

Sesión XIII: Modernización del Estado, reforma administrativa y evaluación del desempeño de la gestión pública

Rosana Mostajo¹ CEPAL / ILPES

1. Introducción

A lo largo de este estudio se han identificado los avances y limitaciones registrados en el manejo fiscal de las economías de América Latina y el Caribe durante las dos últimas décadas. Asimismo, se han hecho recomendaciones para superar los rezagos, reducir los puntos débiles y consolidar los fuertes en los arreglos institucionales y en la formulación y administración de las políticas tributaria, del gasto público (y especialmente el gasto social), de financiamiento del déficit y manejo de la deuda pública, de seguridad social, privatizaciones y

¹ El presente documento es una revisión y actualización del capítulo X de “El Pacto Fiscal”, elaborado por la Sra. Rossana Mostajo, consultora de política fiscal. La autora agradece los comentarios y orientaciones del Sr. Edgar de la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), y del Sr. Juan Carlos Lerda, Asesor Regional en Política Fiscal de la CEPAL.

Las recomendaciones aludidas sin duda buscan alcanzar y consolidar un cambio de régimen fiscal permanente, que resulte compatible con una aceptable estabilidad macroeconómica, una sistemática reducción de la pobreza y mejoras en términos de equidad distributiva y de oportunidades, una asignación de recursos más eficiente y eficaz y un crecimiento económico sostenible. Sin embargo, es evidente que, para lograr tales objetivos, se requiere mucho más que meras soluciones técnicas. Entre la formulación, diseño y ejecución de políticas y los resultados que finalmente se obtengan, median muchas instancias —entre las que se destaca una variedad de instituciones, actores, motivaciones, incentivos y comportamientos— en que pueden originarse distorsiones significativas.²

El presente capítulo está dedicado al tema de la eficiencia, eficacia y calidad de los resultados obtenidos con las intervenciones gubernamentales. Éstos dependen, en última instancia, del funcionamiento de las administraciones públicas a cargo de la instrumentación de las políticas de gobierno. Por tal motivo, ni las políticas mejor formuladas y diseñadas —en materia tributaria o del gasto público— tienen mayores posibilidades de alcanzar resultados satisfactorios si el modelo de administración pública que las pone en marcha no está sustentado en un sistema de incentivos, control y evaluación adecuado para los fines propuestos.

Por cierto, cabe destacar la importancia del entorno que rodea —y sin duda condiciona— el funcionamiento de las administraciones públicas. De hecho, en este documento se ha insistido en el origen eminentemente político de la fortaleza o fragilidad del pacto fiscal que sirve de apoyo al funcionamiento de la máquina estatal. Los acuerdos políticos que legitiman el nivel, la composición y la tendencia del gasto público, y la carga tributaria necesaria para financiarlo en el mediano y largo plazo, se vinculan con el modelo de intervención del Estado en la economía. A su vez, las formas de intervención adoptadas, los medios e instrumentos que se utilizan, así como la intensidad y calidad con que se aplican, dependen de administraciones públicas en permanente interacción con la esfera política y el sector privado. No es de extrañar, por lo tanto, que los resultados alcanzados por dichas administraciones reflejen algo más que la interrelación entre su cultura interna, los objetivos que las

2. Importancia estratégica de mejorar los resultados de la

“Al terminar la década de 1990, el balance sobre la planificación económica y social es heterogéneo. Dependiendo de lo que entendamos por proceso o sistema de planificación en cada país (agentes, agencias, sujetos, conocimientos, proyectos políticos, procedimientos, imagen-objetivo, institucionalidad y otros), los resultados son dispares. Del balance se desprende, sin embargo, la necesidad de que el estado cuente con una agencia o figura que le permita cumplir tareas básicas e insustituibles de planificación, cualquiera que sea el estilo de desarrollo o reforma que se adopte. Se trata de recoger las

² Tanzi (1998) ilustra algunos tipos frecuentes de “arena en el mecanismo” de la política económica, vistos desde la perspectiva de un modelo de agente-principal. Además de los tradicionales aspectos de la oposición entre el interés privado y el público, la asimetría de información, el celo personal en el cumplimiento de las responsabilidades funcionarias y el grado de competencia de los diferentes agentes, el autor destaca el concepto de “guardianes de la puerta” como personeros situados —por razones de amistad o parentesco— en los más altos círculos decisorios del gobierno, los que por su desproporcionada influencia en la toma de decisiones también ejercen su poder en la definición de los resultados que se alcanzan.

³ ILPES (2000), pp.11.

⁴ En ILPES (1998), Capítulo III, se discute sobre la necesidad de un Estado distinto en términos de la gestión estratégica, regulación, fortalecimiento de la capacidad fiscal, y la descentralización política y desarrollo territorial

⁵ Para una discusión más detallada, véase Garnier, Leonardo (1999) “Función de coordinación de planes y políticas”, Javier Medina (1999) “Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional” y Eduardo Wiesner (1999) “Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos”, documentos presentados al Seminario de Alto Nivel sobre las Funciones Básicas de la Planificación, ILPES-CRP, Santiago, Chile, octubre.

