colombia.

el impacto del gasto de otras influencias. Por ejemplo, es difícil asegurar hasta qué punto una mayor esperanza de vida refleja la intervención pública más que otros factores, como el clima, la dieta alimenticia, etc. Las transferencias son, probablemente, una buena aproximación a los efectos del gasto público en la promoción de la igualdad de ingresos, así como la inversión pública puede estar conectada con la calidad de la infraestructura. Del mismo modo, el gasto total puede ser una buena aproximación de los esfuerzos del gobierno en la función de estabilización dado que los estabilizadores automáticos funcionan mejor en países con gobiernos grandes<sup>9</sup>.

Además de lo anterior, los autores también señalan que hay que tener en cuenta que la comparación de gasto público entre países no siempre es posible, a pesar de los progresos realizados en este sentido. Por ejemplo, algunas transferencias están sujetas a impuestos en algunos países, lo que exagera el peso del gasto público en comparación con otros países en los que dichos beneficios están exentos. Sin embargo, no es posible evaluar y corregir sistemáticamente esos errores. Incluso, en la comparación de gasto público entre países implícitamente se asume que los costes de producción son proporcionales al PIB per cápita, lo que, si bien puede ser válido para los servicios intensivos en mano de obra (como en la eficiencia en educación y administración), no lo es tanto para la calidad de la infraestructura. Sin embargo, ante la ausencia de datos de costes de producción del sector público, dichos autores estiman que esta es la mejor aproximación posible para realizar comparaciones entre países.

Así, el estudio de Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005) muestra que las diferencias en la eficiencia entre países son mucho más pronunciadas que en la medición del desempeño, superando en rango los gobiernos pequeños al resto. Esto ilustra que el tamaño de los gobiernos podría ser demasiado grande en muchos de los países industrializados, prevaleciendo los rendimientos marginales decrecientes. Pero, dado que no existen diferencias extremas en el desempeño, la incidencia de los productos marginales negativos en el gasto público puede ser limitada.

Como etapa final, con la información obtenida de los indicadores, los autores tratan de medir la eficiencia en los insumos y productos del gasto público entre los países. Para ello, se utiliza una técnica no paramétrica conocida como *Free Disposal Hull* (FDH)<sup>10</sup>, que permite clasificar la eficiencia de los productores comparando cada desempeño individual con una frontera de posibilidades de producción. A lo largo de esta frontera de producción es posible observar el mayor nivel posible de producto/resultado para un nivel determinado de insumos y, a la inversa, es posible establecer el nivel mínimo de insumos para conseguir un determinado nivel de producto/resultado.

De los resultados se desprende que los países más eficientes, situados en la frontera de posibilidades de producción, son Estados Unidos, Japón y Luxemburgo. Australia, Irlanda y Suiza se encuentran muy cerca de la frontera, mientras que el resto está alejado y son, por tanto, menos eficientes. Los países de la Unión Europea están en su mayoría dentro de la frontera. Un caso interesante es Suecia, cuya calificación de eficiencia de insumos sugiere que apenas más de la mitad del gasto actual podría ser suficiente para conseguir el mismo desempeño del sector público. Esta situación es similar para algunos países con gobiernos grandes, como Francia, Alemania e Italia, donde el gasto público rodea el 50% del PIB. En efecto, con la excepción de Luxemburgo, los países con gobiernos más pequeños, donde el gasto público están por debajo del umbral del 40%, se encuentran en o cerca de la frontera de posibilidades de producción.

Finalmente, Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005) concluyen que los países con gobiernos más pequeños muestran los mejores desempeños económicos, mientras que aquellos con sectores públicos más grandes presentan una distribución del ingreso más equitativa. De igual forma, los países con sectores públicos pequeños muestran indicadores de desempeño por áreas significativamente más

<sup>9</sup> Los estabilizadores fiscales automáticos son determinadas partidas de gastos públicos e impuestos que, ante variaciones en el nivel de renta, reaccionan de forma automática en sentido anti cíclico. Así, cuando la economía se contrae, los estabilizadores fiscales automáticos tienen un efecto de política fiscal expansiva y cuando la economía entra en una fase expansiva tienen un comportamiento restrictivo, sin que para ninguno de los casos sean necesarias medidas deliberadas por parte de los responsables de la política económica. Para mayor detalle se puede consultar Ricardo Martner (2000), "Los estabilizadores fiscales automáticos", *Revista CEPAL No. 70*, páginas 31-52, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/G.2095-P/E, Santiago, abril 2000.

<sup>10</sup> Esta técnica fue propuesta por primera vez en "*Measuring labor-efficiency in post offices*", Deprins, Simar y Tulkens, (1984).

elevados con aquellos con sectores públicos de tamaño mediano o grande. Por su parte, de los resultados del análisis de frontera de posibilidades de producción se desprende también que los gobiernos más pequeños suelen presentar mejores resultados y en los gobiernos más grandes se podría conseguir el mismo desempeño con un 35% menos de gasto en promedio. Sin embargo, los autores remarcan que los resultados tienen que ser considerados como indicativos y deben ser interpretados con sumo cuidado, en especial, porque no es fácil identificar los efectos del gasto público en los resultados ni separar el impacto del gasto público de otras influencias.

En un ejercicio similar, Ribeiro (2008) estudia la eficiencia de los gastos públicos en una comparación de diecisiete países de América Latina para el periodo comprendido entre 1998 y 2002. En un primer paso, se construyó un índice compuesto como medida del desempeño de los servicios públicos a partir de indicadores económicos y sociales de cada país. Este índice está directamente relacionado con los resultados obtenidos en cinco áreas de actuación del gobierno: administración, salud, educación, equidad y desempeño económico, siguiendo el trabajo propuesto por Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005) respecto a la construcción de indicadores “de oportunidad” y “musgravianos” (ver cuadro 2). Posteriormente, el índice compuesto fue contrastado con los gastos de consumo final del gobierno general de cada país para avalar la eficiencia del gasto, utilizando el análisis envolvente de datos (DEA por sus siglas en inglés), un modelo semi-paramétrico de dos estados<sup>11</sup>.

**CUADRO 2**  
**INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LOS PAÍSES DE LA MUESTRA**

Países	Administración	Educación	Salud	Equidad	Desempeño económico	Índice DSP (ranking)
Argentina	0,81	1,24	1,02	0,89	0,85	0,96 (10)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,73	0,77	0,93	0,68	1,03	0,83 (17)
Brasil	1,20	1,24	0,99	0,74	0,95	1,02 (7)
Chile	1,40	1,20	1,05	1,06	1,18	1,18 (3)
Colombia	1,10	1,07	1,01	0,94	1,02	1,03 (6)
Costa Rica	1,22	1,75	1,05	1,18	1,08	1,26 (1)
Ecuador	0,80	0,68	1,02	1,17	1,13	0,96 (10)
El Salvador	1,16	0,94	0,99	1,00	0,94	1,01 (8)
Guaemala	0,79	0,64	0,96	1,05	1,00	0,89 (15)
Honduras	0,85	0,77	0,97	0,81	1,11	0,90 (12)
México	1,05	1,11	1,02	1,14	0,99	1,06 (4)
Nicaragua	1,00	0,60	0,98	0,88	1,02	0,90 (12)
Paraguay	0,85	0,85	1,00	0,87	0,81	0,87 (16)
Perú	0,88	0,77	0,99	1,14	1,13	0,98 (9)
República Dominicana	1,16	0,98	0,97	0,99	1,08	1,04 (5)
Uruguay	1,28	1,71	1,03	1,34	0,73	1,22 (2)
Venezuela (República Bolivariana de)	0,72	0,68	1,02	1,13	0,93	0,90 (12)
Media	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Máximo	1,40	1,05	1,05	1,34	1,18	1,26
Mínima	0,72	0,93	0,93	0,68	0,73	0,83

Fuente: Ribeiro (2008).

<sup>11</sup> Los métodos no paramétricos como FHD y DEA permiten medir la eficiencia relativa de unidades de decisión mediante la construcción de una frontera de posibilidades de producción. Considerando todo el conjunto de observaciones sobre insumos y resultados de las unidades que componen la muestra, las unidades más eficientes se localizan en la frontera y el resto representan las pérdidas de eficiencia. La principal diferencia entre ambos métodos es la forma de la frontera: el método DEA, más exigente, asume una frontera de producción convexa, mientras que el FDH no impone tal restricción. De este modo, una unidad de decisión que se muestre eficiente según el primer método también lo será por el segundo, pero lo contrario no siempre será cierto (ver documentos de referencia en Ribeiro (2008)).

En el primer estado, Ribeiro (2008) calcula la eficiencia relativa de cada país. En el segundo estado, busca respaldar estas calificaciones y algunas variables admitidas como exógenas por la literatura: PIB per cápita (indicador de la renta media de los habitantes); derechos de propiedad (indicador del grado del gobierno para extraer rentas del sector privado); competencia de los funcionarios públicos (como indicador del grado de productividad del sector público); tamaño de la población (a mayor población, mayor desafío de las políticas públicas); y el grado de escolaridad de la población (indicador del nivel educacional de la población). Además, en el análisis se incluyeron algunos indicadores de política referentes a las reformas estructurales realizadas durante los años 1980 y 1990 en los países de América Latina para estudiar sus efectos sobre la eficiencia de los gastos públicos. Las reformas consideradas fueron: liberalización del comercio internacional y del sistema financiero; mayor descentralización de los servicios públicos de salud y educación; privatización de empresas estatales; reforma tributaria y mayor disciplina monetaria.

Costa Rica, Uruguay y Chile obtuvieron los mejores resultados tanto en el desempeño de los servicios como en la eficiencia del gasto público. Por área de gobierno, los países que presentan mejores desempeños relativos son Chile, en las áreas de administración, salud y desempeño económico; Costa Rica, en educación y salud; y Uruguay, en equidad. Los cuatro países que obtuvieron mejores valores para el índice compuesto de desempeño de los servicios públicos fueron en orden Costa Rica, Uruguay, Chile y México. Entre los de peor desempeño se encuentran Guatemala, Paraguay y Bolivia (Estado Plurinacional de).

Utilizando el método DEA convencional, tres países aparecen en la frontera de eficiencia estimada: Costa Rica, República Dominicana y Guatemala. Por otro lado, países como Honduras, Paraguay, Venezuela (República Bolivariana de) y Bolivia (Estado Plurinacional de) aparecen lejos de la frontera de eficiencia y, en comparación con Costa Rica y República Dominicana, podrían mejorar su desempeño en más de un 30% para el mismo nivel de consumo gubernamental. En promedio, los países de la muestra podrían mejorar su desempeño en torno a un 19,2% sin alterar su nivel de consumo.

De acuerdo a los coeficientes obtenidos, Ribeiro (2008) muestra que un aumento de la renta media por habitante (PIB per cápita), una mejora de los derechos de propiedad y en la competencia de los funcionarios públicos acercaría a los países a la frontera de eficiencia de los gastos públicos. Igualmente, una reducción del tamaño de la población, en cuanto a población objetivo de política, aproximaría a los países a la frontera de eficiencia. Estos resultados demuestran la importancia del papel de las instituciones gubernamentales, en cuanto que una mejora de las mismas contribuiría a una mayor eficiencia del gasto público.



## **II. Calidad y eficiencia del gasto público. Rol de las innovaciones presupuestarias de los últimos años**

---

De acuerdo a lo señalado en el capítulo anterior, el análisis de la calidad del gasto público no puede circunscribirse solamente al nivel y composición del mismo. Se necesita una mirada más amplia de las finanzas públicas en la medida en que éstas juegan un rol crucial en los objetivos del desarrollo. Lo anterior requiere analizar la calidad del gasto desde su triple función: su contribución a los objetivos de política económica y a la estabilización macroeconómica; su eficiencia asignativa (si los gastos están basados en la efectividad de los programas públicos conforme a las prioridades de política); y su eficiencia operacional (la capacidad con la que se utilizan los recursos, es decir, si una vez asignados entre los distintos programas y proyectos, éstos son utilizados de la mejor manera para alcanzar los resultados).

La eficiencia y eficacia del gasto público a mediano y largo plazo requiere, junto con los instrumentos de política fiscal, considerar los procesos, sistemas e instituciones que materializan ese gasto en políticas y programas públicos, que finalmente constituyen los bienes y servicios que se entregan a los usuarios para el logro de los objetivos de política.

En los últimos años, se ha buscado que el presupuesto juegue un rol más activo para vincular las prioridades de desarrollo establecidas en planes/agendas de gobierno con el gasto público. En la mayor parte de los países estudiados, las iniciativas han sido parte de las reformas presupuestarias acaecidas a finales de la década de los noventa y en los dos mil y éstas han tenido objetivos plurales tales como garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, hacer más eficiente la asignación del gasto público y mejorar la transparencia en la utilización del mismo. En una parte importante de los países que se han impulsado estas reformas, éstas se han realizado en un marco más amplio de iniciativas —con mejores o menores aciertos— dentro de lo que se ha denominado Nueva Gerencia Pública o Gestión para o por Resultados (véase el recuadro 1).

Los mecanismos privilegiados han sido a) las reglas fiscales; b) los marcos de gasto de mediano plazo vinculados a la planificación nacional; c) la definición de objetivos estratégicos que expresan los resultados e impactos esperados por el gobierno y sus instituciones; d) los cambios en las estructuras programáticas presupuestarias que faciliten la relación entre la producción pública y los resultados; y

e) la incorporación de información de desempeño (indicadores, evaluaciones, etc.) del presupuesto de las instituciones y programas públicos, articulados en mayor o menor medida en sistemas de monitoreo y evaluación de políticas y programas.

Desde esta perspectiva en este capítulo interesa mostrar los principales avances en nueve países seleccionados de la región, identificando el rol que juegan las iniciativas de mejora de calidad de gasto público y dando un mayor énfasis a los sectores de salud y educación<sup>12</sup>.

Previo al análisis de los resultados de la revisión de los países se realiza una breve descripción de los conceptos y un mayor detalle de algunas experiencias internacionales (de la región y de OCDE), que permitan posteriormente sistematizar como lecciones aprendidas y/o recomendaciones.

#### **RECUADRO 1 ÁMBITOS QUE ABARCA LA GESTIÓN POR RESULTADOS**

- a) Definición de prioridades de política pública y sistemas de planificación gubernamental como referente del establecimiento de objetivos estratégicos nacionales, sectoriales y de los ministerios o dependencias a cargo de diseñar las políticas, implementarlas y/o realizar las rectorías (planificación institucional).
- b) Sistemas de recursos humanos que garanticen la generación de incentivos por un desempeño responsable, el acceso a carrera funcionaria, entre otros.
- c) Sistemas de compras y contrataciones, que garanticen la transparencia y confiabilidad de las transacciones públicas.
- d) Sistemas de monitoreo y evaluación de políticas y programas públicos vinculados a la planificación y el presupuesto.
- e) Establecimientos de contratos o convenios de desempeño, que permitan la responsabilización y/o devolución de competencias a directivos públicos.
- f) Controles realizados los Organismos Superiores de Auditoría (internos como externos).
- g) Sistemas de administración financiera integrada.

Fuente: Adaptado de Planificación, Presupuesto Basado en Resultados y Administración Financiera de Uña (2009).

## **A. El presupuesto y los resultados del gasto público**

La relación entre la presupuestación y los resultados del gasto público asume múltiples acepciones<sup>13</sup>. La sistematización conceptual que se ha realizado a nivel de los países de la OCDE habla más bien de “presupuesto informado de desempeño”, considerando que la asignación directa de recursos presupuestarios en función de los resultados<sup>14</sup> obtenidos por las entidades es un proceso complejo de realizar. Las razones principales de la asignación directa de recursos residen en la dificultad de vincular los impactos del gasto que se producen en el mediano y largo plazo con el carácter anual del proceso presupuestario; la complejidad de generar fórmulas contractuales entre los Ministerios de Finanzas y las agencias para la asignación de recursos contra resultados (lo cual implica dar un concepto de gerencia a los Programas); y las consideraciones de ajustes fiscales y razonamientos políticos que son parte del juego presupuestario, que dificultan establecer una relación directa entre resultados y presupuesto.

Desde esta perspectiva, un presupuesto informado por desempeño (PID) se define como “la utilización de la información de desempeño (indicadores, resultados de evaluaciones, etc.) por cada uno de los actores claves del proceso presupuestario”. El principal objetivo del PID es “mejorar la calidad del gasto público a través de una asignación de recursos consistentes con los objetivos de política, lo cual permite una mayor eficiencia en el uso de éstos”. Asimismo se busca “hacer disponible la información

<sup>12</sup> Ver anexo.

<sup>13</sup> “Presupuesto por resultados”, “Presupuesto basado en resultados- PbR”, “Presupuesto para resultados”.

<sup>14</sup> Entendiendo por resultados por efectos directo (resultados intermedios) y resultados finales o impactos que se logran a partir de la provisión de los productos a los usuarios/beneficiarios de los Programas.

sobre desempeño a los tomadores de decisiones posibilitando la conexión entre la planificación y la acción directiva”. Esto permite fundamentar de mejor manera las decisiones sobre medidas de desempeño y otras fuentes de información, como por ejemplo las que se derivan de evaluaciones. La información de desempeño en el proceso de presupuestación debería ser generada por sistemas de información fidedignos, que apoyan sus cuatro fases: formulación, aprobación, ejecución y evaluación-auditoría<sup>15</sup>.

En términos generales, las modalidades de relación que se dan entre el presupuesto y los resultados son las graficadas en el cuadro 3.

**CUADRO 3**  
**TIPOS DE PRESUPUESTO BASADO EN RESULTADOS**

		Mecanismo de Asignación de Recursos	
		Decisional (Tight)	Informacional (Loose)
Nivel de institucionalización de utilización de información de desempeño	i) Institucionalizado	Relación “mecánica” entre indicadores de desempeño y asignaciones presupuestarias	Decisiones de asignaciones presupuestarias apoyadas en base a indicadores de desempeño, pero no en forma directa y ni exclusiva
	ii) Ad-hoc	Desarrollo de acciones puntuales (por ejemplo, evaluaciones de impacto) para programas / actividades determinadas	Presentación de información de desempeño solo como apoyo para las asignaciones presupuestarias

Fuente: Aritzi, et al (2009) World Bank.

La revisión que se hace de la implementación del PID en los países de América Latina da cuenta que en su mayoría éstos se ubican —al igual que los países de OCDE— en un nivel de institucionalización de utilización de información de desempeño de carácter ad-hoc e informacional, en el cual por un lado se desarrollan acciones de evaluación, ya sea de programas o impacto (con mayor o menor grado de cobertura dentro de la administración pública), y por otro se incorporan indicadores de desempeño en los documentos presupuestarios de formulación. Sin embargo, en los países más avanzados de la OCDE en estas materias (Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y Suecia, entre otros) el grado de concreción de los indicadores es mayor en la medida que los objetivos de política tienen un marco de gasto plurianual para el presupuesto, lo cual de alguna manera “protege” las prioridades de políticas bien formuladas. Asimismo la mayor parte de estos países tienen una definición de Programas en el presupuesto con estructuras programáticas que facilitan la vinculación entre el presupuesto asignado a cada Programa y su contribución a la cadena de resultados.

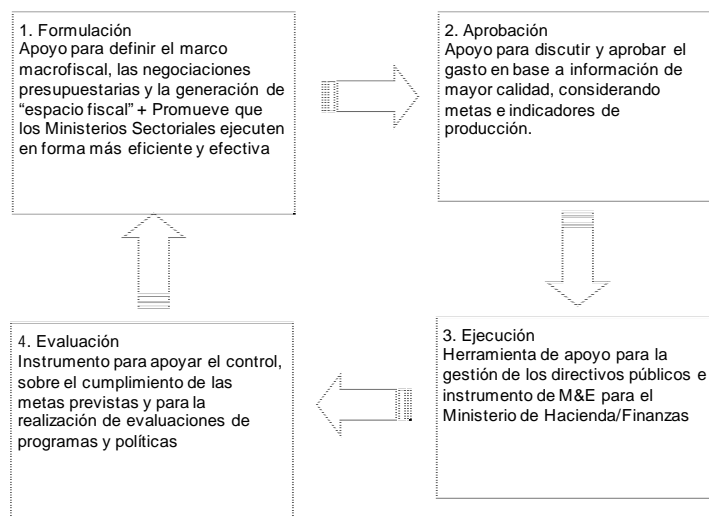
Por otro lado, la implementación de un PID o PbR requiere de la implementación de reformas en el proceso presupuestario. Tal como se menciona en el Panorama del Sector Público “implica cambiar de un ciclo presupuestario que se basa en la formulación, discusión, ejecución y evaluación de partidas presupuestarias (salarios, viáticos, insumos), con bajo nivel de participación de las “áreas productivas” en el presupuesto, a un ciclo presupuestario basado en los niveles de bienes y servicios (productos) que las instituciones proveen a los ciudadanos (raciones alimentarias, becas, vacunas), que cuenta con un mayor nivel de participación de las “áreas productivas” de las instituciones. Los ciudadanos son los responsables de definir sus solicitudes presupuestarias en base a niveles de producción de bienes y servicios. Este cambio de enfoque genera un aumento de la calidad del ciclo presupuestario: es posible asignar recursos en

<sup>15</sup> Presupuesto Informado sobre Desempeño en América Latina (PID). Documento ILPES, 2008. Sin publicar.



función de prioridades de políticas, analizando el impacto de los aumentos/disminuciones de recursos sobre los niveles de producción de bienes y servicios públicos”<sup>16</sup>.

### DIAGRAMA 3 UTILIZACIÓN DEL PBR EN EL CICLO PRESUPUESTARIO



Fuente: Arizti et al (2009).

<sup>16</sup> Ipes (2012) Op cit (pág.54).

### **III. Sistemas de monitoreo y evaluación de resultados: eficiencia y eficacia de los mecanismos de seguimiento de la calidad del gasto público**

---

El gran desafío de un sistema de monitoreo y evaluación es proporcionar la información necesaria acerca de la relevancia, efectividad y eficiencia de (futuras) políticas con el fin de poder priorizar los gastos públicos en la elaboración del presupuesto.

Como puede apreciarse en la sistematización de las iniciativas de países (ver anexo), la gran mayoría desarrolla sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en los cuales se incorpora algún tipo de información de desempeño (a través de indicadores) de la gestión gubernamental. Asimismo, en los casos más avanzados dichos sistemas tienen como propósito que dicha información sea un insumo para la asignación del gasto público, la mejora de la gestión pública y la rendición de cuentas.

Los sistemas de evaluación de resultados más articulados al presupuesto se presentan en Brasil, Chile y México. También Colombia tiene un importante grado de articulación de las metas del plan nacional con el presupuesto, pero en este caso, a través de los proyectos de inversión. En la mayor parte de los países el seguimiento de las metas relacionadas con el plan de gobierno radica en una esfera netamente presidencial y como sistemas diferenciados del monitoreo de las metas vinculadas al presupuesto<sup>17</sup>.

#### **A. Casos regionales: Brasil, Chile, Colombia y México**

De los casos estudiados se observa que existen diferentes sistemas de M&E para distintos propósitos. En efecto, en el caso del Gobierno Federal de Brasil está el Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto (SIOP) que monitorea el desempeño de los programas y acciones del Plan Plurianual en su

---

<sup>17</sup> García, R y Mauricio García (2010).

dimensión estratégica y operativa, pero también parte importante de los ministerios sectoriales tiene sistemas de M&E completos y que están vinculados a los planes estratégicos de dichos ministerios. A pesar de que ha habido continuidad en los esfuerzos de los distintos gobiernos por mejorar la información sobre el desempeño de los programas públicos, es a partir del año 2000, con la adopción de varias leyes en el marco de la reforma presupuestaria, que se da mayor énfasis a la vinculación entre las metas del Plan Nacional de Desarrollo y la asignación de recursos. En este contexto, se observan tres etapas claramente diferenciadas.

La primera, desde 1996 a 1999, en la cual se definen 42 proyectos con inversiones prioritarias a los cuales les es asignados recursos y posteriormente son monitoreados respecto del cumplimiento de sus metas. La segunda etapa, se introdujo un modelo de presupuestación por programas y un sistema de monitoreo y evaluación del desempeño vinculados con el Plan Plurianual (PPA) 2000-2003. Como parte de las innovaciones presupuestarias, también se introdujeron otros elementos de programación fiscal de mediano plazo a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal. El PPA 2000-2003 le entregó a 338 programas finales de todos los gobiernos federales la asignación de recursos presupuestarios, orientados gracias a la identificación de indicadores de resultados de los programas. La tercera etapa del PPA, de 2004 a 2007, consistió en la incorporación de revisiones anuales de programas. Se adoptaron metodologías exhaustivas de evaluación para los programas seleccionados y de evaluación ex ante para proyectos de gran monto. Una característica de la evaluación en el marco del PPA es que está sistematizada y forma parte del ciclo de gestión con regularidad anual y aplicación común a todos los programas. Finalmente en los dos últimos PPA se incorporan iniciativas de PID y esquemas de evaluaciones de programas.

En el caso de Chile, existe un sistema para el seguimiento de las metas relacionadas con las prioridades gubernamentales —radicada en el Centro de Gobierno—<sup>18</sup> y otro sistema que básicamente sistematiza información de desempeño para el presupuesto (indicadores, evaluaciones, etc.), que dirige la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. Los ministerios sectoriales están claramente subordinados al sistema de la DIPRES, y si bien cada institución tiene sus planes estratégicos, e indicadores, la información sobre resultados confluye directamente al sistema de M&E de DIPRES. En el caso del Ministerio de Desarrollo Social, se creó un Sistema de Evaluación de los Programas Sociales.

La experiencia chilena tiene quizá uno de los orígenes más antiguos en la intención de información de desempeño en el presupuesto. En efecto, es desde 1995 y la primera experiencia del Plan Piloto de Modernización de Servicios Públicos que se incorporan indicadores de desempeño en el presupuesto. Tal como ha sido mencionado en varios estudios, una de las particularidades de la experiencia chilena ha sido su gradualidad y la aplicación ampliada de varios instrumentos tanto de monitoreo como de evaluación. Desde mediados de los años 90, en el marco del proceso de reforma de la gestión pública, el Ministerio de Hacienda, a través de la DIPRES, ha desarrollado un conjunto de instrumentos de evaluación enmarcados en un Sistema de Control de Gestión. Su objetivo central es mejorar la información del desempeño de la gestión pública como referente para el proceso presupuestario. En la actualidad, el sistema de evaluación de Chile (ver cuadro 4) cuenta con un conjunto de instrumentos de evaluación, integrados en un Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: indicadores de desempeño, sistema de evaluación de programas (que consiste en tres tipos de evaluación: de programas, de impacto y comprehensiva del gasto), programas de mejoramiento de gestión, fondo concursable de proyectos y balance de gestión integral.

<sup>18</sup> Citando a los autores Víctor Dumas, Mariano Lafuente, Salvador Parrado (2013), “de acuerdo con la OCDE (2004), el término Centro de Gobierno abarca a la institución o al grupo de instituciones que provee un apoyo y asesoramiento directo a la máxima autoridad política en la cumbre del Poder Ejecutivo y al consejo de ministros. Si bien el CDG estaría constituido únicamente por la oficina de la Presidencia y sus secretarías anexas, otras instituciones como los ministerios de Hacienda, del Interior o la Jefatura de Gabinete tienen un rol fundamental de apoyo al CDG en el ejercicio de sus funciones. El nivel de coordinación política, relacionada con articular y dar coherencia a la gestión política del gobierno, que quizá sea la función más esencial de todo centro de gobierno, está fuera del alcance de este estudio, se entiende” op.cit. Pág. iv.

**CUADRO 4**  
**INSTRUMENTOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y CONTROL DE GESTIÓN**

Herramienta	Descripción	2010
Indicadores de Desempeño (1994)	Indicadores de eficacia, economía, eficiencia, calidad de servicio con metas en el proceso presupuestario.	1274 indicadores. Desempeño reportado en presupuesto y enviado al Congreso en proceso presupuestario y en BGI.
Evaluación de Programas (1996)	Programas seleccionados anualmente para ser evaluados por paneles independientes. El informe final de evaluación, que incluye conclusiones y recomendaciones es enviado al Congreso	(64% del gasto en programas evaluables). Aumento en número de evaluaciones de impacto y comprensivas del gasto. Evaluación del seguimiento de compromisos y envío al Congreso en BGI, de acuerdos de presupuesto ministerial.
Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) (1998)	Bono anual pagado sobre la base del progreso de instituciones en relación con metas en siete áreas claves de administración, enfoque benchmark <sup>a</sup>	El rango de pago del bono institucional fluctúa entre un 2,5% - 5% de la remuneración. El rango del bono de desempeño colectivo, tiene un máximo de 3%. Resultados del PMG enviados al Congreso en BGI. Certificación externa, tipo ISO 9000. Devolución de autoridad financiera a quienes tienen mejor desempeño.
Balance de Gestión Integral (BGI) (1996)	Reporte anual preparado por cada Servicio sobre el desempeño en relación con el presupuesto, metas, compromisos institucionales.	Doscientos servicios envían BGI a la Comisión Permanente de Presupuestos del Congreso. BGI base para reporte del Presidente y revisión por la Comisión Permanente de Presupuestos del Congreso.
Fondo Concursable (FC) (2000)	Fondo de recursos asignados a programas nuevos o reformulaciones sobre la base de su calidad y consistencia, conforme a las prioridades de los ministerios.	10% del gasto público asignado mediante FC. FC suspendido durante la segunda mitad de la administración Lagos.

Fuente: Berner (2010).

<sup>a</sup> Contempla la entrega de dos tipos de bonos: desempeño institucional (asociado al cumplimiento de metas de la institución) y un bono de desempeño colectivo (asociado al cumplimiento de metas de unidades de trabajo).

De acuerdo con los antecedentes sistematizados, las principales fortalezas del Sistema de Evaluación y Control de Gestión chileno estarían en la madurez que han logrado las metodologías de evaluación y en la legitimación alcanzada en distintos usuarios la información proveniente de los diferentes instrumentos, los que se utilizan de forma progresiva para la toma de decisiones. Se destaca, asimismo, que la gradualidad con que se han incorporado las metodologías a lo largo de una década y media, ha permitido desarrollar las capacidades de la autoridad central responsable de las evaluaciones y de las instituciones que deben llevarlas a cabo. El uso de la información de resultados de la evaluación en el proceso presupuestario (dada por una importante cobertura del gasto de los programas evaluables) es una de las principales fortalezas del proceso.

Sin embargo, como en la mayor parte de las experiencias internacionales, este proceso de vinculación con las decisiones presupuestarias se consigue no exento de dificultades. El que no haya una relación más cercana entre mejor desempeño y asignación de recursos o bien que los directivos de las entidades no tengan flexibilidad de gasto asociadas a sus resultados, frustra en muchos casos la expectativas. La integración de la información sobre resultados incorporada en el proceso del presupuesto es el resultado de más de diez años de iniciativas previas, de un profundo rediseño de la propia DIPRES y del liderazgo de sus directivos. El sistema de evaluación se caracteriza por un alto

grado de centralización, disciplina y rutinas que ofrecen poca discreción a los evaluadores. También se constata la experiencia de los evaluadores externos, contratados con procedimientos transparentes. Las metodologías son simples y los informes se producen con rapidez. Las recomendaciones forman parte sistemática de la base de los acuerdos para las acciones correctivas entre la DIPRES y las agencias evaluadas. Todo el proceso ocurre dentro de un conjunto de actividades integradas en rutinas y controladas centralmente, las que reportan el mejoramiento del desempeño.

En el caso de Colombia, el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados (SINERGIA), centraliza gran parte de la información sobre el desempeño y básicamente intenta hacer un seguimiento de los programas vinculados al Plan Nacional de Desarrollo. El Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (SISMEG por su parte realiza un seguimiento específico de las metas del Plan Nacional. SINERGIA<sup>19</sup> nació en 1994 en el marco de un mandato constitucional de 1991. El Sistema depende del Departamento Nacional de Planeación. Los objetivos definidos para el Sistema son la estimulación de mejoras continuas en efectividad y eficiencia de la gestión pública con una mejor asignación y uso de los recursos públicos y la generación de conocimiento sobre la gestión pública a partir de estudios y análisis.

El Sistema se basa en la propuesta de que a partir del Plan Nacional de Desarrollo, las entidades definan su misión en el contexto de la estrategia global de gobierno, fijen sus propios objetivos, construyan los indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos en función de la eficiencia, eficacia e impacto, y establezcan el rango de metas en el que se esperan situar en un período determinado. Al realizar dichas actividades, están en condiciones de entregar la información necesaria al Departamento Nacional de Planeación para que éste haga una meta evaluación que permita analizar el desempeño de cada organización y el nivel de éxito en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

Junto con lo anterior, SINERGIA desarrolla un componente de evaluaciones focalizadas, donde se estudia el funcionamiento, impacto y evolución de las principales políticas y programas del gobierno, como aporte al proceso de toma de decisiones relacionadas con su diseño y ejecución. Por el mandato que lo inspiró, y por la localización institucional de los funcionarios que lo crearon (Dirección Nacional de Planeamiento), el diseño de SINERGIA refleja un énfasis en un nivel más macro de la evaluación: los programas y políticas de gobierno.

En el caso de México, el marco institucional de las finanzas públicas se ha caracterizado en los últimos años por la promulgación de un conjunto de leyes dirigidas a fortalecer la política fiscal. Entre estas se mencionan, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006 (LFPRH), y la Reforma Fiscal Integral del año 2007, que reorganizó el marco fiscal entre los estados y el gobierno federal. Además se estableció la referencia para la gestión y la programación del presupuesto con base resultados, la Ley del Instituto de Seguridad Social (ISSSTE, 2007) reformó el sistema de pensiones en el sector público con el objetivo de hacerlo sostenible en el largo plazo, y la Ley General de Contabilidad Gubernamental del año 2008 que tiene como objetivo establecer la contabilidad con base devengada y la armonización de normas contables y presupuestarias en todos los niveles del gobierno.

A través de las disposiciones de la LFHPR, que institucionaliza el sistema de PbR, se establecen los mandatos para su operación, y se definen los roles que juegan el presupuesto, la planeación y sus mecanismos de vinculación:

- El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) debe formularse anualmente sobre la base de las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).
- La estructura programática del presupuesto debe asegurar vinculación entre recursos, metas e indicadores. Esta vinculación se produce a partir de la misión, los objetivos de unidades responsables y programas sectoriales. El Ejecutivo debe presentar y acordar la estructura programática con el Congreso antes de presentar el presupuesto.

<sup>19</sup> La cobertura del Sistema abarca a 173 entidades y 16 sectores del Poder Ejecutivo —que incluyen ministerios y departamentos administrativos del orden nacional— y cinco programas presidenciales. El nivel de la evaluación es sólo macro de las políticas sectoriales que forman el Plan Nacional de Desarrollo.

- El presupuesto debe aprobarse con una clasificación del gasto que permita conocer y evaluar la productividad y los resultados del gasto público en cada una de las etapas del proceso presupuestario.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) debe generar regularmente información sobre la ejecución presupuestaria y el desempeño de los programas públicos para enviarla al Congreso.
- Los programas que entregan servicios a la comunidad deben contar con Reglas de Operación (RO) que establezcan sus objetivos, beneficios, población objetivo y criterios de funcionamiento.
- Todos los programas con Reglas de Operación deben ser sujetos de una evaluación anual de resultados. Las conclusiones de esta evaluación deben considerarse en la formulación presupuestaria siguiente.
- El Ejecutivo, por intermedio de la SHCP y la SFP debe desarrollar un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), para evaluar y retroalimentar la programación presupuestaria. El SED debe proveer informes bimestrales al Congreso.
- Los indicadores son la base del SED. Estos indicadores deben estar incluidos en el presupuesto y usarse en la formulación presupuestaria.

El progresivo trabajo en evaluaciones ha significado que la cobertura del gasto evaluado aumentara desde un 14% en 2008 hasta un 53, 4% en el presupuesto 2012 (gasto evaluado acumulado).

Los instrumentos de monitoreo y evaluación presentes en la mayor parte de los países han avanzado en la generación de información relevante de programas públicos. Con relación al seguimiento de las metas de desarrollo nacional se observa que hay una mayor fortaleza en la creación de sistemas de monitoreo de programas sociales en varios países (por ejemplo “Brasil sin miseria”, “Chile Solidario”, “Programa Juntos” de Perú, “Uruguay Crece Contigo”, etc.) En este ámbito se destaca además las evaluaciones desarrolladas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México<sup>20</sup>. Estos programas tienen alto grado de visibilidad, son parte de las agendas de gobierno y en términos generales han tenido un efecto positivo en mejorar los índices de pobreza y extrema pobreza en los últimos años.

Para analizar los aspectos que sería necesario fortalecer para mejorar este vínculo entre los instrumentos de M&E y la calidad del gasto, junto con la sistematización de los casos regionales se presentan dos casos internacionales: la experiencia canadiense y el caso holandés.

## **B. La experiencia de Canadá en el sistema de gestión de gasto y las evaluaciones**

El sistema de gestión del gasto es implementado por Canadá desde 2007 y consiste en un marco para el desarrollo e implementación de los planes de gasto del gobierno. Incluye también varios instrumentos dirigidos a mejorar la eficiencia y calidad del gasto.

Los elementos que considera son: planificación, evaluación y rendición de cuentas y se dirigen todos a guiar las decisiones sobre la asignación de recursos, establecimiento de prioridades, decisiones fiscales y presupuestarias y, a partir de las decisiones tomadas, asignar los recursos a los programas.

Una característica distintiva de esta experiencia es que todos los programas que existen en el gobierno, así como las propuestas de nuevos programas, se revisan sistemáticamente para asegurar que están dirigidos a las necesidades de los canadienses y se focalizan sobre las responsabilidades federales, produciendo resultados y entregando mayor valor por el dinero.

<sup>20</sup> <http://www.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>.

El enfoque se basa en tres pilares:

- 1) Gestión orientada a resultados: la evaluación de los programas y la demostración de los resultados para los canadienses;
- 2) “Upfront” Discipline: todas las nuevas propuestas de gasto del gobierno requieren medidas claras de éxito y una mejor información acerca de las nuevas propuestas de ajuste entre los programas existentes;
- 3) Evaluación continua: revisión de todos los gastos directos del programa para garantizar que los programas sean eficientes, efectivos y alineados con las prioridades establecidas por el gobierno.

Otra de las características relevantes del sistema es que se asegura una retroalimentación para el mejoramiento de la gestión de forma directa desde el *Treasury Board* (organismo a cargo de la iniciativa) hacia las dependencias que aplican los diversos instrumentos, a través de informes que van al Parlamento y que se mencionan a continuación.

Es clave el hecho de que cada año los resultados de la revisión estratégica son publicados en el Presupuesto del Gobierno. La información relacionada con estas decisiones se incorpora a dos documentos: Informes sobre Planes y Prioridades, y los Informes de Desempeño de los Departamentos los cuales también se presentan anualmente al Parlamento.

Los Informes sobre Planes y Prioridades constituyen un documento de planificación del Ministerio a tres años. Consiste en un detallado plan de gasto, prioridades y resultados esperados. Este documento comunica los resultados estratégicos y las actividades a nivel de los programas, explicando cómo el Ministerio pretende avanzar para lograr lo que se propone mediante su plan estratégico. Incluye análisis de contexto (análisis de riesgos, desafíos y lecciones aprendidas) cuyo objetivo es explicar cómo el plan y las prioridades se vinculan con las prioridades de Gobierno. El destinatario principal es el Parlamento.

El Informe de Desempeño de los Departamentos, es un reporte o informe anual sobre desempeño en la implementación de plan(es) propuesto(s), las actividades de los programas, la focalización de prioridades y el logro de resultados.

Un pilar fundamental de este sistema es la evaluación continua de todos los gastos directos del programa llamada “revisión estratégica” (*strategic review*). Todas las organizaciones están obligadas a identificar las opciones de reasignación de los recursos del gasto por un total de 5% de su nivel más bajo de prioridad, y del gasto en programas de más bajo rendimiento.

Las organizaciones pueden identificar ahorros potenciales con el fin de proporcionar una mayor gama de opciones. El gasto directo del programa es el costo de los programas ejecutados por el gobierno federal y consta de gastos de funcionamiento y de capital, así como los subsidios y transferencias, y también las donaciones y contribuciones hechas a las provincias y territorios.

Los problemas de articulación de las prioridades gubernamentales con el presupuesto tienen que ver con rigideces institucionales del proceso presupuestario para el uso de la información, y otras con los clásicos problemas de medición de los impactos, como por ejemplo la atribución de los resultados a un varios Programas y la dificultad de establecer los acuerdos institucionales que requiere el asumir metas compartidas asociadas a los *outcomes* que se esperan de los objetivos nacionales.

En Canadá una experiencia exitosa de vinculación entre las prioridades gubernamentales y el presupuesto se da a través de su Sistema de Gestión del Gasto mediante el Program Activity Architecture (PAA)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> [www.tbs-sct.gc.ca/index-eng.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/index-eng.asp). Para mayor información sobre la metodología consultar <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2012-2013/inst/shc/shc01-eng.asp#s1.3>, que presenta el caso del Departamento de Salud.

Este constituye el instrumento principal con el cual las Secretarías en Canadá vinculan a las prioridades de política pública y de gasto. El PAA, agrupa programas y actividades relacionados entre sí y los vincula lógicamente a un resultado estratégico (*strategic outcome*). Este esquema proporciona un marco para apoyar la gestión, planificación y toma de decisiones, y entrega la información financiera y del desempeño. Los *strategic outcomes* tienen la particularidad de ser muy agregados y están focalizados al logro de un resultado concreto que impacta en los problemas de los ciudadanos. La responsabilidad por el cumplimiento de las metas asociadas a estos objetivos estratégicos recae en el Vice Ministro de cada Departamento, y existe un sistema de ranking público sobre el cumplimiento, así como una consecuencia, aunque menor, sobre un porcentaje de su remuneración. La información de los PAA y su cumplimiento también se registra en los informes anteriormente mencionados, el Informe sobre Planes y Prioridades y los Informes de Desempeño de los Departamentos.

## C. La experiencia de Holanda en el sistema de evaluación y calidad del gasto público

En un estudio empírico sobre el sistema de evaluación de políticas de los Países Bajos desde la perspectiva del presupuesto, Schoch y Den Broeder (2013) ponen de manifiesto la necesidad de adaptar el sistema de evaluación al sistema presupuestario para asegurar el impacto en la toma de decisiones sobre política y presupuesto. El problema a resolver es, por tanto, como diseñar y mantener un sistema de evaluación que provea a los tomadores de decisiones presupuestarias de la información necesaria sobre la relevancia, efectividad y eficiencia de las (futuras) políticas para facilitar la priorización de gastos en el presupuesto.

Cabe recordar que los gobiernos de Holanda son coaliciones multi-partidos. Las negociaciones sobre el presupuesto son parte fundamental del “acuerdo de coalición” que tiene lugar al principio de cada periodo de gobierno (cada cuatro años). Este presupuesto contiene información muy detallada respecto a los programas y sectores de gasto, mientras que los presupuestos de periodicidad anual son más específicos respecto a la implementación de los programas, desviaciones presupuestarias y otro tipo de eventos no previstos. No es habitual que se introduzcan o se eliminen (nuevas) políticas que no hayan sido objeto de consenso al inicio de cada periodo de gobierno.

El “acuerdo de coalición” se basa en tres aspectos: primero, el establecimiento de un techo de déficit que guía el marco presupuestario de mediano plazo; segundo, las reglas de “disciplina presupuestaria” a las que acogerse en caso de imprevistos; y tercero, la información (relevancia, efectividad, eficiencia y coste) de los programas con el objetivo de facilitar la priorización de gastos.

Así como existe un proceso bien establecido con responsables definidos para llegar a un acuerdo sobre los dos primeros puntos, el tercero es aun objeto de discusión. Si bien la información sobre los programas puede extraerse del sistema de evaluación holandés, es necesario complementarla con evaluaciones específicas para analizar la efectividad y la eficiencia de las políticas presentes y futuras, y, en este sentido, el uso de indicadores de desempeño es crucial para este análisis.

La necesidad de consolidar fiscalmente las cuentas llevo al gobierno holandés a mejorar el proceso de priorización de gastos y a incrementar la eficiencia. Esto significó que el gobierno debía gastar en aquellos programas cuyos resultados fuesen valorados por los ciudadanos (relevancia); que el gobierno debía asegurar que las políticas implementadas consiguiesen resultados (efectividad); y, tercero, que los servicios proporcionados por el gobierno debían entregarse al menor costo posible (eficiencia), asegurando un nivel mínimo de calidad. La experiencia holandesa demostró que el Ministerio de Finanzas (MF) tenía que tomar un rol activo para asegurar que este tipo de información estuviera disponible en tiempo y forma para el proceso de decisión del presupuesto y, de esta manera, se salvarían las diferencias en intereses y la asimetría de información. De esto se dedujo que el MF no podía depender exclusivamente de la información obtenida de las evaluaciones realizadas por los otros Ministerios, por lo que eran necesarios diferentes tipos e instrumentos de evaluación.