- Pensamiento de largo plazo: en los procesos de toma de decisiones públicos y en la gestión estratégica del Estado, para coordinar políticas públicas en un marco de competitividad sistémica, para impulsar la meso-economía y la formación de capital humano, como también, la modernización del Estado y el desarrollo institucional.

En los nuevos modelos de administración se advierte que, más allá de esas consideraciones, existe un amplio espacio, en gran parte aún inexplorado, en que se pueden aplicar con éxito conceptos de evaluación de los resultados y el desempeño tendientes a elevar la eficiencia y la calidad de los servicios estatales.⁶

Las circunstancias nacionales e internacionales en que se produce la transición hacia el nuevo siglo exigen mejorar sustancialmente la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos, en todas las esferas y niveles de gobierno, esencialmente por tres razones generales de carácter estratégico.

2.1 **Ámbito Interno**

En la medida en que el gobierno cambie la forma en que opera y comience a generar resultados sistemáticamente aceptables para la población (ciudadanos, usuarios de servicios, contribuyentes, funcionarios públicos, empresarios del sector privado, entre otros), se habrá dado un gran paso para vencer las resistencias políticas que debilitan el pacto fiscal. El aumento sustancial de la eficiencia y eficacia actualmente observadas en la gestión de numerosos organismos públicos de los distintos niveles de gobierno ofrece una perspectiva promisorio para salir del círculo vicioso que subyace tras un pacto fiscal frágil. En particular, se trata de mejorar la productividad del gasto público, haciendo rendir más y mejor los fondos asignados a las diversas partidas del presupuesto del Estado, de modo que hasta los usuarios de servicios públicos más exigentes y los contribuyentes de impuestos más renuentes encuentren justificada la provisión gubernamental de bienes públicos y demás intervenciones del Estado en la economía. Aunque no es una tarea fácil, mejorar los resultados de las administraciones públicas constituye una medida crucial para fortalecer endógenamente el pacto fiscal en América Latina y el Caribe. Al final de cuentas, cabe tener presente que:

a) una mejor gestión del gasto público —al hacer rendir más y mejor cada unidad monetaria de poder adquisitivo transferida del sector privado al gobierno— mitiga la rigidez presupuestaria que enfrentan las autoridades económicas y transmite señales positivas a los contribuyentes que, como es lógico, se resienten cuando perciben un mal uso de los impuestos (y que, en no pocos casos, justifican el incumplimiento de sus obligaciones tributarias amparándose en el argumento de que el Estado es un mal administrador);

b) al reducir los gastos innecesarios y evitar los desperdicios ostensibles de recursos, no sólo se atiende el justificable reclamo de los contribuyentes, sino que se liberan recursos potencialmente aplicables a programas y actividades destinados a satisfacer las necesidades de los grupos de ingresos más bajos (lo que contribuye a lograr una mayor equidad, tanto en términos de oportunidades como de ingresos y riqueza);

c) en la medida en que los aumentos de eficiencia y eficacia en el segmento público de la economía se transfieren al sector privado —en la forma de más y mejores servicios finales a los ciudadanos e insumos para la producción nacional de bienes y servicios—, se producen mejoras

⁶ Véanse evaluaciones críticas de la posibilidad de extender al sector público los criterios de evaluación de los resultados usados en el sector privado en Mintzberg (1996) y Smith (1990).

directas en el bienestar de la población, como también en la competitividad del sector exportador, la tasa de crecimiento potencial y la productividad media de la economía.

Así pues, lo que inicialmente se percibe como un círculo vicioso podría convertirse en un círculo virtuoso. Lograrlo presupone, por cierto, modificar profundamente el modelo organizacional y administrativo que se aplica desde hace mucho tiempo en el sector público de las economías de la

2.2 Ámbito Externo

Desde los años ochenta, numerosas economías han emprendido importantes iniciativas tendientes a modernizar el diseño institucional y el modelo operacional de las administraciones públicas. En países como Nueva Zelanda e Inglaterra, seguidos por Australia, Estados Unidos, Canadá y otros del ámbito de la OCDE, ya se han adoptado medidas sustanciales para sustituir gradualmente el modelo de administración pública burocrática por otra de administración pública gerencial según el cual la evaluación de los resultados tiene precedencia sobre la evaluación de los procedimientos.⁸

Este cambio de perspectiva ha implicado una definición más clara de los objetivos y métodos de seguimiento y control, para lo cual se han establecido unidades autónomas de administración. De esta manera, el seguimiento del nivel de producción de las agencias ejecutoras se ha ejercido mediante la incorporación de indicadores de desempeño, y la evaluación de los resultados se ha efectuado a través de estudios en profundidad sobre el impacto de los programas gubernamentales.

En un contexto de economías cada vez más abiertas, las estructuras productivas internas exigen enfoques sistémicos para asegurar incrementos de competitividad que permitan enfrentar con éxito los mercados internacionales. En este sentido, cabe a los gobiernos velar por que el nivel de la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos sea lo más elevado posible, ya que éstos operan como importantes insumos del sector privado.⁹

2.3 Calidad del Sector Público¹⁰

Las reformas de primera generación han permitido mejorar la calidad de las políticas públicas aunque no han tenido un impacto positivo sobre la calidad del sector público. Al contrario, evidenciaron importantes deficiencias de los gobiernos de la región para lograr sus objetivos de una manera eficiente. Un sector público de alta calidad si bien facilita la formulación e implementación de buenas políticas, no garantiza que las políticas económicas sean de calidad.

Considerando que la calidad del sector público se define como el conjunto de características que facilitan la formulación e implementación de buenas políticas permitiendo al gobierno lograr sus objetivos de la manera más eficiente, se puede decir que la mayoría de los sectores públicos de la

¹¹ Si bien la calidad es una dimensión difícilmente

⁷ El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ha venido trabajando en estas materias, véase ILPES (1995) y (1998). Además, Garnier (1999) identifica cuatro factores que se fueron gestando conjuntamente con los procesos de modernización en décadas pasadas y que han evidenciado su crisis: la existencia de importantes desequilibrios sociales en un marco de fuertes restricciones financieras, se ha visto agravada por el desgaste institucional y cambios en el entorno político-ideológico.

⁸ Las diversas iniciativas adoptadas y los progresos alcanzados por los países industrializados en esta materia se analizan sistemática y regularmente en numerosas publicaciones del servicio PUMA (Public Management Service) de la OCDE. Véase PUMA (1996). Sobre esta materia véase también Braceli (1997).

⁹ Garnier (1999) discute los cambios en el entorno externo desde la perspectiva de la globalización como criterio global de eficiencia.

¹⁰ Elaborado sobre la base de Tanzi (1999) y (2000).

¹¹ No se refiere a la calidad de las políticas ni de los resultados.

Recuadro X-1
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO
PARADIGMA DE GESTIÓN PÚBLICA

¹² La transparencia fiscal en la gestión pública se refleja en: mayor gobernabilidad, público mejor informado sobre el diseño y rendición de cuentas, mayor credibilidad, estabilidad macroeconómica, crecimiento económico de mejor calidad y mayor eficiencia de las actividades gubernamentales.

- Adopción del principio del ciudadano-cliente o usuario, con derechos mejor especificados y más efectivamente respetados.
- Definición de un nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados y evaluado en consecuencia, sujeto a la rendición de cuentas y a la competencia no sólo al momento de la contratación.
- Establecimiento de contratos de gestión, que permiten explicitar los objetivos, misión y metas de las entidades ejecutoras y, a su vez, sirven de base para la evaluación de éstas.
- Separación de las actividades de financiamiento y prestación de servicios, como también de formulación y diseño de políticas públicas, incluidas las de regulación (de carácter centralizado), respecto de las actividades de ejecución o administración (de carácter descentralizado).
- Formación de cuasimercados o mercados internos, cobro de tasas de uso, contratación de servicios externos y concesión a privados de derechos de administración o construcción de obras de interés colectivo; privatización de organismos, empresas y servicios en general.
- Reingeniería de procesos, con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos que entraña el cumplimiento de las obligaciones del ciudadano (por ejemplo, en materias tributarias) y los tiempos requeridos para completar sus trámites y recibir atención.
- Devolución de responsabilidades, derechos y obligaciones, desde el vértice de la pirámide de poder hacia los niveles intermedios e inferiores; se aplica al campo laboral (donde las estructuras tienden a ser menos ierárquicas y más horizontales). así como al

Fuente: CEPAL, sobre la base de Luiz Carlos Bresser-Pereira, "A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle", *Cadernos mare de reforma do Estado*, Nº 1, Brasília, Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, 1997.

En lo que se refiere a la modernización interna, la principal contribución a los nuevos parámetros de gestión pública es la delegación de responsabilidades operacionales y financieras de los niveles de autoridad más altos a los niveles más bajos. Esta tendencia se refleja en varios ámbitos del quehacer público, especialmente la gestión financiera y de recursos humanos, y en el establecimiento de esquemas claros de definición de criterios y evaluación del desempeño.

En la administración financiera tradicional, cuyo registro operacional se produce en un rígido marco anual, se ha empezado a considerar aspectos de la programación estratégica, con el propósito de flexibilizar la planificación presupuestaria y permitir la utilización de lapsos más amplios. Los Acuerdos de Eficiencia en Colombia son un claro ejemplo de esta estrategia (véase recuadro X-2).

Recuadro X-2

LOS ACUERDOS DE EFICIENCIA EN COLOMBIA

El Departamento Nacional de Planeación (DNP): composición del gasto público de acuerdo con objetivos democráticos y criterios de equidad Define cuotas globales por sectores, guía el proceso global de planificación y asegura que la asignación del gasto de inversión sea consistente con las prioridades y evaluaciones del plan nacional de desarrollo.