Es importante señalar que el MF de Holanda es responsable del diseño institucional del conjunto del sistema de evaluación y, a través de la legislación, asigna roles y responsabilidades para las distintas partes. Esta fue una decisión tomada explícitamente, a diferencia de otros países, que han designado al Ministerio de Interior, o a la Oficina del Primer Ministro o incluso a algún organismo independiente como responsables.

Los principales roles y responsabilidades respecto a la efectividad y eficiencia de las políticas quedan establecidos en la Ley de Cuentas del Gobierno (2001). Cada Ministerio es responsable de su presupuesto. Esta responsabilidad no solo incluye la confirmación de que los fondos fueron gastados en lo que se presupuestó, también que las políticas implementadas fueron efectivas y eficientes. Cada Ministerio es también responsable de realizar revisiones periódicas que evalúen la efectividad y eficiencia de las políticas y deben informar a la Corte de Auditoría (organismo independiente) de los resultados. El gobierno puede pedir a dicha Corte que investigue ciertas políticas, pero en la mayor parte de las veces es la propia Corte la que inicia sus estudios sobre la efectividad y eficiencia de las políticas.

La Ley de Cuentas del Gobierno también establece que el MF puede hacer objeciones a determinadas propuestas de gasto por razones presupuestarias o cuando considere que la entrega de mayor valor por dinero (*value for money*) es insuficiente. Queda claro que, como consecuencia de esto, determinadas decisiones con impacto en el presupuesto no pueden ser presentadas al Gabinete de Gobierno antes de que el MF haya dado su opinión. De esta manera, el MEF queda habilitado para influir en el gasto del resto de ministerios y para solicitar información acerca de la relevancia, efectividad y eficiencia de las políticas.

El MF también puede establecer normas y reglamentos para fortalecer el sistema de evaluación. En general, estas regulaciones son más específicas para evaluaciones *ex post* que para evaluaciones *ex ante*. La razón que justifica esto es que las evaluaciones *ex post* son un instrumento importante para la rendición de cuentas a través del presupuesto. Las evaluaciones *ex ante* son fundamentalmente de análisis costo-beneficio y están orientadas a inversiones de infraestructura nacional, proyectos de importancia nacional determinados por el Gabinete, y proyectos de infraestructura regional en los que las autoridades locales soliciten fondos del gobierno central.

Dentro de las evaluaciones *ex post* se encuentran:

- a) La “Regulación sobre Evaluaciones Periódicas” establece un conjunto de instrumentos y criterios de calidad a los que deben adherirse las evaluaciones *ex post*. En ella se establece que cada ministerio debe realizar una revisión de sus políticas en periodos de cuatro a siete años por cada artículo presupuestario y enviar sus resultados al parlamento. También establece la necesidad de que una organización experta independiente esté involucrada en la revisión y ofrezca su opinión respecto a los resultados y la metodología. Posteriormente, esta opinión es enviada al Parlamento como un apéndice del informe de revisión. El responsable de este tipo de evaluaciones es el MF.
- b) Las “Regulaciones de Presupuesto” establecen como la información y planificación de las evaluaciones periódicas tienen que quedar reflejadas en el presupuesto con el fin de mejorar la transparencia. Cada ministerio debe publicar en su informe presupuestario anual un cronograma que refleje la revisión de cada política en una planificación de cinco años. En el caso de que se estén llevando a cabo otras evaluaciones, como las de los subsidios, deben incluirse también.
- c) La “Ley General Administrativa” establece la evaluación de los subsidios por parte de los ministerios al menos una vez cada cinco años. Esta información puede ser usada por el gobierno para decidir si continuar o finalizar un subsidio en particular.

Revisando el impacto de los instrumentos de evaluación implementados en la práctica, se vio que la información acerca de la efectividad y eficiencia de las políticas establecida por la legislación y las regulaciones presupuestarias podría ser muy útil para los propios ministerios y el Parlamento, pero se necesitaban instrumentos adicionales para la toma de decisiones relacionadas con el presupuesto. Aunque estos instrumentos no estaban recogidos en el cuerpo legal, son ampliamente utilizados en la

práctica, como las evaluaciones (exhaustivas) de gasto (*comprehensive spending reviews*). El MF propone los temas a revisar, así como los términos de referencia, en la reunión del Gabinete cuando se debate y decide el presupuesto del año siguiente.

Para determinar el impacto en el presupuesto, también es importante tener en cuenta como está estructurado el proceso de toma de decisiones. Para las evaluaciones *ex ante*, no hay ningún procedimiento que involucre de forma automática al MF en la toma de decisiones después del análisis costo-beneficio. Los políticos pueden decidir embarcarse en un gran proyecto de infraestructura aun cuando dicho análisis sea negativo, basándose en otras prioridades o convicciones políticas.

En el caso de las evaluaciones *ex post*, la situación es algo diferente. Así como la legislación es muy clara en la programación y publicación de las revisiones de políticas, y en los criterios de calidad requeridos, el proceso para asegurar que los resultados de las revisiones se transforman en ajustes de política no es tan estructurado. Esto está relacionado en parte con la falta de información acerca de la efectividad y eficiencia de las políticas en dichos informes. En un informe del año 2012, la Corte de Auditoría encontró que la efectividad solo era evaluada en la mitad de las revisiones de políticas, aun cuando el propósito explícito de estos informes era precisamente evaluar ese aspecto. Lo cierto es que, para llevar a cabo este tipo de evaluaciones, es necesario un diseño cuasi-experimental que mida los efectos netos, el cual requiere una recopilación cuidadosa de datos, lo que incrementa el coste del informe y puede no ser relevante para programas pequeños de gasto. Dado que la información sobre los efectos tiene que estar disponible antes de evaluar la eficiencia, los informes sobre eficiencia de las políticas se vuelven aún menos comunes.

Para solucionar los problemas anteriores, a mitad del año 2012 se decidió que el Gabinete examinaría cada informe de revisión de política antes de ser enviado al Parlamento, con la finalidad de asegurar que el gobierno tomase en cuenta los resultados del informe. Esto se sumaría a la tarea de supervisión llevada a cabo por el Ministro de Finanzas, en la que solicita a los otros Ministros que verifiquen y completen el proceso de revisión de gastos de acuerdo a lo estipulado en el informe de presupuesto. Por el contrario, los instrumentos diseñados para identificar opciones de reforma y ahorro (*options for savings and reforms*) iniciados por el MF tienen el mayor impacto potencial en el presupuesto. Por un lado, si bien no son instrumentos incorporados de manera formal en la legislación y en los reglamentos, sí que cuentan con procedimientos y prácticas bien estructurados y de amplia comprensión. Por otro, junto con dichos instrumentos existen grupos de trabajo *ad hoc* formados por funcionarios del MF y de los otros ministerios cuyo objetivo es identificar opciones de reforma y ahorro que beneficien a los ministerios implicados y que tengan algún efecto en el presupuesto. En tercer lugar, el MF no solo obtiene la información del sistema de evaluación implementado para la priorización y reducción de gastos, también se nutre de otras fuentes, como los estudios de organismos independientes de investigación y de las ideas de los propios funcionarios de MF. Estas últimas son ampliamente utilizadas para el presupuesto tanto anual como el realizado cada cuatro años a principios de cada periodo gubernamental. Todo ello hace que los informes realizados a partir de la “revisiones de gastos” (*spinning reviews*) y de la “revisiones exhaustivas de gastos” (*comprehensive spending reviews*) sean utilizados de manera extensa.

El propósito de las “revisiones de gastos” (*spending reviews*) es proporcionar opciones alternativas de política para el futuro, incluyendo nuevas estimaciones presupuestarias. Como principio, dichas revisiones deben resultar en opciones para reducir gastos o para crear mayor valor por dinero, pero no para presentar opciones que resulten en costes estructurales adicionales. Cada revisión de gasto debe ir acompañada de un análisis minucioso de la efectividad y eficiencia de cada área de política sometida a evaluación. En el ejercicio de revisión, el grupo encargado de ello también hace uso de estudios internacionales, bases de datos, comparaciones con otros países, opiniones de los expertos, etc. Quizás, las dos reglas más importantes de este tipo de revisiones sean: a) el análisis y las opciones de política resultantes pueden contradecir las políticas y planes del Gabinete en ejercicio; b) los informes de revisión de gastos tienen un carácter independiente, analítico y sin sesgo político.

**CUADRO 5**  
**IMPACTO DE LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN HOLANDES**  
**EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES PRESUPUESTARIAS**

Instrumento	Impacto en la toma de decisiones	Control de calidad (técnico)	Rol específico del Ministerio de Finanzas	Impacto en el presupuesto
<b>Evaluaciones ex ante</b>				
Análisis costo-beneficio	Ayuda en las decisiones "va/no va", pero la decisión final no depende del análisis. Tiene influencia en el caso de "mejor alternativa de proyecto"	La Oficina de Análisis de Política Económica de Holanda u otras agencias designadas pueden proporcionar una segunda opinión en el caso de grandes proyectos. No existe otro proceso específico para control de calidad	No existe un procedimiento que asegure la participación en las decisiones de "va/no va" para proyectos de infraestructura individuales. El Gabinete decide en proyectos de importancia nacional	Medio, aunque algo mayor en proyectos de grandes inversiones
Otros tipos de estudios ex ante	Pueden ser elemento de ayuda en la elección entre programas de política alternativos	Ninguno	Como en el caso anterior	Bajo a medio
<b>Evaluaciones ex post</b>				
Revisión de política	Depende. Pueden impulsar cambios de política. Pueden proporcionar ayuda para revisar el gasto	Expertos independientes dejan constar su opinión en un anexo a la revisión de política. El Gabinete decide si la revisión puede ser enviada al Parlamento	El Gabinete decide si la revisión de política puede ser enviada al Parlamento	Bajo, con algunas excepciones
Evaluaciones de efectos	Depende	No están organizadas, depende de cada situación	No existe un procedimiento específico	Bajo, dado que este tipo de evaluaciones son poco comunes, aunque el impacto podría ser potencialmente elevado
<b>Evaluaciones para opciones de reforma y ahorro</b>				
Revisión del gasto	Puede ser alto, dependiendo de la necesidad de la reforma. El impacto es mayor cuando comienza un nuevo período de Gabinete	Un comité interdepartamental dirigido por el Director General de Presupuesto, revisa que el informe se adhiera a los términos de referencia y a las pautas de calidad	El Gabinete decide en el informe "La visión del Gabinete" y en la publicación del informe de revisión de gasto. Ambos documentos son publicados de forma conjunta	Alto, dependiendo de la necesidad de reforma (mayor efectividad y eficiencia) o de consolidación fiscal
Revisión exhaustiva del gasto	Puede ser alto, cuando se solicita en el caso de necesidad de consolidación fiscal. El impacto es mayor cuando comienza un nuevo período de Gabinete	Como en el caso anterior	El Gabinete decide acerca de la publicación del informe (el informe sobre "La visión del Gabinete" es posible, pero no necesario)	Alto, dependiendo de la necesidad de consolidación fiscal

Fuente: Schoch y Den Broeder (2013).

El instrumento de la “revisión de gastos” fue introducido por primera vez en el año 1981 y, aunque algunos procedimientos se han modificado, el propósito y el funcionamiento siguen siendo prácticamente los mismos. Desde su inicio y hasta el año 2012, se realizaron y completaron 270 revisiones de gasto. Las llevadas a cabo hasta 1994 se focalizaron en recortes presupuestarios, mientras que las realizadas desde entonces se concentraron más en incrementar el *value for money* a través de aumentar la efectividad y la eficiencia en los gastos.

Para las revisiones de gasto (*spending reviews*) no existen reglas en cuanto a su determinación, son más bien el resultado de un proceso de negociación anual entre el MF y los otros ministerios, vinculado a las negociaciones sobre el presupuesto. Aunque en los últimos años ha sido el Gabinete quien ha elegido el tema, existe consenso acerca de los requisitos que se han de cumplir: ha de ser inter ministerial, con impacto en el presupuesto y orientado a mejorar la efectividad y eficiencia del gasto. Para asegurarse el apoyo político y el impacto, es necesario que el tema elegido ataña a todos los ministerios durante el periodo de cuatro años del Gabinete.

Tanto el tema como los términos de referencia son decididos explícitamente durante la reunión del Gabinete sobre el presupuesto del año siguiente. Dependiendo del tema elegido, los términos de referencia pueden establecer como obligatoria, al menos, una opción de política que reduzca el gasto considerablemente. Dado que el Gabinete es quien dirige estas revisiones de gasto, no altera el resultado del informe, pero si lo envía al Parlamento con su opinión (*Cabinet's view*) para ser discutido.

La composición y organización de los grupos de trabajo de las revisiones de gasto son parte significativa del éxito de la revisión. Lo más importante es que dichos grupos están compuestos de funcionarios públicos y expertos independientes sin afiliación política. El director del grupo es normalmente un director general anterior o en ejercicio, o un individuo de similar categoría, responsable de un área de política diferente a la que se está revisando. Los miembros del grupo de trabajo han de tener categoría de director o superior y tanto el MF como la Oficina del Primer Ministro han de tener representación.

La norma más importante acerca del funcionamiento del grupo de trabajo es que ningún miembro puede “vetar” las ideas de otro, lo que permite presentar al Gabinete un rango amplio de propuestas para opciones de política. Antes de que el informe se finalice, un comité interdepartamental dirigido por el Director General de Presupuesto verifica que se han cumplido las normas de procedimiento, que la calidad técnica del informe cumple los estándares mínimos y que el informe en sí mismo se adhiere a lo establecido en los términos de referencia.

En términos generales, puede decirse que las “revisiones de gasto” tienen un efecto catalizador en los cambios de políticas, lo que explica que tanto el tema como los términos de referencia sean objeto de un arduo proceso de negociación. Algunos ejemplos recientes de cambios en las políticas derivados del resultado de dichos informes de revisión de gastos hacen referencia a la financiación de los hospitales universitarios, a los beneficios por desempleo y a la regulación y racionalización de las ayudas a los ingresos complementarios para hogares con niños.

En el año 2009 se llevaron a cabo 20 revisiones de gasto de manera simultánea conocidas como “revisión exhaustiva de gastos” (*comprehensive spending review*). Debido al deterioro de la situación económica y financiera de Holanda, se anunció un paquete de estímulos fiscales cuya aprobación fue seguida de un recorte de costes estructurales para sanear las finanzas públicas. Dadas las circunstancias, el paquete debería contener diferentes alternativas para las principales políticas a fin de contrarrestar los recortes generalizados, que no suelen tener en cuenta la relevancia, efectividad y eficiencia de los diferentes gastos. El tema y los términos de referencia de dicha revisión exhaustiva de gastos cubrieron áreas diversas, desde gastos en defensa, hasta programas de trabajo para jóvenes desempleados. Un elemento común a todas las revisiones fue solicitar de forma obligatoria una alternativa de política que resultase en una reducción estructural del 20% del gasto dentro de un área específica. El Primer Ministro y sus dos representantes fueron los responsables de revisar los informes, supervisando el proceso y asegurándose de que todos los grupos de trabajo enviasen todos los análisis e información relevante.

Los informes anteriores fueron extensamente consultados por los partidos políticos para elaborar sus propuestas de política durante las elecciones del 2010, de tal manera que alrededor del 20% de las medidas de política contenidas en el Acuerdo de Coalición de ese año fueron extraídas de los informes de revisiones de gastos. El éxito de estas revisiones de gasto se puede explicar no solo por la calidad técnica de las opciones políticas presentadas, también porque en el proceso se respetan los roles y responsabilidades de los políticos y funcionarios públicos: mientras los políticos seleccionan prioridades y políticas, los funcionarios públicos se encargan de preparar las diferentes opciones y evaluar sus impactos desde un punto de vista analítico y objetivo.

Dada la participación de los diferentes ministerios y expertos externos, este ejercicio de “revisión exhaustiva de gastos” goza de mayor credibilidad técnica que si hubiera sido realizado exclusivamente por el MF. Aun así, el ejercicio puso de manifiesto que, en líneas generales, aun no se dispone de información de gastos a un nivel más detallado y que, para determinadas áreas, poco se sabe acerca de la efectividad y eficiencia del gasto.

Respecto a las lecciones aprendidas y los desafíos futuros, Schoch y Den Broeder (2013) resaltan que la experiencia en Holanda demostró que el tipo de información requerida para el inicio de un nuevo periodo gubernamental cada cuatro años es diferente a la necesitada al comienzo de cada ejercicio presupuestario anual. Al inicio de un nuevo gobierno, las evaluaciones deben proporcionar información relevante para reformas significativas de política, mientras que, dentro de este periodo, la información debe orientarse a implementar ajustes de forma anual. En este sentido, y desde la perspectiva del propio MF de los Países Bajos, el sistema de evaluación actual necesita ser adaptado al sistema presupuestario para asegurar el impacto en la toma de decisiones tanto de política como de presupuesto. Elementos clave de este proceso son:

- a) flexibilidad y variedad en la elección de instrumentos;
- b) pertinencia y puntualidad de los informes de evaluación al inicio de cada periodo de gobierno y en cada ejercicio presupuestario anual;
- c) selección y focalización en aquellas áreas de política que son objeto de atención, que tienen un impacto sustancial en el presupuesto y cuyos cambios son políticamente posibles.

De la experiencia holandesa, los autores recogieron cuatro lecciones importantes:

- 1) El MF debe establecer sus propios instrumentos de evaluación, que se suman a los marcos generales de evaluación de políticas utilizados por los diferentes ministerios, para adaptar la información al proceso presupuestario en contenido y tiempo. **Las revisiones de gasto (*spending review*) y las revisiones de gastos exhaustivas (*comprehensive spending reviews*) del sistema holandés básicamente sirven a este propósito.** Estos instrumentos permiten al MF identificar con mayor facilidad que políticas y programas deben ser suspendidos, como puede incrementarse la eficiencia de las políticas o qué política justifican los costos incurridos. Igualmente, la existencia de diferentes instrumentos de evaluación no solo ayuda a los ministerios a mejorar sus políticas a lo largo del tiempo, también proporciona la base sobre la cual el MF necesita adaptar la información disponible a los requerimientos del presupuesto. Una condición necesaria para asegurar el impacto potencial de estos instrumentos es la participación de un responsable de peso a nivel político (el Gabinete, en el caso de Holanda).
- 2) La existencia de reglas básicas respecto a la calidad y control de calidad mejoran la integración de las evaluaciones en el proceso de toma de decisiones presupuestarias. En cuanto a la credibilidad de los informes de evaluación, es importante separar la fase de evaluación técnica (independiente de las opciones de política del momento) del propio proceso político de toma de decisiones.
- 3) El incremento de la cantidad de reglamentos y reglas formales no siempre es el camino para superar la asimetría de información entre el MF y el resto de ministerios. Es esencial encontrar un equilibrio entre lo que se debe regular mediante leyes y reglamentos y lo que se debe dejar a negociación, así como qué instrumento es el más adecuado en función del problema a

resolver. En ocasiones, aquellos elementos del sistema de evaluación que no están formalmente considerados en el marco legal, pero que se basan en prácticas de amplia comprensión, tienen mayor impacto en el proceso de decisión del presupuesto. Igualmente importante es asegurarse de que el sistema de evaluación de políticas responda tanto a las necesidades de los políticos como de quienes elaboran los presupuestos.

- 4) Cada Ministerio tiene desincentivos para compartir con el MF más información de la necesaria respecto de las necesidades reales de presupuesto, de la efectividad y eficiencia del gasto y de los avances en la implementación de políticas, debido a que esto puede resultar en una reducción del presupuesto asignado. Según el MF de Holanda, este problema de incentivos podría ser resuelto de tres formas:
- usando una variedad amplia de fuentes de información, también de organismos de investigación independientes;
  - incorporando expertos independientes que participen en el proceso de evaluación, tanto evaluadores para las revisiones de gastos, como para la evaluación de políticas;
  - asignando tareas específicas ordenadas desde el más alto nivel (el Gabinete en este caso), que obliguen a los funcionarios públicos a trabajar juntos y a compartir información relevante durante el proceso.

A pesar de los esfuerzos realizados para superar este problema de incentivos, e incluso con los diferentes tipos de evaluaciones implementadas en Holanda, aun no es posible contar con información precisa y abundante acerca de la relevancia, efectividad y eficiencia de las políticas: las evaluaciones de los efectos de las políticas son escasas; la calidad de las revisiones de políticas necesita mejorarse; los análisis costo-beneficio no están lo suficientemente incorporados en el proceso de decisión presupuestario; y las revisiones de gasto varían en su calidad dependiendo de los insumos aportados por los otros tipos de evaluaciones.

Lo que es importante recordar es que, al final, son los políticos quienes deciden que programa de gasto cortar o continuar, basados en sus propias prioridades y valoraciones de la relevancia de los programas. Por tanto, lo que los sistemas de evaluación deben proporcionar, como en el caso holandés revisado por Schoch y Den Broeder (2013), es información crucial para esa toma de decisiones.

#### **RECUADRO 2 CONSEJOS Y TRUCOS PARA LOS MINISTERIOS DE FINANZAS Y OTROS MINISTERIOS CENTRALES BASADOS EN LA EXPERIENCIA DE LOS PAÍSES BAJOS**

- Vincular el sistema de evaluación con el ciclo presupuestario para asegurar mayor impacto.
- Crear instrumentos que identifiquen opciones de menor costo así como opciones de más valor por menos dinero (*more value for money*). Involucrar a directores de alto nivel (Gabinete) para superar la asimetría de información y hacer buen uso de las evaluaciones existentes.
- Colaborar con otros ministerios es condición necesaria para asegurar la calidad de los análisis y opciones de política.
- Evaluar el sistema de evaluación periódicamente.
- Ser flexible y no descansar solo en un instrumento.
- No ser impaciente: un buen sistema de evaluación no se traduce en buenas políticas de forma inmediata, pero puede hacerlo en el tiempo (por ejemplo, al inicio del siguiente periodo de gobierno).
- Considerar que puede existir resistencia a las evaluaciones y revisiones, especialmente cuando estas se vinculan al ciclo presupuestario.
- Seleccionar el equipo de trabajo es importante. Debería haber una mezcla de funcionarios con capacidad analítica y de investigación (introvertidos) y funcionarios con capacidad de hacer contactos, manejar la resistencia y funcionar en entornos abiertos (extrovertidos).

Fuente: Schoch y Den Broeder (2013).