- Ministerios individuales: eficiencia - deben cumplir los objetivos prioritarios de su sector y asegurar la consistencia estratégica de la distribución presupuestaria al interior de su sector.
- Entidades ejecutoras: eficiencia - logro de los objetivos en un marco de eficiencia

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

(Cont. Recuadro X-2)

Fuente: Mostajo, Rossana (2000) "Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala", Serie de Política Fiscal No. 114, Capítulo III, CEPAL – Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal en Guatemala, Santiago, Chile, septiembre.

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

En el área de la administración de recursos humanos, la delegación de responsabilidades, tanto operativas como financieras, ha estado acompañada de una mayor flexibilidad en las políticas del personal del sector público. El personal directivo adquiere mayores responsabilidades en la formación de sus propios equipos de trabajo. A su vez, este proceso conlleva una gestión más dinámica de los recursos humanos, en que se privilegian las funciones de capacitación y entrenamiento, al tiempo que se introducen nuevos sistemas de incentivos según resultados, con miras a formar y motivar administradores y equipos capaces de alcanzar las metas propuestas. En este sentido, por ejemplo, Chile ya ha incorporado una gran parte del personal del sector público a sistemas parciales de remuneraciones por desempeño.¹³ Análogamente, Costa Rica ha puesto en marcha un esquema de evaluación y premiación de los funcionarios públicos conforme a su

La República Dominicana ha dado inicio a su programa de modernización con la realización de un censo de los empleados públicos, de manera de contar con un sistema de información a partir del cual se puedan formular los programas de capacitación y reorganización del personal; los sistemas de remuneración según el desempeño se aplicarán en una segunda etapa.

En la misma línea de pensamiento, la administración o gestión según el desempeño puede servir como contraparte de la delegación. En este sentido, constituye un instrumento fundamental algún tipo de acuerdo de desempeño entre los diferentes niveles de autoridad o instituciones públicas, en el cual se definan objetivos, metas y responsabilidades de los individuos y las entidades

¹³ A partir de 1998, un 90% de los empleados públicos de los gobiernos central y regionales, así como los profesores de la enseñanza municipal y los colegios particulares subvencionados, reciben remuneraciones reajustadas de acuerdo con diversos esquemas de incentivos por resultados.

de ejecución. Estos acuerdos deben someterse a un adecuado seguimiento. La experiencia en América Latina se ha concentrado en contratos o acuerdos directos entre el Ejecutivo y sus reparticiones, en la forma de convenios para asegurar el mejoramiento de su gestión. Así, al interior del sector público y a nivel del gobierno central, en Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica se han suscrito acuerdos o contratos de cumplimiento de objetivos anuales que se espera redunden en mayor eficacia, eficiencia y calidad de los servicios prestados al público-cliente. (véase recuadro X-3)

En el caso de ciertos servicios, y siempre que resulte factible, un instrumento que se podría aplicar, y que puede ser complementario del anterior, es el diseño de mercados o cuasimercados en que compitan agentes públicos, o agentes públicos y privados. En este caso, la regulación determina los incentivos que se ofrecen a los agentes participantes y permite establecer las reglas para evaluar su gestión. Según el servicio, dicha regulación puede disponer el cobro de tarifas para recuperar parcial o totalmente los costos o el acceso a fondos públicos que se distribuyen como subsidios a la

Cabe recalcar, sin embargo, que no todos los esquemas de innovación exigen la aplicación paralela de mecanismos de mercado. Así, por ejemplo, en el llamado modelo de agencia, algunas entidades públicas con funciones de tipo ejecutivo, y relativamente independientes, se consideran como organismos del propio gobierno. De hecho, algunos países de la OCDE, líderes en la aplicación del modelo de administración pública gerencial, emplean el modelo de agencia. En América Latina y el Caribe también se registran algunas experiencias que apuntan en dicha

Aun dentro de esta esfera, no es posible dejar de mencionar el concepto de orientación al cliente como principio de las nuevas tendencias en la gestión pública. En este caso, el punto central es proporcionar mejor información sobre los servicios que se ofrecen y las mejores formas de acceso a ellos, a fin de asegurar la participación de la población en términos de definir y exigir la calidad que espera de un servicio público. Este concepto se ha desarrollado a través de la Carta del Servicio de Calidad, cuyo ejemplo más famoso es la Citizen's Charter, o Carta del Ciudadano, formulada en Gran Bretaña y difundida posteriormente en numerosos otros países, sobre todo en el ámbito de la OCDE. En América Latina y el Caribe, cabe mencionar el caso de Chile, con el lanzamiento en 1997 del programa "Premio Nacional a la Calidad del Servicio Público", que

14 En otros casos, como en México los premios nacionales a la calidad incluyen también a empresas privadas.¹⁵

Todas las alternativas y experiencias previamente mencionadas están vinculadas a programas y actividades corrientes del gobierno. En el pasado, curiosamente, casi todos los esfuerzos de evaluación destinados a conferir racionalidad económica al quehacer gubernamental se concentraban en los nuevos proyectos de inversión pública y raramente en el gasto corriente. Las razones de dicha preocupación por la evaluación de proyectos de inversión pública son bien conocidas y obedecen a consideraciones de corte dinámico (efectos de mediano y largo plazo), al volumen de los recursos financieros que se maneja, a las externalidades generadas, y a las inflexibilidades y rigideces propias de la actividad, entre otras cosas.