## **IV. Planificación y presupuesto como instrumentos para mejorar la calidad de la gestión del gasto público: revisión de casos de la región**

---

Mejorar la calidad de las finanzas públicas (CFP) es un objetivo que está presente en la mayor parte de las agendas de los países estudiados en este documento. Como se afirmó, la CFP abarca aquellos elementos que garantizan un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con los objetivos de elevar el potencial de crecimiento de la economía y, en el caso particular de América Latina y el Caribe, de asegurar grados crecientes de equidad distributiva (ILPES, 2012). La expresión más concreta es la búsqueda de instrumentos que permitan la asignación de los recursos conforme a las prioridades de política pública. Se intenta que los objetivos de desarrollo tengan una mejor expresión en las decisiones presupuestarias. Así, con mayor o menor acierto los países utilizan un conjunto de herramientas dirigidas a mejorar la eficiencia y efectividad del gasto público.

La revisión de las experiencias de los nueve países que se presentan en el anexo, da cuenta de que las principales innovaciones presupuestarias dirigidas a mejorar la calidad del gasto público se refieren a: definición de prioridades gubernamentales; metas de desarrollo articuladas a marcos de mediano plazo; definición de presupuestos plurianuales; introducción de información de desempeño en el presupuesto a través de la articulación de sistemas de monitoreo y evaluación de resultados (indicadores y evaluaciones) con la planificación; y, en menor medida, el establecimiento de convenios de desempeño. En la mayor parte de los casos revisados, estas iniciativas se enmarcan en una conceptualización de gestión orientada a resultados, en donde el presupuesto orientado o por resultados—con sus diferentes acepciones— es la herramienta más visible. Gran parte de estos esfuerzos serían parte de las iniciativas de mejora de calidad de gasto público señaladas en los primeros capítulos enmarcados en los componentes de eficiencia y efectividad del gasto público y gobernanza fiscal.

A continuación se describen las principales características de dichas innovaciones y su rol en la mejora de la calidad del gasto público:

- Los planes nacionales de desarrollo juegan un rol central como instrumento para la definición de las prioridades gubernamentales, el desarrollo de planes sectoriales y la orientación del gasto público. De los nueve países estudiados, siete cuentan con dichos planes y/o estrategias



de largo plazo. Se establecen metas relacionadas con objetivos estratégicos gubernamentales o ejes prioritarios de desarrollo, donde en su mayoría corresponden a los siguientes ámbitos de desarrollo: Agenda Social centrada en erradicación de la pobreza, educación, salud, seguridad ciudadana, desarrollo productivo, infraestructura productiva, vivienda, empleo, y fortalecimiento del Estado.

- De los indicadores de las metas comprometidas en los planes —analizados en el anexo— podemos ver que la mayor parte constituyen “indicadores de oportunidad” con los que la OCDE desarrolla indicadores compuestos para medir la calidad de las finanzas públicas: específicamente, tasa de asistencia secundaria, mortalidad infantil, esperanza de vida. Asimismo, en otro estudio realizado por ILPES<sup>22</sup> para el análisis de la totalidad de indicadores presentes en los planes nacionales de desarrollo y/o agendas gubernamental, se observa que también están presentes como indicadores-metas para medir avances en objetivos de desarrollo, como ámbitos de corrupción, trámites y, en menor medida calidad, de la comunicación y la infraestructura de transporte.
- En los indicadores “musgravianos” que fueron mencionados en el primer capítulo, el estudio ILPES también menciona que están presentes en varios países: metas de distribución del ingreso, expresados por el Coeficiente de Gini, y de desempeño económico, es decir, metas relacionadas principalmente con el empleo y crecimiento del PIB.
- Respecto a los sectores de salud y educación, y las innovaciones para mejorar la calidad del gasto, podemos observar que la mayor parte de los países tiene como prioridad ámbitos relacionados a estos dos sectores. Se expresan en algunos de los ejes estratégicos o prioridades específicas relacionadas, y en el primer caso, como parte del concepto “mejoramiento en la calidad de vida de la población”. Llama la atención que los compromisos en muchos casos son generales, sin embargo, al especificar las metas, se mencionan aspectos como número de hospitales, número de farmacias, que, si bien tendrán un efecto en el bienestar de la población, no es posible visibilizar la relación entre esas metas y la contribución al logro del objetivo.
- Con relación a las prioridades en estos sectores, hay uniformidad en casi todos los países analizados. En salud se presentan compromisos relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas<sup>23</sup> (reducción de la mortalidad materna, neonatal, disminución de tasa de mortalidad por VIH, entre otros). También hay metas relacionadas con problemas que se convierten en crónicos como la obesidad adulta y en la niñez y embarazo adolescente. En menor medida se presentan compromisos de salud en temas relacionados con la mejora en los hábitos de la población como disminución del tabaquismo, drogas, y potenciación del deporte.
- En el caso de educación, hay una coincidencia en los indicadores de casi la totalidad de los países respecto al compromiso de universalización de la educación hasta los 17 años y mejoramiento de la cobertura por niveles de enseñanza. En términos de los presupuestos, la mayor parte de los casos presenta sus estructuras programáticas ordenadas por nivel educativo, con lo cual se hace más accesible la identificación de los costos por tipo de enseñanza, facilitando potenciales análisis posteriores de calidad de gasto.
- Con relación a compromisos de calidad educativa, hay un número importante de países que presenta indicadores relacionados con logro educativo a través de la medición de pruebas nacionales por nivel y en pocos países hay compromisos de mejoramiento respecto de estándares internacionales como la prueba PISA.
- Las iniciativas para mejorar calidad de gasto se enmarcan en reformas fiscales de mayor alcance y/o cambios en los marcos normativos de presupuesto que expresan la incorporación

<sup>22</sup> Ver Sistema de Indicadores del Sector Público de América Latina (SISPALC) <http://sispalc.cepal.org/Sispalv2/> y Armijo (2011).

<sup>23</sup> Para mayor información consultar <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

de instrumentos de planificación y marcos de gasto de mediano plazo vinculados a las prioridades de desarrollo, y mejoramientos en las técnicas de presupuestación, avanzando hacia las clasificaciones presupuestarias que permitan conocer de mejor manera la cadena de producción y valor público.

- La formulación de las prioridades estratégicas gubernamentales y su vinculación con los marcos de gasto de mediano plazo se observa principalmente a nivel del marco macro fiscal y, en menor medida, en el ámbito de la programación plurianual. Los casos existentes se refieren solo a los programas de inversión y no consideran el gasto corriente.
- En escasas situaciones se mencionan las fuentes de financiamiento para el logro de las metas en los ámbitos que se analizaron con mayor detenimiento (salud y educación).
- Se incorporan cambios en la conceptualización de las estructuras programáticas. Varios países tienen el concepto de “Programas Presupuestarios”, con énfasis en el carácter estratégico que éstos tienen para el cumplimiento de las prioridades de política. En Brasil se trata de “Programas Temáticos”, en Perú se trata de “Programas Presupuestales”, en República Dominicana de “Programas Protegidos”, en Uruguay de “Áreas Programáticas de Gasto”, en Colombia también existen los “Programas de Inversión”, todos directamente asociados a las metas del PND.
- La generación de instrumentos transversales para el logro de los resultados de política vinculados a las categorías presupuestarias para el cumplimiento de los compromisos intersectoriales se observa solo en dos casos: Brasil y Uruguay. La coordinación de las metas de los Programas Presupuestarios respecto de un resultado compartido, se da en el caso de las Agendas Transversales en el Plan Plurianual de Brasil. Se menciona que a través de estas agendas es posible coordinar las políticas del gobierno federal para la Juventud, la Mujer, Igualdad Racial, poblaciones de la calle, niños y adolescentes, discapacitados y para los pueblos indígenas. En Uruguay se definen Áreas Programáticas de gasto, asociadas a gran parte de las metas prioritarias de gobierno.
- La mayor parte de los países establece sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) del desempeño, con indicadores que apoyan la medición de la calidad del gasto público e instrumentos orientados al mejoramiento de la rendición de cuentas del gasto público.
- La institucionalización de Presupuesto orientado a resultados y los sistemas de M&E, como instancias que permiten integrar la información de desempeño a la toma de decisiones, adopta diferentes modalidades entre los países. Desde unidades especializadas a cargo del M&E fuera de los ministerios de finanzas (en el caso de Colombia) cercanas a Presidencia y/o a cargo de ministerios de planificación, a Direcciones creadas al interior de los ministerios de finanzas, incorporados a los procesos rutinarios del proceso presupuestario (Chile y México).
- Sin profundizar sobre la calidad y uso de la información, así como el grado de articulación de los indicadores de cada uno de los sistemas, en la mayor parte de los países existe una importante producción de información de desempeño, pero escasos reportes ejecutivos que presenten antecedentes de logros de resultados asociados a las metas de desarrollo comprometidas. Es generalizada la escasa vinculación de la información de desempeño (indicadores y evaluaciones) con la mayor o menor eficiencia del gasto público, como por ejemplo ahorros y/o productividad generados a partir de rediseños de programas (como consecuencia de las evaluaciones), mejoras en los impactos de los programas en las poblaciones objetivo, etc.
- En su mayoría, hay avances en presentar estos compromisos en Programas Presupuestarios concretos, pero adolecen de metas intermedias que permitan realizar un seguimiento de los avances conforme a los recursos que se les asignan. Este es el gran desafío en la mayor parte de los casos presentados. En efecto, casi todos los países presentan metas de reducción de mortalidad materna, de VIH, por ejemplo, con un horizonte de cuatro o cinco años. Sin

embargo, no es posible acceder al costo de esos programas y/o a la eficiencia en el uso de los recursos destinados a los mismos.

- Es interesante notar que tanto en educación como en salud, hay pocas metas con carácter transversal que permitan identificar la contribución de varios programas a un objetivo único. Asimismo considerando que uno de los problemas de la región se relaciona con la calidad del empleo, no se presentan prioridades y compromisos relacionados con la educación técnica, ni mayor generación de habilidades para el mercado del trabajo.
- Respecto a la definición de responsabilidades por las metas tanto a nivel de gobierno, sectoriales, institucionales y programáticas (o de agencias), se observan pocos casos de establecimiento de convenios de desempeño y/o devolución de competencias a las instituciones gestoras. Este último aspecto es el rasgo distintivo de la gestión orientada a resultados: “dejar que los gerentes dirijan”. Sin embargo, una característica de las iniciativas en la región es, al parecer, el establecimiento de metas sin expresión o contraparte de consecuencias<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Esto se observó también en una encuesta realizada por ILPES, ver CEPAL (2011), págs.64 a 67.

## **V. Recomendaciones para avanzar hacia innovaciones presupuestarias con mayor incidencia en la calidad del gasto público**

---

Entre los desafíos para que el PbR juegue un rol más activo en la mejora de la calidad del gasto público está el lograr una mejor integración de la información de desempeño de los planes y programas en el presupuesto. Como se observó en el análisis de las experiencias internacionales, para que esta integración tenga relevancia en la mejora del gasto público se tiene que cumplir con ciertos requisitos.

### **A. Prioridades gubernamentales y presupuesto**

- a) Establecer una mayor vinculación entre las prioridades de política gubernamental, los marcos de gasto de mediano plazo y los objetivos estratégicos de los ministerios.
- b) Hacer más vinculantes las metas de gobierno expresadas en el plan con la asignación del presupuesto total- gasto corriente y de inversión (en la mayor parte de los casos las metas se asocian a los recursos vinculados en proyectos de inversión).
- c) Avanzar hacia metas compartidas de desarrollo. Un desafío en la definición de las metas nacionales que expresan prioridades de política pública tiene que ver con la generación de compromisos compartidos entre programas e instituciones. Es difícil considerar que metas de mejoramiento de calidad en la educación (como disminución de brechas de aprendizaje), o de salud (disminución del embarazo adolescente o reducción de la tasa de mortalidad por SIDA), es responsabilidad de un solo programa público.
- d) Integrar las evaluaciones (políticas y programas) en el proceso de priorización de gasto, facilitando la retroalimentación hacia el impacto de las políticas.

## **B. Lograr que el presupuesto sea una herramienta efectiva para la priorización del gasto público**

- a) Uno de los objetivos del presupuesto público y las innovaciones en el marco del PbR es la priorización del gasto de manera adecuada satisfaciendo con eficacia la necesidad de la población. De esta manera es fundamental perfeccionar los esquemas institucionales formales en el presupuesto que permitan hacer un uso regular de la información en el ciclo presupuestario, con consecuencias para la asignación de recursos, rediseño y/o eliminación de programas probadamente ineficientes.
- b) Establecer presupuestos plurianuales facilitando la estimación del gasto por instituciones ejecutoras de gasto y programas, haciendo viable de esta manera un presupuesto por resultados. Tal como se expresa en CEPAL (2011)<sup>25</sup> “el presupuesto plurianual cuenta con estimaciones de gasto por instituciones ejecutoras de gasto y programas, mientras que el presupuesto plurianual por resultados asocia metas específicas que surgen de los planes de desarrollo. Aunque esta última categoría puede parecer óptima, debido a la volatilidad de las finanzas públicas y a la falta de institucionalidad, la mayoría de los países han desarrollado marcos agregados (macro o fiscales, lo que en sí ha representado un avance extraordinario) y los menos utilizan los presupuestos plurianuales por resultados”.
- c) Definir estructuras programáticas presupuestarias que faciliten la identificación de la asignación del presupuesto a los productos.
- d) Incorporar la información de desempeño en la negociación entre los Ministerios y la Autoridad Central de Presupuesto (manejando la misma información de planificación e indicadores comunes). Se dan casos que los planes estratégicos ministeriales presentan diferentes objetivos respecto de los que se informan en los reportes de los Órganos Rectores con competencias. Las metas deben ser acordadas con los ministerios y aprovechar la oportunidad para discutir los desafíos para lograr los objetivos. Un propósito importante del PbR es lograr mejoras de gestión de los organismos.
- e) Buscar mecanismos que permitan integrar la información de resultados en la negociación de los techos presupuestarios. De esta manera, la priorización inicial en la formulación presupuestaria no debería verse afectada al ajustarse aquellas partidas que no afecten los resultados.
- f) Lograr que los reportes de información de desempeño, a través de indicadores, se desarrollen a partir de informes ejecutivos a Presidencia, Congreso y ciudadanía.

## **C. Sistemas de M&E que generen información tanto para decisión de gasto como para mejora de gestión y rendición de cuentas**

- a) Focalizar las evaluaciones en áreas de alto impacto en el gasto público y en programas nuevos que expresen prioridades de gobierno.
- b) Ampliar la evaluación desde una perspectiva de revisión de gasto público, extendiendo su horizonte como herramienta de gobernanza fiscal. En efecto, la experiencia que se comenta del caso holandés, así como la revisión del presupuesto (OCDE) en Chile, mencionan el rol que juegan las revisiones de gasto (*spending review*) y las revisiones de gastos exhaustivas (*comprehensive spending reviews*). Estos instrumentos permiten a los ministerios de finanzas identificar con mayor facilidad que políticas y programas deben ser suspendidos y como puede incrementarse la eficiencia de las políticas o que políticas justifican los costos incurridos.

---

<sup>25</sup> Op.cit, pág.63.

- c) Fortalecer las instancias intermedias (ministerios) en los procesos de evaluación.
- d) Vincular los Sistemas de M&E al ciclo presupuestario: formulación presupuestaria aprobación, ejecución y evaluación, para incidir en el uso de la información en la toma de decisiones.
- e) Mejorar la conceptualización de Programas Presupuestarios y las estructuras programáticas facilitando el desarrollo de la cadena de valor público (resultado final, resultado intermedio, productos y actividades) y su vinculación a los objetivos estratégicos institucionales.
- f) Apoyar la generación de competencias de las instituciones para mejorar la calidad de los indicadores hacia indicadores de resultado final (impacto), resultados intermedios y productos, en estrecha relación con su cadena de valor público.
- g) Apoyar la construcción de sistemas de información de gestión en los ministerios, que faciliten monitoreo de los indicadores por centros de gestión y de costos, vinculados a los sistemas de presupuesto. Esto permite que se identifiquen los productos, actividades y costos asociados a centros de responsabilidad directiva y los indicadores den cuenta de las mejoras de gestión de los productos (bienes y servicios), es decir cuan eficientes y eficaces se provisionan los servicios públicos.
- h) Presentación de los indicadores en reportes ejecutivos y comprensibles para los diferentes actores, permitiendo en los casos que sea posible la identificación de las relaciones causales entre diferentes agregaciones de desempeño: Indicadores de las metas nacionales, con los indicadores de los Ministerios que contribuyen a dichas metas, así como que Programas contribuyen a las metas ministeriales y/o nacionales, etc. Los reportes deben presentar además explicaciones de los desempeños pasados, tendencias, estándares internacionales (en los casos que lo amerite), posibilitando contextualizar la información presentada por los indicadores.
- i) Estrechar vínculos entre los resultados de la evaluación y los incentivos teniendo en cuenta los desincentivos que pueden tener los directivos de ministerios para compartir información de desempeño con los órganos con competencias en materia de gasto y de control político.
- j) Por ejemplo la escasa flexibilidad para el uso de ahorros de eficiencia, dificultad para el cumplimiento de metas derivado de recortes presupuestarios o incertidumbre en el flujo de recursos, retrasos administrativos en ámbitos de la gestión tales como compras gubernamentales, aprobación de proyectos, entre otros.



## Bibliografía

---

- Afonso, Antonio, Ludger Schuknetch y Vito Tanzi (2005), "Public Sector Efficiency: An International Comparison", *Public Choice*, Vol. 123, No. 3/4 (Junio 2005), pp. 321-347.
- Armijo, Marianela (2010), "Planes Nacionales de Desarrollo en países de América Latina y el Caribe: análisis preliminar de sus propuestas". ILPES. Versión preliminar.
- Arizti P., M.Lafuente, N. Manning, F. Rojas and T. Thomas, (2009), "Performance-Informed Budgeting in Latin America Experiences and Opportunities", Working Paper 0309, Public Sector Unit, LAC, World Bank, April.
- Arenas de Mesa, Alberto y Heidi Berner (2010), "Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central". Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión. Febrero 2010.
- Barrios, Salvador y Andrea Schaechter (2009), "Gauging by numbers: A first attempt to measure the quality of public finances in the EU", *Economic Papers* 382, July 2009, Economic and Financial Affairs, European Commission.
- CEPAL (2011), "Espacios Iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo".
- Dumas, Víctor, Mariano Lafuente y Salvador Parrado (2013), "El fortalecimiento del centro de gobierno para resultados en Chile: la experiencia del Ministerio de la Presidencia y su unidad presidencial de gestión del cumplimiento (2010-13)". Banco Interamericano de Desarrollo. Nota Técnica 563.
- García, Roberto y Mauricio García (2010), "La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe" Banco Interamericano de Desarrollo.
- ILPES (2012), "Panorama del sector público en América Latina: la gestión pública en la hora de la Igualdad".
- Marcel, M (2013), "Budgeting For Fiscal Space and Government Performance Beyond The Great Recession". Draft, April.
- Martner, R (2000), "Los estabilizadores fiscales automáticos", *Revista CEPAL No. 70*, páginas 31-52, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/G.2095-P/E, Santiago, abril 2000.
- OCDE (2008), "Handbook on constructing composite indicators". Methodology And User Guide. OCDE.
- Ribeiro, Marcio B., "Eficiencia do gasto publico na America Latina: uma analise comparativa a partir do modelo semi-parametrico com estimativa em dois estagios", *Serie Gestión Pública* num. 67, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, abril de 2008.



- Schoch, Mickie y Corina den Broeder (2013), "Linking information on policy effectiveness and efficiency to budget decisions in the Netherlands", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 12/3.
- Uña, Gerardo (2009), "Planificación, Presupuesto Basado en Resultados y Administración Financiera. Curso Internacional "Evaluación de la Gestión y de Programas Públicos" ILPES - CEPAL. Santiago de Chile, 16 al 27 de Noviembre.

## **Anexo**

---

## Estructura de planes, prioridades de política y presupuesto para países seleccionados de América Latina: sectores de educación y salud

### CUADRO A.1

#### BRASIL: INFORMACIÓN GENERAL INSTITUCIONALIDAD DEL GASTO: SALUD Y EDUCACIÓN

Planes Nacionales de Desarrollo/Agendas de Gobierno	Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo
Planes/Agendas de Gobierno	El Programa Más Brasil tiene:
Plan "Más Brasil, más Desarrollo, Más Igualdad, Más Participación" (2011-2015)	65 Programas Temáticos, 492 Objetivos e 2.417 Metas  Los Programas se estructuran en base de dimensiones estratégicas, que contienen los desafíos y compromisos de gobierno para 2011 y 2015.
Responsable: Ministerio de Planeamiento y Presupuesto	<p><b>Macro desafíos definidos para o Plano Más Brasil</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Proyecto Nacional de Desarrollo: dar seguimiento al Proyecto Nacional de Desarrollo que apoya la reducción desigualdades regionales rural urbano y la continuidad de la transformación productiva ambientalmente sustentable con generación de empleo, y distribución de la renta</li> <li>2) Erradicar la pobreza extrema: la superación de la pobreza extrema y continuar reduciendo las desigualdades sociales;</li> <li>3) Ciencia, tecnología e innovación: consolidación de la ciencia, la tecnología y la innovación como eje estructural del desarrollo económico de Brasil;</li> <li>4) Conocimiento, Educación y Cultura: proporcionan acceso de la población a la educación, el conocimiento, la cultura y el deporte con equidad, calidad y apreciación de la diversidad;</li> <li>5) Salud, Bienestar y Asistencia Social: para promover el acceso universal a la salud, el bienestar y la asistencia social, asegurando la equidad y la calidad de vida;</li> <li>6) La ciudadanía: el fortalecimiento de la ciudadanía, promover la igualdad de género y étnico-racial, respetando la diversidad de las relaciones humanas y la promoción universal de el acceso y mejorar la calidad de los servicios públicos;</li> <li>7) Infraestructura: ampliar la producción, la infraestructura urbana y social</li> </ol> <p>Para implementar las políticas públicas el Plan "Más Brasil.." se han hecho cambios importantes en el Plan Plurianual 2012-2015:</p> <p>El Plan Plurianual (PPA) se divide en Programas Temáticos, Indicadores, Objetivos, Metas e Iniciativas.</p>
Vinculación del Plan Plurianual con las metas del Plan	<p><b>Transversalidad</b></p> <p>Las nuevas categorías del PPA dan mayor versatilidad y son capaces de expresar relaciones que antes eran limitadas por la contabilidad pública. En estos términos la integración entre las políticas en especial el tratamiento de transversalidad no está más limitado por el diseño de acciones presupuestarias con sus respectivos productos. La combinación entre Objetivos; metas e iniciativas crean condiciones para el abordaje más adecuado de la relación entre políticas.</p> <p>A través de las Agendas Seccionales es posible coordinar las políticas del gobierno federal para la Juventud, la Mujer, Igualdad Racial, y LGBT Poblaciones de la calle, niños y adolescentes, Personas mayores, discapacitados y para los Pueblos Indígenas.</p>

Fuente: Elaboración propia.

## CUADRO A.2 BRASIL: EDUCACIÓN

Inclusión del tema Educación en el Plan/Prioridad/Agenda	
Objetivos de Política Educación (Desarrollo) <sup>a</sup>	<p>PPA 2012-2015 es el instrumento para el desarrollo de las metas del Plan Nacional de Educación, el cual está construido con una visión sistémica de los compromisos a partir de los siguientes Programas Temáticos:</p> <p>Educación Básica, Educación Profesional y Tecnológica y Educación Superior, Graduación, Pos graduación, Educación, Investigación y Extensión<sup>b</sup></p>
Identificación de Programas que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto.	<p>Los Programas que implementan las metas del Plan y políticas del Sector, están claramente identificación en el PPA 2012-2015</p> <p>Todos los Programas de Educación están contemplados dentro del ámbito de "Programas Temáticos", que es la nueva conceptualización de Programas dentro del PPA 2012 -2015</p> <p>Educación Básica Profesional y Educación Técnica Educación Superior - Pregrado, Postgrado, Docencia, Investigación y Extensión Cultura: Preservación, Promoción y Acceso</p>
Tipos de indicadores <sup>c</sup> Resultado Final o Impacto, Resultados Intermedios	<p>Vinculados a los Programas de Agendas Transversales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Universalizar (2016) la asistencia a la escuela para toda la población será desde 15 hasta 17 años y elevar a 2020, la tasa neta de la matrícula en la escuela secundaria y el 85% en este grupo de edad.</li> <li>- Universalizar los nueve años de la educación básica para todos Población 6-14 años.</li> <li>- Aumentar la tasa de asistencia escolar de la población 15-17 años</li> <li>- Universalizar (2016), la asistencia a la escuela para toda la población de 15 a 17 años y el aumento en un 20% por 20, la tasa neta la matrícula en la escuela secundaria y el 85% en este rango edad</li> <li>- Aumentar la tasa de asistencia a la escuela la población de 0 a 3 años</li> <li>- Aumentar la tasa de asistencia a la escuela a la población de 4 y 5 años.</li> <li>- Universalizar hasta 2016, asistencia a la escuela a la población de 4 y 5 años, y extenderla hasta 2020, provisión de educación en la primera infancia con el fin de cumplir el 50% De la población de hasta 3 años.</li> <li>- Elevar la tasa de inclusión escolar de los estudiantes 4-17 años de edad con discapacidades, trastornos globales desarrollo y de alta capacidad o el talento en el sistema escolar regular con el fin de lograr el objetivo del PNA 2011-2020</li> <li>- Universalizar para la población de 4-17 años, servicios escolares a los estudiantes con discapacidad, trastornos desarrollo global y altas habilidades o superdotación el sistema escolar regular.</li> <li>- Aumentar la escuela secundaria IDEB a 4,3 Aumentar el IDEB los últimos años de la escuela primaria a 4,7</li> <li>- Aumentar el IDEB los primeros años de la enseñanza fundamento al a 5,2</li> <li>- Disminuir el porcentaje de niños analfabetos a los 8 años de edad, con el fin de lograr el objetivo de PN y 2011-2020</li> <li>- Alfabetizar a todos los niños, hasta un máximo de 8 años de edad</li> <li>- Ampliar la oferta de educación a tiempo completo en escuelas primarias públicas con el fin de alcanzar la meta PNE 2011-2020</li> <li>- Proporcione tiempo la educación integral en 50% de las escuelas primarias públicas</li> </ul>
Definición de metas compartidas ( <i>Shared outcomes</i> )	
En el marco de las Agendas Transversales en la contribución a un objetivo pueden concurrir varias iniciativas de gasto, ya sea de un Programa Temático, o de otro a nivel transversal, como el PAC, Bolsa Familia, etc.	

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se definen como los Objetivos que establecen las prioridades gubernamentales.

<sup>b</sup> Las metas de Educación se complementan con las iniciativas de gasto específico para esta área en la segunda etapa del "Programa de Aceleración del Crecimiento" PAC. Esto consiste en el apoyo a la construcción de más de 6.000 pistas deportivas escolares y cobertura de otras unidades de educación 4000 y 6000 niños.

<sup>c</sup> Se incluyen solamente los indicadores de resultado final o impacto (*outcomes*) y aquellos de producto relacionados con brechas a cerrar en materias de coberturas. No se incluyen aquellos indicadores relacionados con productos (metas físicas) y procesos: Proyectos de Ley, Unidades entregadas, dado que estos indicadores no aporten a la comparabilidad.

### CUADRO A.3 BRASIL: SALUD

Inclusión del tema Salud en el Plan/Prioridad/Agenda

Objetivos de Política Salud (Desarrollo) <sup>a</sup>	Los objetivos señalados en el PPP-2012-2015, vinculados al Plan Más Brasil son:
Responsable: Ministerio de Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducir los riesgos y los riesgos para la salud de la población, a través de las acciones de promoción y vigilancia de la salud.</li> <li>- Mejorar la red de atención de emergencia, la ampliación y adaptación de PSU, SAMU, PS y centros de regulación, que lo vinculan con otras redes atención.</li> <li>- Garantizar el acceso de la población a servicios de calidad con equidad y tiempo política adecuada para satisfacer las necesidades de salud, mejorar la atención básica y especializada.</li> <li>- Fortalecer la red de salud mental, con un énfasis en hacer frente a la adicción crack y otras drogas.</li> <li>- Garantizar la atención integral de salud de los ancianos y los pacientes con enfermedades para fomentar el envejecimiento activo y saludable, fortalezca las acciones crónicas promoción y prevención.</li> <li>- Contribuir a la adecuada formación, asignación, clasificación, valoración y democratización de las relaciones laborales de los profesionales de la salud.</li> <li>- Implementar nuevo modelo y herramientas de gestión para la relación federal con centralidad para garantizar el acceso, la gestión participativa con un enfoque en los resultados, la participación social y la financiación estable.</li> <li>- Instrumentos califican para la ejecución directa, generando ganancias de productividad y eficiencia para el NHS.</li> <li>- Fortalecer el complejo industrial y de la ciencia, tecnología e innovación en salud como un vector agenda nacional estructural, el desarrollo social y económico sostenible, la reducción de la vulnerabilidad de acceso a la salud.</li> <li>- Promover internacionalmente los intereses brasileños en el campo de la salud, así como compartir las experiencias y el conocimiento del SUS con otros países de acuerdo con las directrices de la Política Exterior de Brasil.</li> </ul>
Identificación de Programas que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto.	Los Programas que implementan las metas del Plan y políticas del Sector, están claramente identificación en el PPA 2012-2015 Todos los Programas de Educación están contemplados dentro del ámbito de "Programas Temáticos", que es la nueva conceptualización de Programas dentro del PPA 2012 -2015
Tipos de indicadores <sup>b</sup>	Cobertura de vacunación contra la gripe
Resultado Final o Impacto, Resultados Intermedios	Tasa de prevalencia de la lepra
Definición de Metas compartidas ( <i>Shared outcomes</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incidencia de sarampión</li> <li>Incidencia de la sífilis congénita</li> <li>Índice calidad del agua para consumo humano</li> <li>Índice de trasplantes</li> <li>Índice de despliegue de Centros de Especialidades Dental (CEO)</li> <li>Índice parasitario anual (IPA) de la malaria</li> <li>Tasa de mortalidad materna</li> <li>Tasa de incidencia del SIDA</li> <li>Tasa de mortalidad infantil</li> <li>Tasa de mortalidad neonatal precoz</li> <li>Prevalencia de sobrepeso</li> </ul>
En el marco de las Agendas Transversales en la contribución a un objetivo pueden concurrir varias iniciativas de gasto, ya sea de un Programa Temático, o de otro a nivel transversal, como el PAC, Bolsa Familia, etc.	

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se definen como los Objetivos que establecen las prioridades gubernamentales.

<sup>b</sup> Se incluyen solamente los indicadores de resultado final o impacto (*outcomes*) y aquellos de producto relacionados con brechas a cerrar en materias de coberturas. No se incluyen aquellos indicadores relacionados con "Definición de Proyectos de Ley, Creación de Liceos, construcción de escuelas, etc", que no aporten a la comparabilidad o bien sean metas cuantitativas sin información sobre la población objetivo.

**CUADRO A.4**  
**BRASIL: MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS METAS Y SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN: SALUD Y EDUCACIÓN**

Mecanismo Financiamiento	Hay metas específicas de llegar a un porcentaje de 7% del Gasto en Educación. No se explicitan reformas específicas para el financiamiento del gasto, pero sí en el Plan Más Brasil se expresa el financiamiento de cada uno de los Programas Temáticos del PPA, que son los que materializan el Plan
Presupuesto plurianual	El PPA es un plan de mediano plazo que establece las metas a ser alcanzadas durante el período de gobierno y que, a su vez, aglutina los planes sectoriales. Los objetivos de nivel nacional y sectorial están contenidos en programas que tienen metas e indicadores.  Se elabora un marco fiscal de mediano plazo que es la base para la realización del presupuesto. Este, a su vez, está integrado por los programas establecidos en el plan nacional de mediano plazo. Además, existe una Ley de Responsabilidad Fiscal que fija límites cuantitativos al gasto.
Convenios de desempeño para el cumplimiento de las metas	No hay convenios de desempeño
Sistemas de Monitoreo y Evaluación para el seguimiento de metas y rendición de cuentas	Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto (SIOP) para las Metas del Plan Se evalúan los avances en los programas que hacen parte del PPA. La responsabilidad recae en la Secretaría de Planificación e Inversiones Estratégicas, dependiente del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. Para los PPA 2004-2007 y 2008-2011 se utilizó el SIGPLAN. A través del SIOP se accede a la información de Presupuesto de Brasil como herramienta <i>Business Intelligence</i> Acceso a la información de ejecución del presupuesto y planeamiento de Brasil y se visualiza un panel gerencial los relatorios gerenciales.
Benchmarking de indicadores con otros países	Los indicadores de resultados se realizan considerando parámetros internacionales.

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A.5**  
**CHILE: INFORMACIÓN GENERAL INSTITUCIONALIDAD DEL GASTO: SALUD Y EDUCACIÓN**

Planes Nacionales de Desarrollo /Agendas de Gobierno	Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo
Planes/Agendas de Gobierno	Agenda estratégica que contempla una visión país con metas para el 2019. El Plan de Gobierno establece 7 Ejes Prioritarios: a) Recuperar la capacidad de crecer; b) generar más y mejores empleos; c) ganarle la batalla a la delincuencia y el narcotráfico; d) <b>mejorar la calidad de la salud y e) de la educación</b> ; f) erradicar la pobreza extrema y avanzar en la superación definitiva de la pobreza; y g) mejorar la calidad de nuestra democracia.
Responsable: Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Tiene como referente el <i>Delivery Unit</i> del Reino Unido) Por cada Eje Prioritario del Plan se definen "Objetivos Estratégicos"
Vinculación de las Metas del Plan con el Presupuesto	En el ciclo presupuestario anual se incluye la información de desempeño presupuestario proveniente de los indicadores de desempeño y del Programa de Evaluaciones de los Ministerios y Servicios Públicos. Los indicadores toman como insumo la Planificación Estratégica de la Institución a partir de la cual se desarrollan las Definiciones Estratégicas (Misión, Objetivos Estratégicos, Productos, Usuarios) que están vinculadas a los Objetivos Estratégicos Ministeriales y a su vez éstos a las Prioridades de los Ejes Estratégicos. Tanto los indicadores, como los resultados de las evaluaciones son analizados en reuniones con el Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en forma previa a la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos, en las que participan profesionales de la División de Control de Gestión y Sectores Presupuestarios de la Dirección. Adicionalmente, los informes de las evaluaciones son presentados al Congreso en el mes de Julio, previo a la presentación del Proyecto de la Ley de Presupuestos. A su vez, informes de síntesis acompañan a este proyecto en su tramitación legislativa. No es posible conocer el monto presupuestario de las metas comprometidas en las prioridades de gobierno.

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A.6**  
**CHILE: EDUCACIÓN**

Inclusión del tema Educación en el Plan/Prioridad/Agenda	
Objetivos de Política Educación (Desarrollo) <sup>a</sup>	El cuarto Eje Prioritario establece la prioridad en “Mejorar la calidad de salud y de la educación”
Responsable: Ministerio Educación	Se definen 8 Objetivos Estratégicos en ámbitos de: Cobertura educacional (pre-primaria, universitaria), calidad de la formación docente, disminución de brechas por ingreso
Identificación de Programas que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto.	<p>En el presupuesto publicado no es posible contar con los Programas que contribuyen a las metas del Plan</p> <p>La asignación presupuestaria de los Programas que contribuyen a los objetivos del Plan no es informada en el documento del Plan.</p> <p>Cada Servicio Público (Institución descentralizada que depende del Ministerio) presenta su presupuesto por “Producto estratégico” en una ficha que acompaña el Presupuesto Institucional “Definiciones Estratégicas”</p>
Tipos de Indicadores <sup>b</sup> Resultado Final o Impacto, Resultados Intermedios	Disminución de brecha entre los alumnos pertenecientes a familias de más altos ingresos y los alumnos pertenecientes a familias de más bajos ingresos en el Simce <sup>c</sup> de cuarto básico al 2014.
Definición de Metas compartidas ( <i>Shared outcomes</i> )	Aumentar en diez puntos el promedio Simce de cuarto básico al 2014.
No hay metas compartidas con otros Ministerios	<p>Mejorar la calidad de los profesores, duplicando el número de estudiantes que ingresen a carreras de pedagogía con más de 600 puntos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU)</p> <p>No hay compromiso de metas anuales vinculadas a los resultados finales</p>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se definen como los Objetivos que establecen las prioridades gubernamentales.

<sup>b</sup> Se incluyen solamente los indicadores de resultado final o impacto (*outcomes*) y aquellos de producto relacionados con brechas a cerrar en materias de coberturas. No se incluyen aquellos indicadores relacionados con “Definición de Proyectos de Ley, Creación de Liceos, construcción de escuelas, etc.”, que no aporten a la comparabilidad o bien sean metas cuantitativas sin información sobre la población objetivo.

<sup>c</sup> El SIMCE es el sistema nacional de evaluación de resultados de aprendizaje. Se utiliza para evaluar los resultados de aprendizaje de los establecimientos, evaluando el logro de los contenidos y habilidades del currículo vigente, en diferentes asignaturas o áreas de aprendizaje, a través de una medición que se aplica a todos los estudiantes del país que cursan los niveles evaluados.

**CUADRO A.7**  
**CHILE: SALUD**

Inclusión del tema Salud en el Plan/Prioridad/Agenda	
Objetivos de Política Educación (Desarrollo) <sup>a</sup>	El 5to eje estratégico corresponde a "Mejorar la calidad de la salud"
Responsable: Ministerio de Salud	<p>Los objetivos estratégicos son: a) desarrollar instrumentos para fomentar hábitos de vida más saludables, b) combatir el sedentarismo y la obesidad, y c) disminuir el tabaquismo y el consumo de alcohol.</p> <p>Mejorar la calidad de la atención a los usuarios terminando con la lista de espera de cirugías y enfermedades AUGE y con la lista de espera para cirugías no AUGE mayores a un año de espera. Ministerio Salud responsable No hay consecuencias del cumplimiento de las metas del Plan</p> <p>No hay metas compartidas con otros Ministerios</p>
Identificación de Programas que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto.	<p>En el presupuesto publicado no es posible contar con la información presupuestaria por Programas, la información es a nivel institucional y por objeto de gasto.</p> <p>La asignación presupuestaria de los Programas que contribuyen a los objetivos del Plan no es informada en el documento del Plan.</p> <p>Cada Servicio Público (Institución descentralizada que depende del Ministerio) presenta su presupuesto por "Producto estratégico" en una ficha que acompaña el Presupuesto Institucional "Definiciones Estratégicas"</p>
Tipos de Indicadores <sup>b</sup> Resultado Final o Impacto, Resultados Intermedios	<p>Eliminación listas de espera AUGE</p> <p>Mejorar las condiciones físicas de atención a los usuarios por medio de la renovación de la infraestructura de hospitales y centros de salud.</p> <p>20 hospitales terminados en el período de gobierno</p>
Definición de Metas compartidas (Shared Outcomes)	Dar curso a las reformas legales que mejoren los mecanismos de financiamiento y solidaridad de las Isapres y perfeccionen el financiamiento de la salud.
No existen metas compartidas	<p>Proyectos de ley enviados</p> <p>Garantizar a la población acceso a medicamentos en forma oportuna, con calidad comprobada en términos de eficacia y seguridad y al precio justo.</p> <p>990 farmacias de turno disponibles</p> <p>No hay compromiso de metas anuales vinculadas a los resultados finales</p>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se definen como los Objetivos que establecen las prioridades gubernamentales.

<sup>b</sup> Se incluyen solamente los indicadores de resultado final o impacto (*outcomes*) y aquellos de producto relacionados con brechas a cerrar en materias de coberturas. No se incluyen aquellos indicadores relacionados con "Definición de Proyectos de Ley, Creación de Liceos, construcción de escuelas, etc.", que no aporten a la comparabilidad o bien sean metas cuantitativas sin información sobre la población objetivo.



**CUADRO A.8**  
**CHILE: MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS METAS Y SISTEMAS DE**  
**MONITOREO Y EVALUACIÓN: SALUD Y EDUCACIÓN**

Mecanismo de financiamiento	En el reporte de los Objetivos Estratégicos Gubernamentales (UGC) se establece si el Financiamiento se realiza a partir de <b>Reforma Tributaria</b> (para financiar el conjunto de medidas relacionadas con las medidas relacionadas con Educación Terciaria
Presupuesto plurianual	El presupuesto está clasificado por programas en el contexto de una perspectiva presupuestaria multianual de mediano plazo; sin embargo, el presupuesto plurianual no contiene grado alguno de desagregación.
Convenios de desempeño para el cumplimiento de las metas	Existen convenios de desempeño entre los cargos de funciones críticas del Servicio Civil. Directivos, están asociadas al cumplimiento de metas de gestión, no de resultados.
Sistemas de Monitoreo y Evaluación para seguimiento de metas y rendición de cuentas	El monitoreo de los indicadores asociados a los Objetivos del Plan/Agenda se realiza a través de la ficha de Indicadores de Desempeño publicada en el sitio web de cada Institución Pública, y que es parte del presupuesto anual.  A partir del año 2003 —en el marco de lo establecido en el artículo 52 del DL N°1.263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y su reglamento <sup>3</sup> — se le otorga la facultad a la Dirección de Presupuestos para efectuar evaluaciones de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda. Cada año, en el marco de la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos, los programas públicos e instituciones a evaluar son acordados con el Congreso Nacional. Dicho compromiso se plasma en un Protocolo de Acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso Nacional. El Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos, presenta información de evaluaciones de Programas y de Impacto del Ministerio de Educación. Existe un monitoreo de los indicadores asociados al presupuesto anual de los servicios públicos dependientes del Ministerio. Los indicadores son de producto, resultados intermedios y de impacto (en menor medida)
Benchmarking de indicadores con otros países	Chile pertenece a la OCDE por lo tanto existe un Benchmarking respecto de los siguientes indicadores <sup>a</sup> : Gasto Público en Educación %PIB Posición en Test Pisa Promedio de diferencia de puntuación en lectura asociada a diferencias socioeconómicas Desempeño en lectura por ubicación territorial de escuela.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> No obstante estos indicadores no están presentes como parte de los objetivos del Plan/Agenda de Gobierno.

**CUADRO A.9****COLOMBIA: INFORMACIÓN GENERAL INSTITUCIONALIDAD DEL GASTO: SALUD Y EDUCACIÓN**

Planes Nacionales de Desarrollo/Agendas de Gobierno	Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Más empleo, menos pobreza y más seguridad Responsable: Departamento Nacional de Planeación	El Plan define tres ejes transversales y tres pilares <u>Ejes Transversales:</u> Innovación, Buen Gobierno, relevancia internacional, Sostenibilidad ambiental. <u>Tres Pilares:</u> Crecimiento Sostenido, Igualdad de Oportunidades, Estrategia para consolidar la paz Las prioridades relacionadas con Salud y Educación están insertas en el Pilar "Igualdad de Oportunidades"
Vinculación del Plan con el Presupuesto	El Presupuesto General de la Nación (PGN), correspondiente al gasto de inversión y a una parte de las transferencias, tiene una estructura programática y guarda correspondencia con los objetivos, las estrategias y los programas del PND. A su vez, dichos programas disponen de indicadores de desempeño y de metas anuales y plurianuales que permiten tener información sobre la calidad del gasto para esta porción del presupuesto. Existe un Plan Plurianual de Inversión, vinculado al proceso presupuestario, el cual proyecta los requerimientos de recursos anuales y establece el monto por cada uno de tres pilares del Plan.

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A.10  
COLOMBIA: EDUCACIÓN**

Inclusión del tema Educación en el Plan/Prioridad/Agenda	
Objetivos de Política Educación (Desarrollo) <sup>a</sup>	Las metas asociadas directamente al Ministerio de Educación están organizadas a partir de los siguientes Programas de Inversión: a) Calidad Educativa; b) Atención Integral Primera Infancia (MEN); c) Competencias; d) Cobertura educativa; e) Pertinencia Educativa y e) Gestión Educativa
Los objetivos de desarrollo en Educación están contenidos en el Pilar "Igualdad de Oportunidades"	
Las metas por Programa tienen como responsable al Ministerio de Educación	Las metas también pueden encontrarse por Estrategia del Plan por ejemplo: "Formación de Capital Humano", se observan metas asociadas a la Estrategia Primera Infancia, donde se concentran las metas educativas para los niños y niñas de 0 a 5 años.
Identificación de Programas ejemplos que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto.	Se identifican Programas concretos que están asociados a los Objetivos Metas Se puede acceder al monto de Proyecto de Inversión asociado al Programa para los años de duración del Plan.
Tipos de Indicadores Resultado Final o Impacto, Resultados Intermedios	Resultados Finales /Resultados Intermedios Cobertura en educación primaria Cobertura en educación secundaria Cobertura en educación superior
Definición de Metas compartidas (Shared Outcomes)	Años promedio de educación Años esperados de educación Porcentaje de la población evaluada en las pruebas Saber 5 y 9 que sube de nivel de logro, respecto a las mediciones de 2009
No existen metas compartidas	Tasa de analfabetismo para personas entre 15 y 24 años Nuevos adultos alfabetizados Tasa de analfabetismo población de 15 años y más Tasa de deserción intra-anual en preescolar, básica y media Tasa de deserción anual (superior) Diferencia en puntos porcentuales entre la cobertura neta urbana y la rural de transición a media Tasa de cobertura bruta transición Tasa de cobertura bruta en educación media Tasa de cobertura educación superior Tasa de cobertura neta total (transición a media) Estudiantes de grado 11 con dominio del inglés a nivel B1 Docentes de Inglés con dominio del inglés en nivel B2

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se definen como los Objetivos que establecen las prioridades gubernamentales.