Sin embargo, hoy se observa una completa alteración de las prioridades, producto de la cual los sistemas nacionales de inversión pública, y los objetivos sobre los que se fundaban, han ido

¹⁴ Véase la ponencia presentada por la Dirección de Presupuestos de Chile (1998) en el Taller sobre Evaluación de la Gestión

¹⁵ Cohen (1999).

perdiendo prioridad, hasta en algunos casos caer, desde un punto de vista práctico, casi en el olvido.¹⁶ En efecto, los sistemas de evaluación se están focalizando cada vez más en “*el seguimiento de procesos, productos, efectos e impacto de los programas públicos y buscan la vinculación entre la asignación de recursos y el rendimiento de las instituciones que conforman a la administración pública. Con esta orientación se han desarrollado diversas iniciativas, tales como el Sistema nacional de Evaluación de la Gestión Pública (SINERGIA) en Colombia. En México, a partir de 1994, la Secretaría General de la Contraloría de la Federación (SECOGEF) se transforma en Secretaría General de Contraloría y Modernización Administrativa (SECODAM) para transitar de un modelo de control de insumos a otro de resultados. En Chile, se han llevado a cabo iniciativas para la definición de metas ministeriales e indicadores de gestión, que han permitido pasar de la medición a*

17

Recuadro X-3

LOS COMPROMISOS DE RESULTADO EN COSTA RICA

ESTRUCTURA DE LOS COMPROMISOS DE RESULTADO (CDR)	
PARTES	CONTENIDO
Introducción	Principios rectores
Acciones estratégicas y objetivos	Descripción de actividades necesarias para el cumplimiento de la misión institucional y sus objetivos generales
Compromisos institucionales	Descripción detallada de criterios de evaluación, valor y ponderación de los criterios, y escala de evaluación Establecimiento de plazos de informes de avance y de evaluación
Compromisos gubernamentales	Requerimientos financieros para las acciones estratégicas y las iniciativas normativas del Poder Ejecutivo
Suscriptores	Presidente de la República, Jerarca Institucional, responsable del rendimiento de cuentas; y los Ministros de Planificación y de Hacienda

Dos características del sistema son interesantes de destacar. En primer lugar, los compromisos institucionales se establecen a través de una Matriz de Desempeño Institucional (MDI), la que explicita para cada acción estratégica --tienen relación directa con el Plan Nacional de Desarrollo-- los siguientes elementos:

Criterios de evaluación: mecanismos de medición cuantitativos, temporales, etc. que reflejen los objetivos de la institución, que sean simples y fáciles de monitorear, y que sean pocos en número

Ponderación de cada criterio: con relación a su importancia dentro del desempeño institucional global

Valor de los criterios: niveles de desempeño esperado en función de tendencias pasadas y perspectivas futuras (el valor actual del criterio se refiere a su estado a inicios del año del CDR)

¹⁶ ILPES (1997) y Vizzio (1998).
metas anuales: valor esperado de los criterios

¹⁷ Cohen (1999):
escala de evaluación: cinco niveles de evaluación dentro de un rango de “excelente a malo” que asigna a cada nivel de logro una calificación (la mayor corresponde al logro de la meta establecida)

En segundo lugar, al finalizar el año se establece una jerarquía entre las instituciones de acuerdo a la calificación obtenida por sus desempeños. El énfasis es mostrar el grado de

Fuente: Elaborado sobre la base de MIDEPLAN (1997) "Guía para la Elaboración y Evaluación de Compromisos de

Recuadro X-4

**LAS REFORMAS DE GESTION EN SALUD:
LOS CUASIMERCADOS DE ARGENTINA, COLOMBIA, CHILE Y COSTA RICA**

Los cuasimercados constituyen sistemas particulares de relaciones de intercambio económico que se sustentan en un marco regulatorio y en un sistema de incentivos, y tienen implicaciones respecto de la morfología del sector social en que se desarrollan, plasmada en la separación de funciones. En el marco de diversas combinaciones pública-privada en la provisión de salud, los cuasimercados tienen como objetivo consolidar la responsabilidad social y pública en el disfrute de la salud como derecho ciudadano, mediante un mejor uso de los recursos y una atención de calidad, asociados con el uso de criterios de desempeño. Son mercados, en tanto se promueve una competencia de proveedores que sustituya a la provisión de servicios. Sin embargo, el poder comprador no se expresa en términos monetarios por parte de los consumidores finales, sino mediante un presupuesto pactado con el ente comprador estatal. Los cuasimercados disponen de un modelo de financiamiento para comprar y proveer servicios, mediante un contrato que establece la cantidad y tipo de actividades a realizar, y que especifica objetivos, responsabilidades e incentivos: un compromiso de gestión. Se trata de vincular el financiamiento con su productividad y con la cobertura de la población, mediante mecanismos de pago prospectivos, como también asignar recursos con base al rendimiento y cumplimiento de metas.