### CUADRO A.11 COLOMBIA: SALUD

Inclusión del tema Salud en el Plan/Prioridad/Agenda	
En el Pilar “Igualdad de Oportunidades” se definen indicadores relacionados con Salud en términos de: Gasto en salud, Mortalidad Infantil, Esperanza de vida al nacer	Los Objetivos del ámbito de Salud están asociados son los siguientes Programas vinculados a las metas de Gobierno: - Unificación y universalización del régimen subsidiado - Prestación de servicios de salud de calidad - Vacunación - Programa Ampliado de Inmunización - Protección Salud Pública, Promoción y Prevención - Sostenibilidad Financiera
Objetivos de Política Salud (Desarrollo) <sup>a</sup>	- Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - Inspección Vigilancia y Control
Aparte de los indicadores comprometidos para el Pilar señalado existe un Plan Sectorial de Salud	
Identificación de Programas ejemplos que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto.	Los Programas que implementan las políticas de salud y los objetivos están claramente definidos como “programas de inversión”, los cuales presentan los montos presupuestarios comprometidos para el período del Plan
Tipos de Indicadores <sup>b</sup> Resultado Final o Impacto, Resultados Intermedios	1. Esquema completo de vacunación para niños a los 3 años 2. Cobertura vacunación en niños y niñas menores de 1 año - DPT 3. Recursos invertidos en vacunación - Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)
Definición de Metas compartidas (Shared Outcomes) No existen metas compartidas entre diferentes Ministerios	4. Cobertura de vacunación con Triple Viral en niños y niñas de 1 año Protección Salud Pública, Promoción y Prevención 5. Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado que reciben atención en salud 6. Víctimas con plan de atención psicosocial que reciben dicha atención 7. Víctimas que acceden a medidas de rehabilitación física y/o mental 8. Porcentaje de pacientes con hipertensión controlada
Los indicadores están organizados por Programa lo cual permite un mayor grado de concreción y transparencia	9. Tasa de Mortalidad infantil ajustada 10. Tasa de mortalidad EDA en menores de 5 años (por cada 100.000 habitantes) 11. Tasa de mortalidad IRA en menores de 5 años (por cada 100.000 habitantes) 12. Prevalencia de desnutrición global (peso para la edad) en menores de 5 años 13. Prevalencia de desnutrición crónica o retraso en talla en menores de 5 años 14. Porcentaje de niños con bajo peso al nacer 16. Tasa de mortalidad en la niñez (menores de 5 años) ajustada 17. Tasa de mortalidad infantil 18. Razón de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos) 19. Porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más controles prenatales 20. Porcentaje de atención institucional del parto 21. Porcentaje de atención institucional del parto por personal calificado 22. Prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción entre la población adolescente (15 a 19 años) sexualmente activa 23. Prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa 24. Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que han sido madres o están embarazadas por primera vez 25. Tasa ajustada por edad de mortalidad asociada a cáncer de cuello uterino (por cada 100.000 mujeres) 26. Prevalencia de VIH/SIDA en población de 15 a 49 años de edad 27. Porcentaje transmisión materno - infantil del VIH 28. Cobertura de terapia antiretroviral 29. Mortalidad por malaria 30. Mortalidad por dengue 31. Letalidad por dengue 32. Tasa de mortalidad asociada a VIH/SIDA

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se definen como los Objetivos que establecen las prioridades gubernamentales.

<sup>b</sup> De la revisión de los Programas mencionados se han seleccionado los indicadores de resultado final e intermedio.

**CUADRO A.12****COLOMBIA: MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS METAS Y SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS METAS DEL PLAN-PRESUPUESTO: SALUD Y EDUCACIÓN**

Mecanismo Financiamiento de las Metas del Plan	<p>No existe un porcentaje previamente asignado respecto del PIB para Salud y Educación</p> <p>Existe una proyección del presupuesto de inversión requerido por cada uno de los Ejes prioritarios del Plan y están definidos en el Presupuesto anual de la Nación</p>
Presupuesto plurianual	Existe un Plan plurianual de inversiones
Convenios de desempeño para el cumplimiento de las metas entre Programas/ Ministerios Ministerios/ Presidencia?)	No existen Convenios de Desempeño
Sistemas de Monitoreo y Evaluación para seguimiento de metas y rendición de cuentas	<p>Para el monitoreo de los Indicadores vinculados a las metas del Plan existe el Sistema de Seguimiento de Metas de Gobierno (SISMEG)</p> <p>La organización de la Información en el Sistema es: Sector: Educación Entidad Ministerio de Educación Nacional Pilar Igualdad de oportunidades para la prosperidad social Objetivo Política Integral de Desarrollo y Protección Social PROGRAMA Calidad Educativa</p> <p>Existe un link donde se puede acceder a los Indicadores por cada Meta (línea base, desempeño histórico) En el marco del Sistema de Evaluación de Resultados (SINERGIA) existe una línea de evaluaciones en las cuales se desarrollan evaluaciones estratégicas, de impacto, etc.</p>
Benchmarking de indicadores con otros países	<p>Se realiza un informe de peer to peer con los países de la OCDE por cada uno de los Ejes y Pilares del PND en los Indicadores de Resultado Final , son 33 Indicadores del PND (ver referencia)</p> <p>Algunas de las metas tienen la referencia del País con relación al promedio de América Latina (sin embargo no está comprometida en términos de alcanzar el promedio o mejorarlo)</p> <p>Existe un aplicativo donde es posible encontrar los Indicadores por Programa, relacionado con las metas del Plan, donde se hace un seguimiento anual respecto del avance al cuatrienio.</p>

Fuente: Elaboración propia.

## CUADRO A.13

**COSTA RICA: INFORMACIÓN GENERAL INSTITUCIONALIDAD DEL GASTO: SALUD Y EDUCACIÓN**

Planes Nacionales de Desarrollo/Agendas de Gobierno	Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo
Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora"	El Plan está estructurado en 5 Metas Nacionales, las cuales se implementan en acciones estratégicas ordenadas por 4 Ejes de Gestión, los cuales se instrumentan en Matrices Sectoriales (donde se definen las responsabilidades institucionales).
Responsable: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	<p>Las Metas Nacionales son<sup>a</sup>:</p> <p>Una nación más competitiva y mejor conectada con la dinámica global</p> <p>Una nación más equitativa y solidaria</p> <p>Más consistencia entre su crecimiento económico y su posicionamiento ambiental.</p> <p>Una nación más segura</p> <p>Con mayor gobernabilidad democrática y modernización del Estado.</p> <p>Los Ejes de Gestión son:</p> <p>i. Bienestar Social (comprende los sectores Bienestar Social y Familia, Trabajo, Salud, Educación y Cultura),</p> <p>ii. Seguridad Ciudadana y Paz Social (sectores Seguridad y Justicia),</p> <p>iii. Ambiente y Ordenamiento Territorial (sectores Ambiente, Energía y Telecomunicaciones y Ordenamiento Territorial y Vivienda) y</p> <p>iv. Competitividad e Innovación (sectores Productivo, Ciencia y Tecnología, Turismo, Comercio Exterior, Financiero, Monetario y Supervisión y Transporte). Se contemplan de igual forma ejes transversales como son Política Exterior y Modernización del Estado.</p>
Vinculación del Plan con el Presupuesto	<p>Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP) establece que los recursos públicos deben ser presupuestados según la programación macroeconómica, reflejando las prioridades y actividades estratégicas del Gobierno, así como los objetivos y las metas del PND.</p> <p>Existe un Marco fiscal Presupuestario de Mediano Plazo (MFPMP), pero no programático, que permite conocer y estimar las necesidades de recursos conforme a las metas sectoriales.</p> <p>En el PND se presentan los principales programas de inversión, pero no los recursos particulares a cada uno de ellos.</p> <p>De acuerdo a las estimaciones señaladas en el PND el costo total asciende a 5.246.134 de colones y representa alrededor del 5,6% del PIB.</p> <p>Se realiza una desagregación por sector donde Ambiente, Transporte, Educación y Bienestar Social y Familia representan el 75% del costo total.</p>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> El total de las metas tiene 10 indicadores con fecha de compromiso al 2014.

**CUADRO A.14**  
**COSTA RICA: EDUCACIÓN**

Inclusión del tema Educación en el Plan/Prioridad/Agenda	
<p>Objetivos de Política Educación (Desarrollo)<sup>a</sup></p> <p>Los Objetivos de Educación están insertos en el Eje de Bienestar Social y familia, trabajo, salud, educación y cultura</p> <p>Responsables: Ministerio de Educación y otros organismos</p>	<p>Propuestas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la cobertura de la educación secundaria, como mecanismo de promoción social, mediante la ejecución de una amplia gama de acciones que garanticen la permanencia de los y las estudiantes en las aulas y la conclusión de los ciclos de estudio.</li> <li>• Desarrollo de la capacidad productiva y emprendedora de las poblaciones de adolescentes, jóvenes y jóvenes adultos, mediante la creación de nuevos servicios de educación técnica y vocacional, que incluyan el desarrollo de competencias óptimas para el mundo del trabajo, el manejo de otros idiomas y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.</li> </ul> <p>En el PND se integran las metas respectivas de Salud y Educación relacionadas con los Objetivos del Milenio</p>
<p>Identificación de Programas que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto</p>	<p>En las Matrices Sectoriales que desarrollan las metas Sectoriales, se identifica la estimación Presupuestaria y la fuente de financiamiento, así como la institución ejecutora. En el documento del Plan no se especifica el Programa específico.</p> <p>La Programación presupuestaria se establece a través de lineamientos conjuntos entre el MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda y Contraloría.</p> <p>"Lineamientos técnicos y metodológicos para la planeación y Seguimiento a metas del plan nacional de desarrollo; para la Programación presupuestaria y para la evaluación estratégica</p> <p>En las matrices por Ministerio se identifican los Programas de Inversión que hacen posible las metas y las entidades a cargo y se presenta el monto de inversión por Programa.</p>
<p>Tipos de Indicadores</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Disminuir la tasa de deserción del sistema educativo, tanto en primaria como en secundaria, como indicador de eficacia de las políticas que buscan mitigar la exclusión, expulsión y repulsión, a niveles de 2.5% y 10.0%, respectivamente. (Indicador: Tasa de deserción) (Línea base 2009: Primaria 3,0%, secundaria 10,9%).</li> <li>2. Aumentar la cobertura de la secundaria, como mecanismo de promoción social, incrementando la tasa bruta de escolaridad en educación diversificada en al menos un 85%. (indicador: Tasa bruta de escolaridad en educación diversificada) (Línea base 2009: 66,3%).</li> <li>3. Incrementar el acceso al servicio de internet, como herramienta multiplicadora y facilitadora de los procesos de aprendizaje, hasta alcanzar, por lo menos, un 85% de los Centros Educativos públicos. (indicador: Porcentaje de centros educativos con acceso a internet) (Línea base 2009: 48%).</li> <li>4. Desarrollar la capacidad productiva y emprendedora de las poblaciones de adolescentes, jóvenes y jóvenes adultos, mediante la creación de 90 nuevos servicios de educación técnica, por medio del fortalecimiento de la oferta en educación técnica, que incluyan el desarrollo de competencias óptimas para el mundo del trabajo, el manejo de otros idiomas y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. (indicador: Número de servicio nuevos en Educación Técnica) (línea base 2009: 0 ).</li> </ol>
<p>Resultado Final o Impacto, Resultados Intermedios</p>	
<p>Definición de Metas compartidas (<i>Shared outcomes</i>)</p>	
<p>Se establecen responsables institucionales por el cumplimiento de las metas, pero no se determinan las responsabilidades individuales.</p>	

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se definen como los Objetivos que establecen las prioridades gubernamentales.

**CUADRO A.15**  
**COSTA RICA: SALUD**

Inclusión del tema Salud en el Plan/Prioridad/Agenda	
<p>Objetivos de Política Salud (Desarrollo)<sup>a</sup></p> <p>Responsables: Ministerio de Salud y otras entidades para la implementación de las acciones estratégicas</p> <p>Identificación de Programas que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto.</p>	<p>1. Fortalecimiento de condiciones físicas, ambientales y de seguridad, que promuevan los estilos de vida saludable que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población</p> <p>2. Garantía del acceso a los servicios de salud con calidad, basado en la estrategia de atención primaria renovada.</p> <p>3. Garantía del acceso a los servicios de salud de protección, restauración y uso sostenible del hábitat humano con equidad, calidad y seguridad</p> <p>En las Matrices Sectoriales que desarrollan las metas Sectoriales, se identifica la estimación Presupuestaria y la fuente de Financiamiento, así como la institución Ejecutora. En el documento del Plan no se especifica el Programa específico.</p> <p>La Programación presupuestaria se establece a través de lineamientos conjuntos entre el MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda y Contraloría.</p> <p>"Lineamientos técnicos y metodológicos para la planeación y Seguimiento a metas del plan nacional de desarrollo; para la Programación presupuestaria y para la evaluación estratégica</p> <p>En las matrices por Ministerio se identifican los Programas de Inversión que hacen posible las metas y las entidades a cargo y se presenta el monto de inversión por Programa.</p>
<p>Tipos de Indicadores</p> <p>Resultado Final o Impacto, Resultados Intermedios</p>	<p>Indicadores de Metas Sectoriales:</p> <p>Disminuir a 6,1 muertes neonatales por mil nacidos vivos. Línea Base 2009: 6,4 por mil nacidos vivos.</p>
<p>Definición de Metas compartidas (<i>Shared outcomes</i>)</p> <p>Se establecen responsables institucionales por el cumplimiento de las metas, pero no se determinan las responsabilidades individuales.</p>	<p>Tasa de mortalidad infantil neonatal.</p> <p>Mantener la tasa de mortalidad materna inferior a 2,9 por diez mil nacidos vivos.</p> <p>Línea Base 2009: 2,7 por diez mil nacidos vivos.</p> <p>Otros indicadores (de producto) relacionados con las acciones estratégicas del PND en Salud son:</p> <p>Porcentaje de mujeres embarazadas con VIH con tratamiento antirretroviral</p> <p>Cobertura de atención oncológica</p> <p>Construcción de establecimientos hospitalarios</p>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se definen como los Objetivos que establecen las prioridades gubernamentales.

**CUADRO A.16**  
**COSTA RICA: MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS METAS Y SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN: SALUD Y EDUCACIÓN**

Mecanismo Financiamiento	En 1997 se aprueba una reforma constitucional tendiente a garantizar como mínimo 6% del PIB para el financiamiento de la educación.
Presupuesto plurianual	Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP): es un instrumento multianual de mediano plazo orientado a la operacionalización del PND, donde se define la situación actual de la inversión pública, las políticas y un conjunto de proyectos estratégicos que las instituciones pretenden desarrollar y que son de interés de la Administración Pública para lograr los objetivos establecidos
Convenios de desempeño para el cumplimiento de las metas	No existen convenios de desempeño
Sistemas de Monitoreo y Evaluación para el seguimiento de metas y rendición de cuentas	La evaluación del PND es responsabilidad del Sistema Nacional de Evaluación (SINE).  Se prevé realizar durante el período del Plan, dos tipos evaluaciones: seguimiento del PND (cada 6 meses) y evaluaciones estratégicas (evaluación de las Políticas, Planes, Programas y Proyectos Estratégicos de gobierno,).  Adicionalmente se realizarán evaluaciones anuales de las metas y evaluación de efectos del PND (evaluación de medio período, al finalizar el segundo año de la administración para analizar el avance en el cumplimiento de las metas cuatrienales propuestas en el plan)  El marco legal actual establece también que la información evaluativa de la gestión gubernamental sea documentada ante las entidades de control como la Contraloría General de la República y la Comisión de Ingresos y Gastos de la Asamblea Legislativa
Benchmarking de indicadores con otros países	No se presentan indicadores comparativos en Educación y Salud con otros países

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A.17**  
**ECUADOR: INFORMACIÓN GENERAL INSTITUCIONALIDAD DEL GASTO: SALUD Y EDUCACIÓN**

Planes Nacionales de Desarrollo/Agendas de Gobierno	Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo
Planes/Agendas de Gobierno	El Plan Nacional de Desarrollo define 12 Objetivos Nacionales.
Plan Nacional del Buen Vivir Gobierno 2013-2017	Por cada Objetivo se define una estructura que presenta: Diagnóstico-Políticas y Lineamientos - Metas e Indicadores
Responsable: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)	Por cada Objetivo existen aproximadamente 10 a 12 Políticas y cada uno de éstos tiene un conjunto de lineamientos. En total existen 93 Políticas y 1080 lineamientos.
Vinculación de las metas del Plan con el Presupuesto	El marco legal que establece las competencias entre los Órganos Rectores en materia de planificación-programación y presupuesto y sistemas de monitoreo y evaluación está definido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010)  Art. 97 Sección I relativo a la Programación Presupuestaria "Contenido y finalidad" señala que la fase del ciclo presupuestario en la que, en base de los objetivos determinados por la planificación y las disponibilidades presupuestarias coherentes con el escenario fiscal esperado, se definen los programas, proyectos y actividades a incorporar en el presupuesto, con la identificación de las metas, los recursos necesarios, los impactos o resultados esperados de su entrega a la sociedad; y los plazos para su ejecución.  Se agrega que "las entidades sujetas al presente código efectuarán la programación de sus presupuestos en concordancia con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, las directrices presupuestarias y la planificación institucional"

Fuente: Elaboración propia.



### CUADRO A.18 ECUADOR: EDUCACIÓN

Características de la institucionalización Gasto	
Inclusión del tema Educación en el Plan/Prioridad/Agenda	Las metas asociadas a Educación son las siguientes y están vinculadas a los siguientes Objetivos del Plan:
Objetivos de Política Educación (Desarrollo) <sup>a</sup>	Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad
Se establece una matriz de responsables con consecuencias respecto del no cumplimiento de las metas. No se establecen consecuencias por el cumplimiento de las metas	
Identificación de Programas ejemplos que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto.	No se identifican los Programas Presupuestarios que contribuyen al cumplimiento de las metas. Si existe la información de los Proyectos de Inversión y el presupuesto asignado por los Objetivos del PNBV.
Tipos de Indicadores Resultado Final o Impacto, Resultados Intermedios	Meta 2.4. Universalizar la tasa neta de asistencia a educación básica media y básica superior Meta 2.5. Alcanzar una tasa neta de asistencia a bachillerato del 80%
Definición de Metas compartidas ( <i>Shared outcomes</i> ) No se definen metas compartidas	Meta 2.6. Universalizar la cobertura de programas de primera infancia para niños/as menores de 5 años en situación de pobreza y alcanzar el 65% a nivel nacional

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se definen como los Objetivos que establecen las prioridades gubernamentales.

### CUADRO A.19 ECUADOR: SALUD

Inclusión del tema Salud en el Plan/Prioridad/Agenda	
Objetivos de Política Educación (Desarrollo) <sup>a</sup>	Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población <sup>b</sup>
Responsable: Ministerio de Salud	Meta 3.1. Reducir la razón de mortalidad materna en 29% Meta 3.2. Reducir la tasa de mortalidad infantil en 41% Meta 3.3. Erradicar la desnutrición crónica en niños/as menores de 2 años Meta 3.4. Revertir la tendencia de la incidencia de obesidad y sobrepeso en niños/as de 5 a 11 años y alcanzar el 26% Meta 3.5. Reducir la mortalidad por dengue grave al 2% Meta 3.6. Aumentar al 64% la prevalencia de lactancia materna exclusiva en los primeros 6 meses de vida Meta 3.7. Eliminar las infecciones por VIH en recién nacidos
Identificación de Programas que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto	El Ministerio de Salud es el responsable de las metas En el presupuesto no están identificados los Programas responsables de la ejecución de los planes. No existen indicadores de desempeño presupuestario asociados a los Programas
Tipos de Indicadores Resultado Final o Impacto, Resultados Intermedios	Razón de mortalidad materna (por 100.000 nacidos vivos) Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos) Prevalencia de la desnutrición crónica en niños/as menores de 2 años
Definición de Metas compartidas ( <i>Shared Outcomes</i> )	Incidencia de obesidad y sobrepeso en niños/as de 5 a 11 años Mortalidad por dengue grave o hemorrágico (en porcentaje) Prevalencia de la lactancia materna exclusiva en los primeros 6 meses de vida
No existen metas compartidas	Porcentaje de recién nacidos con VIH

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se definen como los Objetivos que establecen las prioridades gubernamentales.

<sup>b</sup> Todas las metas están definidas al 2017.

**CUADRO A.20**  
**ECUADOR: MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS METAS Y SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN: SALUD Y EDUCACIÓN**

Mecanismo Financiamiento	<p>Los objetivos/metras del Plan no incluyen información sobre el financiamiento</p> <p>La Constitución de 2008 reconoce en sus disposiciones transitorias décimo octava y vigésimo segunda que existirán incrementos presupuestarios anuales del 0,5% del PIB destinados a Educación y Salud hasta alcanzar un peso relativo del 6% y del 4% del PIB, respectivamente</p>
Presupuesto plurianual	<p>Existe un Plan plurianual de Inversiones de carácter sectorial. En el Sector de Desarrollo Social están incluidos los proyectos relacionados con Salud y Educación (pero no existe la desagregación por la función)</p> <p>El Plan Plurianual de Inversión Pública (PPIP) comprende los programas y proyectos programados por las entidades del Estado para su ejecución durante los siguientes cuatro años y cuyo financiamiento está incluido en el presupuesto General del Estado (PGE).</p> <p>Estas inversiones se encuentran alineadas con los objetivos de la planificación y son consistentes con los planes anuales.</p>
Convenios de desempeño para el cumplimiento de las metas entre Programas/ Ministerios, Ministerios/ Presidencia)	<p>No existen convenios de desempeño de las instituciones para el cumplimiento de Metas Ministeriales</p>
Sistemas de Monitoreo y Evaluación para seguimiento de metas y rendición de cuentas	<p>Para el monitoreo de los Indicadores vinculados a las metas del PNBV existe el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública <b>SIPeIP</b>, se vinculan al presupuesto a través de la Proforma Presupuestaria<sup>a</sup></p> <p>También está el Sistema desarrollado por la Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP), el Sistema GPR o Portal GPR. Se trata de un instrumento informático que permite sistematizar y gestionar los planes estratégicos y operativos, así como programas, proyectos, procesos y monitorear sus resultados. Además, este sistema genera los reportes necesarios para la toma de decisiones y sirve como fuente de información del desempeño actual de la Administración Pública.</p> <p>SENPLADES tiene la atribución para el desarrollo de la evaluación de políticas, está en proceso de implementación el desarrollo de evaluaciones de impacto.</p>
Benchmarking de indicadores con otros países	<p>Algunas de las metas tienen la referencia del País con relación al promedio de América Latina (sin embargo no está comprometida en términos de alcanzar el promedio o mejorarlo)</p>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Mayores detalles de las funciones: <http://www.planificacion.gob.ec/sistema-integrado-de-planificacion-e-inversion-publica/>.

**CUADRO A.21****MÉXICO: INFORMACIÓN GENERAL INSTITUCIONALIDAD DEL GASTO: SALUD Y EDUCACIÓN**

Planes/Agendas de Gobierno	Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo
Plan Nacional de Desarrollo "Llevar a México a todo su potencial"	El Plan define un Objetivo General "Llevar a México a su máximo potencial"
2013-2018	5 Metas Nacionales: México en Paz México Incluyente México con Educación de Calidad México Próspero México con Responsabilidad Global
Responsable: Presidencia de la República	3 Ejes transversales: Democratizar la productividad Gobierno Cercano y Moderno Perspectiva de Género
	Las prioridades de Educación están incluidas en las Metas de "Educación de Calidad".
	Si bien en las 5 Metas Nacionales no existe una exclusiva en temas de Salud, estos se incluyen en la Meta "México Incluyente"
Vinculación de las Metas del Plan con el Presupuesto	Derivado de la implementación de la iniciativa Presupuesto Basado en Resultados-Sistema Evaluación de Desempeño en la Administración Pública Federal, a partir de la Reforma Hacendaria Integral (RHI) aprobada en noviembre de 2007 y la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) los Programas que implementan las políticas, objetivos y metas son identificados, especificando los Programas Federales. El artículo 26 constitucional y la Ley de Planeación (Art. 1), determinan las bases para la planeación nacional del desarrollo. La LFPRH establece que los presupuestos deberán orientarse a conseguir los objetivos planteados en el PND.  Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, señala en su Artículo 27 que los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría, la cual contendrá como mínimo: I. Las categorías, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa; II. Los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales, y III. Las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género.  A partir de 2007, la implementación del PbR se ha completado mediante disposiciones específicas, como los Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF) y los Programas Anuales de Evaluación (PAE) para los ejercicios fiscales de 2008 a 2013, y los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales (LGEPF) 40 de la APF.  Progresivamente la totalidad de los Programas Presupuestarios se vinculan la PND a través de la realización de Matrices de Indicadores de Resultados (MIR) cuyo Fin se relaciona con el Objetivo estratégico de la Dependencia (Ministerio) y los Programas Sectoriales/Nacionales.

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A.22**  
**MÉXICO: EDUCACIÓN**

Inclusión del tema Educación en el Plan/Prioridad/Agenda

Objetivos de Política Educación (Desarrollo) <sup>a</sup>	En el PND los objetivos relacionados con Educación se establece un Objetivo mencionado "México con Educación de Calidad"
Para la implementación del Plan se definen Estrategias y Líneas de Acción.	"Un México con Educación de Calidad propone implementar políticas de estado que garanticen el derecho a la educación de calidad para todos los mexicanos, fortalezcan la articulación entre niveles educativos, y los vinculen con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detone la innovación nacional."
Los Programas Presupuestarios tienen definidas las Unidades responsables por las metas.	
Identificación de Programas ejemplos que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto.	<p>En el Plan directamente no se identifican los Programas que contribuyen a las metas, solo los Ministerios.</p> <p>Los Programas que implementan las políticas, objetivos y metas son identificados, especificando los Programas Federales. Derivado de la implementación de la iniciativa PbR-SED la totalidad de los Programas Presupuestarios se vinculan la PND a través de la realización de Matrices de Indicadores de Resultados cuyo Fin se relaciona con el Objetivo estratégico de la Dependencia (Ministerio) y los Programas Sectoriales/Nacionales.</p> <p>La información del Presupuesto de cada Programa es un dato del Sistema Presupuestario, y se reporta en los documentos del Informe de Avance Físico de los Programas Presupuestarios Aprobados en el PEF de cada año.</p>
Tipos de Indicadores Resultado Final o Impacto, Resultados Intermedios	Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares.
Definición de Metas compartidas ( <i>Shared outcomes</i> )	La aplicación de la Prueba ENLACE permite reunir información para identificar los aprendizajes que los alumnos han construido con el apoyo de los docentes, lo mismo que para detectar aquellos que se les dificultan. Esta información es útil en tres niveles: el del aula, el del centro escolar y el de las áreas educativas.
No existes metas compartidas	<p>Eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional.</p> <p>Mide el porcentaje de alumnos que logra concluir sus estudios de manera oportuna en cada nivel educativo, de acuerdo con la duración formal promedio establecida en los programas (6 años en primaria, 3 en secundaria, 3 en media superior y 5 en superior).</p>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se definen como los Objetivos que establecen las prioridades gubernamentales.

### CUADRO A.23 MÉXICO: SALUD

#### Inclusión del tema Salud en el Plan/Prioridad/Agenda

Objetivos de Política Salud (Desarrollo) <sup>a</sup>	Los objetivos relacionados con Salud se definen en el Eje “México Incluyente” en el cual se mencionan dos objetivos relacionados con Inseguridad Alimentaria y Carencia de la población en pobreza Extrema
Las instituciones responsables se establecen en el mecanismo de articulación del PND y el Presupuesto por Resultados (PbR), a través de las Matrices de Indicadores que deben reportar los Ministerios (a través de los Programas)	Asimismo se incluyen objetivos relacionados con Salud materna: Efectuar acciones para mejorar la atención a la salud materna que redunden en la disminución en el corto plazo de la razón de mortalidad materna hasta lograr un nivel cercano al establecido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio
Identificación de Programas que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto	En el marco de la implementación del PbR-SED para el proceso presupuestario, todos los Programas deben presentar una Matriz de Indicadores de Resultados, con la información sobre el FIN, propósito, productos y actividades, con sus respectivos indicadores. Se seleccionan los Indicadores Estratégicos de cada Programa para el Presupuesto de Egresos de la Federación.  Es posible conocer el presupuesto anual de los Programas asociados a las metas de las MIR. En la página de transparencia presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>Tipos de Indicadores</b> Resultado Final o Impacto, Resultados Intermedios, Productos, Procesos)	Resultado Final Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, se incluyen 33 indicadores que reflejen la situación del país en relación con los temas considerados como prioritarios para darles puntual seguimiento y conocer el avance en la consecución de las metas establecidas y, en su caso, hacer los ajustes necesarios para asegurar su cumplimiento. En el Plan no se incluyen explícitamente indicadores relacionados con Salud. Se incluyen dos Indicadores: Carencia de la población en pobreza Extrema e Inseguridad Alimentaria. “Carencias de la población en pobreza extrema” El indicador incluye: i) rezago educativo, ii) carencia por acceso a los servicios de salud, iii) carencia por acceso a la seguridad social, iv) carencia por calidad y espacios de la vivienda, v) carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y vi) carencia por acceso a la alimentación.
Definición de Metas compartidas ( <i>Shared outcomes</i> )	Inseguridad alimentaria  Este indicador identifica a la población en hogares en condición de pobreza multidimensional extrema, que presentan un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo. La escala de seguridad alimentaria evalúa aspectos como la preocupación por la falta de alimentos, los cambios en la calidad y cantidad de éstos y las experiencias de hambre.
No se definen metas compartidas entre instituciones	La escala de seguridad alimentaria definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) reconoce cuatro posibles niveles de inseguridad alimentaria:  1) Inseguridad alimentaria severa. 2) Inseguridad alimentaria moderada. 3) Inseguridad alimentaria leve. 4) Seguridad alimentaria.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se definen como los Objetivos que establecen las prioridades gubernamentales.

**CUADRO A.24**  
**MÉXICO: MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS METAS Y SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN: SALUD Y EDUCACIÓN**

Mecanismo Financiamiento	Los objetivos/metast del Plan no incluyen información sobre el financiamiento No existen porcentajes específicamente asignados de gasto en educación y salud respecto del PIB.
Presupuesto plurianual	Se cuenta con un marco presupuestario de mediano plazo contiene proyecciones desagregadas del gasto neto total, el gasto programable y no programable, servicios personales, pensiones, el gasto de inversión, los requerimientos financieros del sector público, el balance fiscal, etc. Sin embargo, las proyecciones de mediano plazo no presentan una clasificación del gasto a nivel de funciones de gobierno, más bien las proyecciones están orientadas a la clasificación económica del gasto.
Convenios de desempeño para el cumplimiento de las metas	No existen convenios de desempeño de las instituciones para el cumplimiento de Metas Ministeriales
Sistemas de Monitoreo y Evaluación para seguimiento de metas y rendición de cuentas	El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es el mecanismo a través del cual se mide el cumplimiento de las metas y objetivos expresados en el PND y las metas del presupuesto anual de gobierno. A través del SED el gobierno realiza la valoración del desempeño de los programas, verificando el grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permiten conocer el impacto social y económico de los programas y de los proyectos, a fin de: 1) Conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social y económico de los programas. 2) Identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto. 3) Mejorar la calidad del gasto mediante una mayor productividad y eficiencia de los procesos gubernamentales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con una herramienta informática (Portal Aplicativo) donde se incorporan los indicadores desde el presupuesto de 2008, de todos los Programas Presupuestarios donde se muestra el resultado obtenido en el periodo.  Los indicadores de los Programas Presupuestarios que realizan las Entidades, en Matrices de Indicadores (ocupando metodología de Marco Lógico), distinguen Indicadores Estratégicos Mide el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los Pp. Cada año se define un Plan Anual de Evaluación, suscrito por CONEVAL, SFP y la SHCP donde se incluyen las evaluaciones de impactos entre otros.
Benchmarking de indicadores con otros países	En el Plan Nacional de Desarrollo algunos indicadores refieren la posición que tiene el país respecto de otros países, por ejemplo el Test PISA, aun cuando no existe una meta relacionada con este indicador.

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A.25****PERÚ: INFORMACIÓN GENERAL INSTITUCIONALIDAD DEL GASTO: SALUD Y EDUCACIÓN**

## Planes Nacionales de Desarrollo/Agendas de Gobierno

Responsable del Plan: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) creados bajo el Acuerdo Nacional para diseñar y hacer seguimiento de las propuestas de desarrollo.

Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, fruto de las Políticas de Estado emanadas del Acuerdo Nacional suscrito en el año 2002 por las diversas fuerzas políticas y sociales. Estas 31 políticas constituyen el marco orientador para la definición de los objetivos nacionales, las políticas, las metas y las acciones incluidas en el Plan Bicentenario.

En el Plan Bicentenario se consideran seis Ejes Estratégicos:

- 1) Derechos fundamentales y dignidad de las personas.
- 2) Oportunidades y acceso a los servicios.
- 3) Estado y gobernabilidad.
- 4) Economía, competitividad y empleo.
- 5) Desarrollo regional e infraestructura.
- 6) Recursos naturales y ambiente.

Por cada Eje Estratégico se definen un objetivo nacional, lineamientos de política, prioridades, objetivos específicos, indicadores y metas, y acciones estratégicas.

Vinculación de las metas del Plan con el Presupuesto

El Ministerio de Economía y Finanzas establece que a través del Presupuesto basado en Resultados se vinculan las metas del Plan con el Presupuesto. El Presupuesto por Resultados (PpR) se implementa progresivamente a través de los **programas presupuestales**, las acciones de seguimiento del desempeño sobre la base de indicadores, las evaluaciones y los incentivos a la gestión, entre otros instrumentos que determine el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, en colaboración con las demás entidades del Estado.

Los Programas Presupuestales son unidades de programación de las acciones del Estado que se realizan en cumplimiento de las funciones encomendadas a favor de la sociedad. Su existencia se justifica por la necesidad de lograr un resultado para una población objetivo, en concordancia con los objetivos estratégicos de la política de Estado formulados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), órgano rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, pudiendo involucrar a entidades de diferentes sectores y niveles de gobierno<sup>a</sup>.

En el Plan Bicentenario se propuso la articulación del mismo con los instrumentos financieros para que los programas estratégicos estén previstos en el presupuesto general de la República. Después se formularían planes de mediano plazo y sectoriales, para coordinarlos posteriormente con los regionales y municipales.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

**CUADRO A.26**  
**PERÚ: EDUCACIÓN**

Inclusión del tema Educación en el Plan/Prioridad/Agenda	
Objetivos de Política Educación (Desarrollo) <sup>a</sup>	El Objetivo Nacional del segundo Eje Estratégico persigue la igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos. El primer Objetivo Específico es el "acceso equitativo a una educación integral que permita el desarrollo pleno de las capacidades humanas en la sociedad".
Responsable :Ministerio de Educación	Las prioridades en Educación se centran en: a) fortalecer el aprendizaje en las áreas de Comunicación, Matemáticas y ciencias; b) dotar a las instituciones educativas de todos los niveles y formas de conectividad y equipamiento TIC e impulsar su uso en los procesos de aprendizaje; c) fomentar la investigación científica y la innovación tecnológica en la educación superior e incrementar la calidad y la cobertura de la educación técnico-productiva, de acuerdo a las necesidades del país; d) mejorar los resultados de los estudiantes peruanos en las pruebas internacionales; e) cerrar las brechas de cobertura en la educación técnico-productiva y en la educación superior y articularla a las prioridades del país.
Identificación de Programas que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto	El Plan Bicentenario detalla programas estratégicos de Educación: 1) programa de mejoramiento de aprendizaje en la educación básica; 2) programa de incremento de la cobertura educativa y apoyo social; 3) programa de renovación magisterial; 4) programa de mejoramiento de la calidad y pertenencia de la educación universitaria y técnico profesional; 5) programa de desarrollo de la infraestructura y equipamiento educativo.  Calculo del coste estimado de cada programa. Sin asignación presupuestaria.
Tipos de Indicadores Resultado Final o Impacto, Resultados Intermedios, Productos, Procesos)	Indicadores de Resultado Final o Impacto <sup>b</sup> : Los indicadores de Educación son:  1) comunicaciones: comprensión lectora en estudiantes en segundo grado de EBR; 2) matemáticas: uso de número y operaciones para resolver problemas en estudiantes de segundo grado de EBR; 3) años promedio de escolaridad; 4) tasa neta de cobertura del nivel inicial; 5) gasto público por alumnos; 6) puntuación media del país en la prueba PISA.
Definición de Metas compartidas ( <i>Shared outcomes</i> )	Las metas se establecen para el año 2021, no existiendo metas intermedias.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se definen como los Objetivos que establecen las prioridades gubernamentales.

<sup>b</sup> Se incluyen solamente los indicadores de resultado final o impacto (*outcomes*) y aquellos de producto relacionados con brechas a cerrar en materias de coberturas. No se incluyen aquellos indicadores relacionados con "Definición de Proyectos de Ley, Creación de Liceos, construcción de escuelas, etc.", que no aporten a la comparabilidad o bien sean metas cuantitativas sin información sobre la población objetivo.



### CUADRO A.27 PERÚ: SALUD

Inclusión del tema salud en el Plan/Prioridad/Agenda	
Objetivos de Política salud (Desarrollo) <sup>a</sup>	El Objetivo Nacional del segundo Eje Estratégico persigue la igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos. El segundo Objetivo Específico es el "acceso universal a los servicios integrados de salud con calidad".
Definición de responsables El responsable del programa presupuestal es el titular de la entidad que tiene a cargo la implementación de dicho programa, quien, además, debe dar cuenta sobre el diseño, uso de los recursos públicos asignados y el logro de los resultados esperados. En el caso de programas presupuestales que involucren a más de una entidad, la responsabilidad recae en el titular de la entidad que ejerce la rectoría de la política pública correspondiente a dicho programa presupuestal. El titular de la entidad puede designar a un responsable técnico del programa presupuestal, el que tiene funciones relacionadas con el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del programa".	Las prioridades en Educación se centran en "reducir la mortalidad infantil y materna".
Existen los Convenios de Administración por Resultados (CAR), los que establecen el marco normativo general para la suscripción de acuerdos entre el MEF y las entidades públicas que ejecutan los programas estratégicos	
Identificación de Programas que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto	El Plan Bicentenario detalla programas estratégicos de Salud: 1) programa de salud materno neonatal; 2) programa de enfermedades no transmisibles; 3) programa de tuberculosis y VIH; 4) programa de enfermedades metaxénicas y zoonosis; 5) programa de prevención y control del cáncer; 6) programa de reforma y mejoramiento de la infraestructura del sector salud.
	Calculo del coste estimado de cada programa. Sin asignación presupuestaria.
Tipos de Indicadores (Resultado Final o Impacto, Resultados Intermedios, Productos, Procesos)	Indicadores de Resultado Final o Impacto <sup>b</sup> : Los indicadores de Salud son: 1) tasa de mortalidad infantil; 2) razón de muerte materna; 3) población con acceso a un seguro de salud.
Definición de Metas compartidas (Shared Outcomes)	Las metas del Plan se establecen para el año 2021, no existiendo metas intermedias.
Para cada Programa Estratégico se define una meta anual, y las entidades responsables por las mismas.	Las metas de los Programas Estratégicos, si tienen metas anuales vinculadas a los recursos presupuestales

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se definen como los Objetivos que establecen las prioridades gubernamentales.

<sup>b</sup> Se incluyen solamente los indicadores de resultado final o impacto (*outcomes*) y aquellos de producto relacionados con brechas a cerrar en materias de coberturas. No se incluyen aquellos indicadores relacionados con "Definición de Proyectos de Ley, Creación de Liceos, construcción de escuelas, etc.", que no aporten a la comparabilidad o bien sean metas cuantitativas sin información sobre la población objetivo.

**CUADRO A.28**  
**PERÚ: MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS METAS Y SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN: SALUD Y EDUCACIÓN**

Mecanismo Financiamiento	No se detalla
Marcos de Gasto de Mediano Plazo/ Presupuesto plurianual	<p>El Marco Macroeconómico Multianual contiene las proyecciones macroeconómicas para el año para el cual se está elaborando el presupuesto y los dos siguientes. Se basa en la Ley 27245 de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF) de 1999. El Ministerio de Economía y Finanzas es responsable de la elaboración y publicación del informe.</p> <p>El Presupuesto Multianual contiene la distribución de los recursos del Estado por un periodo más allá del año fiscal, enmarcado en el plan estratégico del gobierno y el Marco Macroeconómico Multianual. Para el año 2014 se presupuesta un 15% de los recursos totales de proyectos de inversión pública para Educación.</p> <p>Para el año 2014 se presupuesta un 10% de los recursos totales de proyectos de inversión pública para Salud.</p> <p>Aprobado el Proyecto de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, y hasta el 15 de enero del 2014, se elaborará la programación multianual del gasto público, orientada a establecer el límite de los gastos globales, así como las grandes políticas, concordantes con la situación económica y fiscal y los objetivos de gobierno, materializados a través de los programas presupuestales.</p> <p>En el propio Plan Bicentenario se propuso la articulación del mismo con los instrumentos financieros para que los programas estratégicos estén previstos en el presupuesto general de la República. Después se formularían planes de mediano plazo y sectoriales, para coordinarlos posteriormente con los regionales y municipales.</p>
Convenios de desempeño para el cumplimiento de las metas	<p>Existe el "Convenio de Apoyo Presupuestal" que es un acuerdo de carácter técnico suscrito entre las entidades públicas y la Dirección General de Presupuesto Público. En el Convenio la Entidad Pública se compromete al cumplimiento de metas de Indicadores de Resultado y/o Producto del programa presupuestal, según corresponda, así como en la ejecución de los Compromisos Gestión para una mejor provisión de los servicios públicos.</p> <p>El apoyo Presupuestario son recursos públicos provenientes de donaciones que recibe el Estado, a través del MEF, para impulsar la implementación de uno o más Programas Presupuestales, y que se asignan a las entidades públicas, previa suscripción del Convenio. Las donaciones también podrán destinarse a las acciones de medición, seguimiento y asistencia técnica que desarrolle la DGPP, en el marco de la Trigésima Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29465.</p> <p>En la página web del Ministerio de Economía y Finanzas es posible encontrar los Convenios de las Entidades con la Dirección General de Presupuesto Público</p>
Sistemas de Monitoreo y Evaluación para seguimiento de metas y rendición de cuentas	<p>Como parte del Seguimiento del PpR la Dirección General de Presupuesto Público realiza las siguientes actividades:</p> <p>1. Seguimiento de la Ejecución Financiera y Física  Se realiza mediante la elaboración de "Reporte de Seguimiento de Ejecución Financiera y Ejecución de Metas Físicas" semestrales. Estos reportes están basados en la información registrada en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), y se vienen elaborando desde el año 2009 incrementándose el número de programas incluidos conforme crecen los programas presupuestales</p> <p>2. Seguimiento de indicadores de desempeño  Sistema de Información de Indicadores de Desempeño de los Programas Presupuestales "Resulta" del Ministerio de Economía y Finanzas  Se realiza mediante la elaboración de "Reportes de Línea de Base" y "Reportes de Progreso" anuales de los Programas Presupuestales a partir de la medición de los distintos indicadores de producto y resultados mayormente mediante encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y mediante información administrativa sectorial. Asimismo, se realiza talleres de difusión de los logros obtenidos por los Programas Presupuestales a partir de los datos de los indicadores de productos y resultados.</p> <p>Los reportes de seguimiento de indicadores de desempeño se vienen elaborando desde el año 2008</p> <p>También se desarrollan Evaluaciones independientes:  Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP).  Evaluaciones de Impacto (EI)  En la actualidad se han realizado 42 evaluaciones de impacto.</p> <p>El proceso de evaluación no solo involucra la elaboración de un informe final sino también comprende la definición de una matriz de compromisos de mejora del desempeño, la cual incluye todas las mejoras en gestión a las que la intervención pública evaluada se compromete a realizar. Los compromisos se definen a partir de las recomendaciones de la evaluación y se formalizan luego de una negociación entre los responsables de la intervención evaluada y la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP).</p>
Benchmarking de indicadores con otros países	Para el Indicador de Prueba PISA se realiza una comparación con la posición del país respecto de los países de las OCDE.