En la región los cuasimercados en la prestación pública de salud se encuentran en un estado germinal y cuentan con una endeble base jurídica. En la mayoría de los casos --con excepción quizás de Colombia-- los precios representan en lo fundamental una función "teórica" en la asignación de recursos, en tanto aún constituyen un sistema de referencia y no son precios plenamente administrados determinados por el contrato de cuasimercado.

En el caso de **Chile**, la reforma de gestión en salud se ha esgrimido como inevitable, para elevar la equidad, eficiencia y eficacia del sector público en el marco de un sistema dual. Los compromisos de gestión se introdujeron en 1995, junto con unos indicadores que enfatizan la atención primaria y preventiva. Las metas acordadas se expresan fundamentalmente en índices de actividad y en metas de cobertura. En Chile, se ha avanzado notablemente en la mejora de sus indicadores sanitarios, así como en la vinculación con las metas ministeriales y gubernamentales. En términos de la gestión, destacan en 1997 las actividades relacionadas con la reducción de las listas de espera. En 1998, además de introducir la aplicación de una metodología para medir el rendimiento de los recursos humanos, se inició un proyecto de innovación en la calidad de atención al usuario. No obstante, ha sido marginal el interés por introducir o mejorar sistemas de información, hacer vigentes y optimizar procesos que no venían funcionando adecuadamente o bien, por desarrollar nuevos procesos que permitan conocer y sistematizar la prestación de servicios y dilucidar aspectos específicos de su eficacia.

Por su parte, la reforma colombiana busca lograr una cobertura universal de la prestación de servicios, unificando el régimen de beneficios y obligaciones en salud. En un marco de descentralización del gasto, se ha implantado la competencia regulada entre aseguradores y prestadores en un sistema de seguridad social solidario: se distingue un régimen contributivo, que se nutre de las contribuciones obrero patronales de un régimen subsidiado, focalizado para los más pobres. El presupuesto de los hospitales se ha incrementado notablemente entre 1993 y 1997. La planta médica en los hospitales públicos se duplicó en los tres últimos años, y la escala salarial de los funcionarios públicos se triplicó en ese mismo período, siendo esta alza real mayor que la promedio de los empleados públicos. El situado fiscal²¹ sigue siendo su principal fuente de financiamiento y con estos recursos debe atenderse a la población carente de aseguramiento y sin capacidad de pago. Se han eliminado los llamados "auxilios", es decir, aquellos contratos con el Estado para la atención de los pobres, que ocultaban transferencias incondicionales. Sin embargo, se critica la débil capacidad regulatoria del Ministerio de salud en cuanto a normas generales que unifiquen la dinámica descentralizadora. Se afirma que no existen sólidos lineamientos y mínimos que respalden criterios a escala nacional para desarrollar contrataciones, normas de calidad de la información o gestión financiera. Otra

Se estableció que las obras sociales debían pagar a los hospitales los servicios recibidos por sus beneficiarios, y un mecanismo para deducirles automáticamente de las transferencias que reciben por concepto de cotizaciones aquellas deudas que contrajeran con los hospitales. La separación de funciones se ha hecho de acuerdo a las realidades provinciales. Su regulación se concibe de una manera autónoma que puede involucrar los riesgos de una regulación fragmentaria y atomizada, carente de un marco normativo a escala nacional. El sistema de facturación ha mejorado, incrementando la recuperación de costos ante las aseguradoras, que permite ofrecer bonos al desempeño individual que pueden hasta duplicar el ingreso de los médicos.

Costa Rica, país que ha logrado una efectiva cobertura universal en salud de la población mediante un sistema de salud público solidario, ambiciona mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas que prestan servicios de salud. Para ello, se plantea una distinción y especialización de las funciones de recaudación, financiamiento, compra y provisión de servicios en el propio seno de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), sin crear entidades exógenas. Es un cuasimercado orientado hacia adentro, y altamente regulado en términos internos, pues reúne los poderes recaudadores directos de regulación, fijación de reglas y nombramiento de puestos claves. El nuevo modelo de financiamiento contempla un componente presupuestario variable, que se condiciona al logro de los objetivos y metas, que asciende a un 10% del presupuesto total y se divide paritariamente en un fondo de incentivos y en un fondo de compensación solidaria que compensa imprevistos en la ejecución presupuestaria. La calidad de la atención concebida como un proceso

(Cont. Recuadro X-4)

Fuente: Sojo, Ana (2000) "Reformas de Gestión en Salud en América Latina: Los Cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica", CEPAL, Santiago, Chile, mayo.

a/ El situado fiscal es el aporte de la nación, en este caso a los hospitales.