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A.29**  
**REPÚBLICA DOMINICANA: INFORMACIÓN GENERAL INSTITUCIONALIDAD DEL GASTO:**  
**SALUD Y EDUCACIÓN**

Planes Nacionales de Desarrollo/Agendas de Gobierno	Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo
Responsable: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)	<p>Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030, que contempla una visión país, ejes y resultados para el año 2030.</p> <p>En la Estrategia Nacional de Desarrollo se contemplan cuatro Ejes Estratégicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Un Estado con instituciones eficientes y transparentes, al servicio de una ciudadanía responsable y participativa, que garantiza la seguridad y promueve el desarrollo y la convivencia pacífica.</li> <li>2) Una sociedad cohesionada, con igualdad de oportunidades y bajos niveles pobreza y desigualdad.</li> <li>3) Una economía articulada, innovadora y ambientalmente sostenible, con una estructura productiva que genera crecimiento alto y sostenido con empleo decente, y se inserta de forma competitiva en la economía global.</li> <li>4) Un manejo sostenible del medio ambiente y una adecuada adaptación al cambio climático.</li> </ol> <p>Por cada Eje Estratégico se definen Objetivos Generales, Objetivos Específicos y Líneas de Acción. Además, cada Eje Estratégico está acompañado de un conjunto de Metas Cualitativas, Indicadores y Metas Cuantitativas.</p> <p>Los Objetivos Generales del segundo Eje se orientan a: a) educación de calidad para todos y todas; b) salud y seguridad social integral; c) igualdad de oportunidades y poca pobreza; d) cohesión territorial; e) vivienda digna en entornos saludables; f) cultura, recreación y deporte para el desarrollo humano.</p>
Vinculación de las metas del Plan con el Presupuesto	<p>El Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública (PNPIP) contiene la proyección de asignación de recursos presupuestarios para la inversión pública programada en el período 2013-2016, e incluye los proyectos en ejecución a ejecutarse en el período, organizados por objetivos específicos de la END. En ese sentido, el PNPIP es el marco orientador de programación presupuestaria de mediano y corto plazo en el ámbito de los proyectos de inversión que ejecuta o proyecta ejecutar el Estado Dominicano en un marco plurianual, y forma parte integral del Plan Nacional Plurianual del Sector Público.</p> <p>El Plan Nacional Plurianual del Sector Publico 2013-2016 contiene el conjunto de programas y proyectos priorizados para cada uno de los Ejes Estratégicos. De ellos, se blindan una serie de programas para garantizar los recursos presupuestarios ("programas protegidos").</p>

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A.30**  
**REPÚBLICA DOMINICANA: EDUCACIÓN**

Inclusión del tema Educación en el Plan/Prioridad/Agenda	
Objetivos de Política Educación (Desarrollo)	El primer Objetivo General del segundo Eje Estratégico establece la garantía de una "educación de calidad para todas y todos". Se considera un objetivo "de alta prioridad".
Responsable: Ministerio de Educación	<p>Los Objetivos Específicos de Educación son: a) implantar un sistema educativo de calidad, que capacite para el aprendizaje continuo a lo largo de la vida, propicie el desarrollo humano y un ejercicio de ciudadanía responsable; b) universalizar la educación desde el nivel preescolar hasta el nivel medio.</p> <p>En el Plan Nacional Plurianual del Sector Publico 2013-2016 las principales medidas de política están orientadas a: a) cobertura y calidad de la educación media y técnico-profesional; b) atención integral a la primera infancia; c) apoyo estudiantil a la población vulnerable. La meta prioritaria es la erradicación del analfabetismo en todo el país.</p> <p>Una meta se comparte con el Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones (otra con un organismo, el Consejo Nacional de la Niñez (CONANI)).</p>
Identificación de Programas que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto.	<p>Con asignación presupuestaria para los programas protegidos: a) Jornada Extendida; b) alfabetización y educación de personas jóvenes y adultas; c) construcción y reparación de aulas; d) apoyo a la población vulnerable; e) atención a la primera infancia (0 a 4 años).</p> <p>El Plan Nacional Plurianual 2013-2016 ha concentrado su producción protegida en el Eje Estratégico 2 de la END. Para el 2012, del monto total de recursos destinados a los programas protegidos, el 94% corresponde a programas del Eje 2 de desarrollo social. De estos, el 69% pertenecen a programas del área educativa. El compromiso de cumplir además con el 4% del PIB a Educación supone una garantía para la ejecución de los programas protegidos.</p>

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A.31**  
**REPÚBLICA DOMINICANA: SALUD**

Inclusión del tema Salud en el Plan/Prioridad/Agenda	
Objetivos de Política Salud (Desarrollo) <sup>a</sup>	El primer Objetivo General del segundo Eje Estratégico establece la garantía de una "salud y seguridad social integral".
Responsable: Ministerio de Salud Pública, Sistema Dominicano de Seguridad Social y otros organismos	Los Objetivos Específicos de Salud son: a) garantizar el acceso a un modelo de atención integral, con calidad y calidez, que privilegie la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, mediante la consolidación del Sistema Nacional de Salud; b) universalizar el aseguramiento en salud para garantizar el acceso a servicios de salud y reducir el gasto de bolsillo; c) garantizar la universalidad, equidad, solidaridad y sostenibilidad del aseguramiento frente a los riesgos de la vejez, discapacidad y sobrevivencia.  En el Plan Nacional Plurianual del Sector Público 2013-2016 asume los mismos objetivos que la Estrategia Nacional de Desarrollo.
Identificación de Programas que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto.	Asignación presupuestaria para los "programas protegidos" (14) contenidos en Servicios de Salud Colectiva, programa básico orientado a la prevención de las enfermedades en la población, y Atención Primaria.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se definen como los Objetivos que establecen las prioridades gubernamentales.

**CUADRO A.32**  
**REPÚBLICA DOMINICANA: MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS METAS Y SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN: SALUD Y EDUCACIÓN**

Mecanismo Financiamiento	Para Salud en la Ley 1-12 se establece que, en un plazo no mayor de tres años, se elevara la presión tributaria para viabilizar el logro de los objetivos de desarrollo sostenible formulados en la Estrategia Nacional de Desarrollo.
Presupuesto plurianual	Compromiso de cumplir con el 4% del PIB para Educación  Existe un Plan Plurianual de Inversiones con vigencia del Plan Nacional Plurianual
Convenios de desempeño para el cumplimiento de las metas	No existen Convenios de Desempeño
Sistemas de Monitoreo y Evaluación para seguimiento de metas y rendición de cuentas	El Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación permite medir el grado de avance en el logro de los objetivos y metas definidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo. En el mes de abril de cada año el Poder Ejecutivo convocara la reunión anual de seguimiento. El MEPyD y el Consejo Económico y Social son los encargados de presentar el informe.  La Oficina Nacional de Estadística es la encargada de generar la información para las labores de monitoreo y evaluación de la END. El Ministerio de Hacienda, por su parte, debe hacer pública la información sobre el comportamiento del marco fiscal financiero de mediano plazo y de la ejecución financiera del presupuesto, identificando la información que corresponda a los programas y proyectos prioritarios.

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A.33****URUGUAY: INFORMACIÓN GENERAL INSTITUCIONALIDAD DEL GASTO: SALUD Y EDUCACIÓN**

Planes Nacionales de Desarrollo /Agendas de Gobierno	Metas Nacionales del Plan Nacional de Desarrollo
Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2020 que desagrega por algunos sectores las prioridades de desarrollo. (es así como se define la Estrategia de la Infancia, Niñez y Adolescencia, Estrategia de Competitividad)	<p>El instrumento articulador de las prioridades gubernamentales es el Presupuesto Nacional</p> <p>En el Presupuesto quinquenal, se inserta la planificación estratégica gubernamental.</p>
Responsable: Presidencia de la República Oficina de Planeamiento y presupuesto	<p>A partir de 2010, se realizaron innovaciones presupuestarias para orientar el Presupuesto a resultados y mejorar la calidad del gasto público<sup>a</sup>. La principal es la definición de Áreas Programáticas de Gasto de las cuales se definen para el período 2010-2014.</p> <p>Las Áreas Programáticas Prioritarias para del Presupuesto de 2011-2014 son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo Productivo</li> <li>Educación</li> <li>Infraestructura,</li> <li>Transporte y Comunicaciones</li> <li>Protección y Seguridad Social</li> <li>Salud</li> <li>Seguridad Pública</li> <li>Vivienda</li> </ul>
Vinculación con el Presupuesto de las Metas del Plan con el Presupuesto	<p>Las áreas programáticas de gasto contienen programas presupuestales, cada uno de los cuales se define sobre la base del objetivo último que se pretende lograr mediante la aplicación de los recursos que lo componen.</p> <p>El objetivo de programa sea compartido por varias instituciones de la Administración Central y los organismos del artículo 220 de la Constitución.</p> <p>El logro de los objetivos es responsabilidad de todos los organismos que contribuyen. Los objetivos de programa se desagregan en objetivos de Inciso y estos en objetivos de unidades ejecutoras. De esta manera se facilita la visualización sectorial de los problemas y oportunidades que motivan la acción de gobierno, y se resalta la necesidad de esfuerzos coordinados mediante responsabilidades alineadas y compartidas.</p>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> La clasificación del gasto público en AP refleja la finalidad a la que se destinan los gastos en el presupuesto, el fin último al que está orientado el gasto, y permite determinar los objetivos generales de las políticas gubernamentales, mostrar la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, y medir la función social de las mismas, brindando elementos adicionales que permiten un análisis más profundo del presupuesto y de la política de gasto público en general. Permite concentrar los esfuerzos del gobierno en función de la obtención de resultados que sean prioritarios para la sociedad, a la vez que facilita y estimula la vigilancia de los ciudadanos sobre la toma de decisiones del gobierno.

### CUADRO A.34 URUGUAY: EDUCACIÓN

Inclusión del tema Educación en el Plan/Prioridad/Agenda	
Objetivos de Política Educación (Desarrollo) <sup>a</sup>  Responsable: Ministerio de Educación	<p>Programa Acceso a la Educación</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar el acceso al derecho a la educación en la primera infancia, especialmente a la población en situación de vulnerabilidad.</li> <li>2. Garantizar el acceso al derecho a la educación formal en los tramos obligatorios a todos los habitantes del país y mejorar el acceso al derecho a la educación terciaria</li> <li>3. Mejorar el acceso al derecho a la educación no formal</li> </ol> <p>Programa Calidad de la Educación Desarrollar políticas educativas para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar la calidad de las propuestas educativas en la educación en la primera infancia.</li> <li>2. Mejorar los niveles de aprendizaje y la calidad de las propuestas educativas en la educación formal.</li> <li>3. Mejorar la calidad de las propuestas</li> </ol>
Identificación de Programas que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto.	Los Programas están claramente identificados en el Presupuesto anual, se identifica el monto por objetivo, meta e indicador.
Tipos de Indicadores <sup>b</sup> Resultado Final o Impacto, Resultados Intermedios  Definición de Metas compartidas (Shared Outcomes)  A través de los Objetivos de los Programas Incisos (Ministerios) es posible ver la participación de las instituciones que participan en el logro de objetivos de las Áreas Programáticas.	Indicadores de área programática (Contexto) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Años de educación formal de la población adulta<sup>c</sup></li> <li>- Población de 25 años y más egresada de educación terciaria según quintiles de ingreso del hogar.</li> <li>- Tasa de abandono intermitente en escuelas comunes de educación primaria pública según localización.</li> <li>- Tasa de asistencia insuficiente en escuelas comunes de educación primaria pública según región.</li> <li>- Porcentaje de la población analfabeta atendida que ha sido alfabetizada</li> <li>- Distribución de la matrícula del Sistema Educativo por año lectivo según forma de administración.</li> <li>- Gasto Público en Educación (GPE)</li> <li>- Asistencia y nivel educativo al que asiste (Población de 18 a 24 años)</li> <li>- Asistencia y nivel educativo al que asiste (Población de 15 a 17 años)</li> <li>- Culminación de educación media (2do. Ciclo) entre los jóvenes.</li> <li>- Población de 25 años y más egresada de educación terciaria según sexo.</li> <li>- Población de 25 años y más egresada de educación terciaria</li> <li>- Tasa de analfabetismo</li> <li>- Estudiantes con mayor nivel de rendimiento en pruebas PISA</li> <li>- Tasa de Repetición en Educación Primaria Pública por grado</li> <li>- Tasa de Repetición en Ciclo Básico de Educación Secundaria Pública según área geográfica</li> <li>- Cobertura primera infancia (0 a 3 años)</li> <li>- Tasa neta de asistencia por subsistema educativo</li> <li>- Matrícula y Egreso de Formación Docente</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se definen como los Objetivos que establecen las prioridades gubernamentales.

<sup>b</sup> Se incluyen solamente los indicadores de resultado final o impacto (*outcomes*) y aquellos de producto relacionados con brechas a cerrar en materias de coberturas. No se incluyen aquellos indicadores relacionados con "Definición de Proyectos de Ley, Creación de Liceos, construcción de escuelas, etc", que no aporten a la comparabilidad o bien sean metas cuantitativas sin información sobre la población objetivo.

<sup>c</sup> Para educación no se presentan indicadores de resultado. En el Presupuesto es posible encontrar Indicadores por Unidad Ejecutora, que en su mayoría son de producto y proceso.

### CUADRO A.35 URUGUAY: SALUD

Inclusión del tema Salud en el Plan/Prioridad/Agenda

Objetivos de Política Salud (Desarrollo) <sup>a</sup>	Programa Atención Integral de Salud Desarrollar estrategias que contribuyan a garantizar el acceso y la calidad de la atención integral de salud
Responsable: Ministerio de Salud	
	Programa Rectoría de Salud Desarrollo de las funciones esenciales de conducción, regulación y vigilancia, así como las funciones de apoyo ministerial, para el eficaz y eficiente cumplimiento de los cometidos sustantivos
	Programa Promoción de Salud Desarrollar marcos, estrategias y acciones para mejorar la calidad de vida y disminuir el riesgo de enfermedad de la población en general así como de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad
	Programa: Ciencia y Tecnología en Salud Desarrollar políticas de incentivo para promover la investigación aplicada y el desarrollo de insumos y procedimientos técnicos estratégicos para el sector salud
Identificación de Programas que implementan la política del sector con/sin asignación de presupuesto.	Los Programas están claramente identificados en el Presupuesto anual, se identifica el monto por objetivo, meta e indicador.
Tipos de Indicadores <sup>b</sup> Resultado Final o Impacto, Resultados Intermedios	Indicadores de Áreas Programáticas - Esperanza de vida al nacer - Incidencia de SIDA - Tasa bruta de mortalidad por enfermedades del sistema respiratorio en menores de 70 años.
Definición de Metas compartidas ( <i>Shared outcomes</i> )	- Cobertura DISSE - FONASA - Tasa de mortalidad infantil
En el marco de las Agendas Transversales y de los Objetivos de Área Programática se establecen objetivos compartidos entre las instituciones responsables. Sin embargo no existe un mecanismo que identifique los ámbitos específicos de responsabilidad por el cumplimiento de metas.	- Tasa bruta de mortalidad por enfermedades del sistema circulatorio en menores de 70 años. - Tasa bruta de mortalidad por cáncer - Porcentaje de nacimientos con peso inferior a 2500 gramos. - Tasa bruta de mortalidad por suicidios consumados. - Incidencia de VIH - Tasa bruta de mortalidad por SIDA
	Indicadores de Resultados por Programa Presupuestal  • Atención Integral de la Salud Cobertura FONASA Tasa de Mortalidad Infantil Tasa de mortalidad por cáncer de mama Infecciones de neumonía en Nursery de Alto Riesgo.  • Rectoría en Salud Incidencia de Hepatitis A Incidencia de hantavirus Porcentaje de niños menores de 1 año con controles de salud al día en IAMC.  • Promoción en Salud Embarazo adolescente Nacidos vivos con bajo peso al nacer  • Ciencia y Tecnología de la salud

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se definen como los Objetivos que establecen las prioridades gubernamentales.

<sup>b</sup> Se incluyen solamente los indicadores de resultado final o impacto (*outcomes*) y aquellos de producto relacionados con brechas a cerrar en materias de coberturas. No se incluyen aquellos indicadores relacionados con "Definición de Proyectos de Ley, Creación de Liceos, construcción de escuelas, etc", que no aporten a la comparabilidad o bien sean metas cuantitativas sin información sobre la población objetivo.

**CUADRO A.36**  
**URUGUAY: MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS METAS Y SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN: SALUD Y EDUCACIÓN**

Mecanismo Financiamiento	No existe disposición y asignación predeterminada para el gasto en educación y salud. En el presupuesto anual es posible conocer las asignaciones presupuestarias por Áreas Programáticas de Gasto.
Presupuesto plurianual	El Presupuesto General abarca cinco años, que coincide con el periodo presidencial. Transcurrido un año, se presentan al Congreso, además de la rendición de cuentas, una serie de modificaciones, las cuales están sujetas a su aprobación.
Convenios de desempeño para el cumplimiento de las metas entre Programas/ Ministerios (Ministerios/ Presidencia)	No existen Convenios de Desempeño
Sistemas de Monitoreo y Evaluación para el seguimiento de metas y la rendición de cuentas	<p>El Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, tiene la responsabilidad del Seguimiento y Evaluación de las metas comprometidas en el Presupuesto y en el desarrollo de evaluaciones de programas públicos. existen varios accesos a la información de Indicadores de Desarrollo que son relevantes para monitorear las políticas y metas del gobierno de Uruguay "Uruguay en indicadores"</p> <p>Indicadores de contexto<sup>a</sup> e indicadores de resultados<sup>b</sup></p> <p>Indicadores útiles para contextualizar el diseño de políticas públicas y monitorear sus efectos sobre el país en el largo plazo.          Para cada una de las 7 áreas programáticas definidas como prioritarias para el actual período de gobierno se ofrece:          Indicadores de área programática, que buscan aportar un panorama general del contexto sobre el cual el Estado debe actuar, midiendo condiciones objetivas de la sociedad.          Objetivos sectoriales que el gobierno se ha propuesto para el actual quinquenio (objetivos de programa presupuestal).          Indicadores de programa presupuestal, que permiten monitorear los resultados obtenidos en relación a dichos objetivos.</p>
Benchmarking de indicadores con otros países	No se realizan procesos de comparación de indicadores con otros países. Se monitorea el puntaje del país en la Prueba PISA de Educación.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Los indicadores de contexto se asocian al nivel de área programática. Miden condiciones objetivas de la sociedad que afectan la calidad de vida de la población.

<sup>b</sup> Asociados a cada objetivo de programa pretenden mostrar en qué medida estos fueron alcanzados. Dicho de otra forma, buscan medir los resultados de las políticas públicas a nivel agregado. Dado que los actuales objetivos de programas presupuestales entraron en vigencia en 2011 (junto con el actual Presupuesto Nacional), para estos indicadores solo se presentan valores a partir de ese año, utilizando los valores 2009 o 2010 como línea de base.





NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Macroeconomía del Desarrollo

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

156. Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina, Marianela Armijo (LC/L.3881), 2014.
155. Servicio civil en América Latina y el Caribe, Isabel Siklodi (LC/L.3880), 2014.
154. Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina, Mario Daniel Velásquez Pinto (LC/L.3877), 2014.
153. Formación profesional y capacitación en México, Ívico Ahumada Lobo (LC/L. 3874), 2014.
152. Crecimiento económico y productividad en América Latina. Una perspectiva por industria según la base de datos LA-KLEMS, Claudio Aravena y André Hofman (LC/L.3870), 2014.
151. El seguro de desempleo en México: opciones, características, ventajas y desventajas, Graciela Bensusán (LC/L. 3857), 2014.
150. Structural change in four Latin American countries: an international perspective, Claudio Aravena, Juan Fernández, André Hofman and Matilde Mas (LC/L.3852), 2014.
149. Income inequality in Latin America, Giovanni Andrea Cornia (LC/L.3847), 2014.
148. Impactos de las reformas recientes de política fiscal sobre la distribución del ingreso. El caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Tatiana Genuzio (LC/L.3844), 2014.
147. Structural change in four Latin American countries: an international perspective, Claudio Aravena, Juan Fernández, André Hofman y Matilde Mas (LC/L.3840), 2014.
146. Experiencias internacionales en transparencia fiscal, María Dolores Almeida (LC/L.3765), 2014.
145. Empleo, crecimiento sostenible e igualdad, Jürgen Weller y Cornelia Kaldewei (LC/L.3743), 2013.
144. La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina, Oscar Cetrángolo y Ariela Goldschmit (LC/L.3740), 2013.
143. Análisis de la reforma tributaria en el Ecuador, 2001-2012, Luis Castro, Víctor Aguiar y Mayra Sáenz, (LC/L.3739), 2013.
142. Política monetaria, cambiaria y macroprudencial para el desarrollo. Volatilidad y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2011, Ramón E. Pineda-Salazar y Rodrigo Cárcamo-Díaz (LC/L.3733), 2013.
141. Política tributaria y protección del medioambiente. Imposición sobre vehículos en América Latina, Juan C. Gómez Sabañi y Dalmiro Morán (LC/L.3732), 2013.
140. El desempeño mediocre de la productividad laboral en América Latina: una interpretación neoclásica, Claudio Aravena y Juan Alberto Fuentes (LC/L.3725), 2013.
139. Generating inclusive and sustainable growth. The role of policy and multilevel fiscal institutions, Ehtisham Ahmad (LC/L.3718), 2013.
138. Políticas fiscales para el crecimiento y la igualdad, Ricardo Martner, Andrea Podestá e Ivonne González (LC/L.3716), 2013.
137. Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y Perú, Miryam Saade (LC/L.3706), 2013.
136. Rasgos estilizados de la relación entre inversión y crecimiento en América Latina y el Caribe, 1980-2012, Luis Felipe Jiménez y Sandra Manuelito (LC/L.3704), 2013.
135. Impactos de las reformas recientes de política fiscal sobre la distribución de los ingresos. El caso de Perú, Andrés Escalante (LC/L.3699), 2013.
134. Política fiscal y crecimiento económico. Consideraciones microeconómicas y relaciones macroeconómicas, José Félix Sanz-Sanz e Ismael Sanz Labrador (LC/L.3638), 2013.
133. Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas, Juan Carlos Gómez Sabañi y Dalmiro Morán (LC/L.3632), 2013.
132. Descentralización, inversión pública y consolidación fiscal: hacia una nueva geometría del triángulo, Roberto Fernández Llera (LC/L.3622), 2013.

# MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)