4. Los programas de modernización en la práctica

Según se ha señalado, desde los años ochenta y con más fuerza en los noventa, las tendencias de modernización de la gestión pública se han desarrollado a partir de los avances de algunos países líderes dentro del grupo de la OCDE. Las reformas correspondientes se centran en la delegación de responsabilidades y el mayor control a través de la transparencia en la información entregada. Mediante estas iniciativas se ha tratado de establecer un marco flexible de información para enriquecer el debate presupuestario, mejorar el rendimiento de las cuentas fiscales y satisfacer las necesidades de la población. Entre las experiencias más relevantes a este respecto se cuentan las de Gran Bretaña, Nueva Zelandia, Australia y Estados Unidos.

En 1982 Gran Bretaña dio origen a la modernización de la gestión pública con la introducción de la Financial Management Initiative (FMI), basada en la instauración de un sistema de gestión por resultados al interior de la administración central, a través de la adecuación de su estructura orgánica interna. Este proceso descentralizado, coadyuvado por indicadores de desempeño institucional, permitió delegar responsabilidades de gestión hacia los niveles inferiores de dirección, construir sistemas de información gerencial que tornaron más transparente la gestión de cada ministerio y adecuar las prácticas presupuestarias.

Nueva Zelandia se destaca por haber incursionado en las reformas estatales más radicales. El proceso se inició en 1984 y se basa en un régimen de relaciones intragubernamentales que consiste en contratos de servicios (*purchase agreements*). Estos contratos se suscriben entre los ministros y

las agencias ejecutoras dotadas de autonomía administrativa y contienen los términos de referencia expresados en indicadores y metas de resultados.¹⁸

El caso de Australia revela los adelantos en materia de reforma en el ámbito financiero. En 1984 se lanzó el Financial Management Improvement Program, iniciativa que incluyó la introducción de conceptos como la planificación estratégica, el diseño de incentivos al desempeño y otras medidas importantes de adecuación institucional y orgánica destinadas a mejorar la gestión financiera del país. El uso de indicadores de desempeño, al ser intensivo, ha ido gestando uno de los sistemas más completos de presentación de la información presupuestaria.

Las reformas llevadas a cabo en Estados Unidos tienen su punto de partida en la aprobación de la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (Government Performance and Results Act), de 1993. En ella se insta a implantar un sistema presupuestario basado en el desempeño y en la flexibilidad gerencial. En una primera etapa se aplicaron proyectos piloto en organismos gubernamentales. Posteriormente, dichos organismos elaboraron sus propios planes estratégicos quinquenales vinculados a resultados susceptibles de medición para finalmente incorporarlos en el presupuesto federal junto a un plan de desempeño, cuyo cumplimiento se comunica al Congreso a

A diferencia de estos países desarrollados, cuyas reformas públicas ya tienen casi una década de iniciadas, las economías de la región aún se encuentran en sus primeras etapas. Las experiencias son, además, heterogéneas: los distintos niveles de desarrollo y las exigencias que enfrentan los gobiernos, así como las diferentes estructuras institucionales en que se encuadran las iniciativas de modernización de los procesos de gestión, determinan la magnitud de la reforma y el grado de avance alcanzado. Los países que exhiben mayores progresos son Chile, Colombia y Costa Rica.

En el caso de Chile, desde 1992 comenzó a aplicarse un Plan Piloto de Modernización de la Gestión Pública, cuyo propósito era introducir nuevas técnicas e instrumentos de gestión (tales como la planificación estratégica, la asignación de responsabilidades individuales y los sistemas de evaluación del desempeño), que posteriormente se integrarían en un Plan General que se extendería progresivamente a todo el sector público (véase recuadro X-5). A partir de esta experiencia se preparó una metodología, que sirvió de base para la elaboración de indicadores de gestión, balances de gestión, convenios de desempeño y esquemas de bonificaciones por desempeño institucional. Los convenios de desempeño son acuerdos entre el gerente ejecutivo de un servicio público (agente) y el ministro del ramo ('principal'), en el que se explicitan la misión y los objetivos de la organización, como también los compromisos —en forma de un conjunto de metas de gestión— asumidos por cada parte para lograrlos. Las dimensiones del desempeño institucional sujetas a evaluación son:¹⁹

- Economía: capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros necesarios para su misión institucional;

¹⁸ De hecho, cabe señalar que la reforma iniciada en Nueva Zelanda en 1984 —bajo un gobierno de orientación laborista pero luego continuadas por un gobierno conservador— fue realmente profunda y no se limitó al ámbito indicado. Curiosamente, de ese mismo año data el comienzo de la reforma del Estado en Venezuela, cuyos resultados no pueden ser favorablemente comparados con los del caso anterior.

¹⁹ Entre las ventajas de los convenios de desempeño, como instrumentos de gestión, cabe destacar que ejecutivos y al personal involucrado a identificar, explicitar y analizar la misión institucional, con lo cual se transforman en instrumentos de planificación estratégica que permiten reasignar recursos financieros y humanos hacia los objetivos y actividades centrales de la institución. Por otra parte, ofrecen un respaldo formal a las actividades dispuestas por la gerencia, conforme al acuerdo con el 'principal', a la vez que sirven de freno a exigencias y presiones de grupos de interés particular tanto internos como externos a la organización. Sobre este tema, véase DIPRES-Chile (1998).

- Eficiencia: relación entre la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto;
- Eficacia: grado de cumplimiento de los objetivos planteados (independientemente de los recursos asignados para tal fin);
- Calidad de Servicio: capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de los usuarios (en términos de oportunidad, accesibilidad, precisión en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención).

Recuadro X-5

CHILE: PLAN ESTRATEGICO DE MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA

	1995	1996	1997	1998
Instituciones públicas	26	49	65	66
Indicadores	107	197	282	285
Según la dimensión				
Economía	4	16	33	n.d.
Eficiencia	16	37	78	n.d.
Eficacia	76	80	96	n.d.
Calidad de servicio	11	64	75	n.d.

Fuente: Figueroa, Ramón (1999) "Evaluación de programas gubernamentales: la experiencia de Chile", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile, documento presentado al Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público en Salud, CEPAL, Brasilia D.F., Brasil, enero.

El sistema de indicadores de desempeño se implementó a manera de ejercicio transversal con el objeto de acelerar el proceso de modernización, generar un impacto significativo sobre la administración y contar con un instrumento de apoyo en el proceso presupuestario. El propósito inicial no fue vincular el cumplimiento de metas con asignaciones presupuestarias, sino legitimar y difundir los resultados de gestión, presionar a la consecución de mayores niveles de eficiencia a partir de la opinión pública y apoyar la elaboración del presupuesto. El sistema se ha consolidado como una medición sistemática y continua que contrasta los resultados con estándares deseados o planificados. Asimismo, ha sido un eficaz instrumento para elevar la productividad y eficiencia en tanto fomenta la participación y responsabilidad, facilita la adecuación de los procesos internos, apoya la planificación y formulación de políticas de mediano y largo plazo, mejora la información disponible sobre el uso de los recursos públicos, sienta las bases de un mayor compromiso y viabiliza el funcionamiento de sistemas de incentivos objetivos.

Entre los resultados más significativos destacan ganancias en la eficiencia global de la administración pública, cambios en la cultura organizacional y aceleración del proceso de modernización, como también, mayores niveles de compromiso por parte de los servidores públicos. Esto se explica básicamente porque el carácter voluntario de la incorporación al sistema generó confianza incentivando una rápida difusión y porque se ha creado una creciente exigencia por mayor eficiencia a partir del carácter público de la información y el mayor compromiso adoptado por las instituciones y su personal. Como puede apreciarse en el cuadro X-1, en 1995 se habían acogido voluntariamente a este sistema 26 instituciones, para las cuales se habían seleccionado 107 indicadores de desempeño. Para 1997, este sistema se había ampliado sensiblemente, a 67 instituciones con 291 indicadores. El crecimiento previsto para 1998 es pequeño, pues ya se ha integrado al programa la mayor parte de los servicios públicos para los que se pueden aplicar los

²⁰ En esta misma línea, la Ley de Presupuestos de 1997 impone, como obligación de todos los servicios públicos incorporados al sistema, elaborar y publicar

²⁰ Los servicios no incorporados aún corresponden a subsecretarías y organismos cuyas actividades son de carácter más bien normativo o regulatorio. En tales casos la medición del desempeño es más difícil y supone una sensible elevación del costo de evaluar.

	1995	1996	1997	1998
Instituciones públicas	26	49	65	66
Indicadores	107	197	282	285
Según la dimensión				
Economía	4	16	33	nd.
Eficiencia	16	37	78	nd.
Eficacia	76	80	96	nd.
Calidad de servicio	11	64	75	nd.

orientada a mejorar los resultados de los servicios prestados por las instituciones, y desde esta perspectiva, promover e incorporar cada vez mayores grados de eficiencia al interior de las instituciones públicas...uno de los elementos centrales de la modernización es el fortalecimiento de los procesos de evaluación de la gestión institucional... “.

generar información válida y confiable relativa al diseño, gestión y resultados de programas gubernamentales, a fin de mejorar la asignación de fondos públicos, mejorando a la vez su implementación y gestión, a través de mecanismos de evaluación transparentes y técnicos, que den cuenta de su acción a la ciudadanía de forma abierta”. Se ha constituido en un proceso sistemático de análisis de resultados e instrumento de apoyo a la toma de decisiones, que mide el costo efectivo de los programas y su impacto sobre la actividad o población a la que se dirige.

Sus bases son la fundamentación técnica, eficiencia y calidad de las evaluaciones, independencia y objetividad, y transparencia de la información. Entre las características más destacables están la sistematización de la información de manera oportuna y, especialmente, el carácter independiente y objetivo de los resultados de las evaluaciones --no afectados por intereses

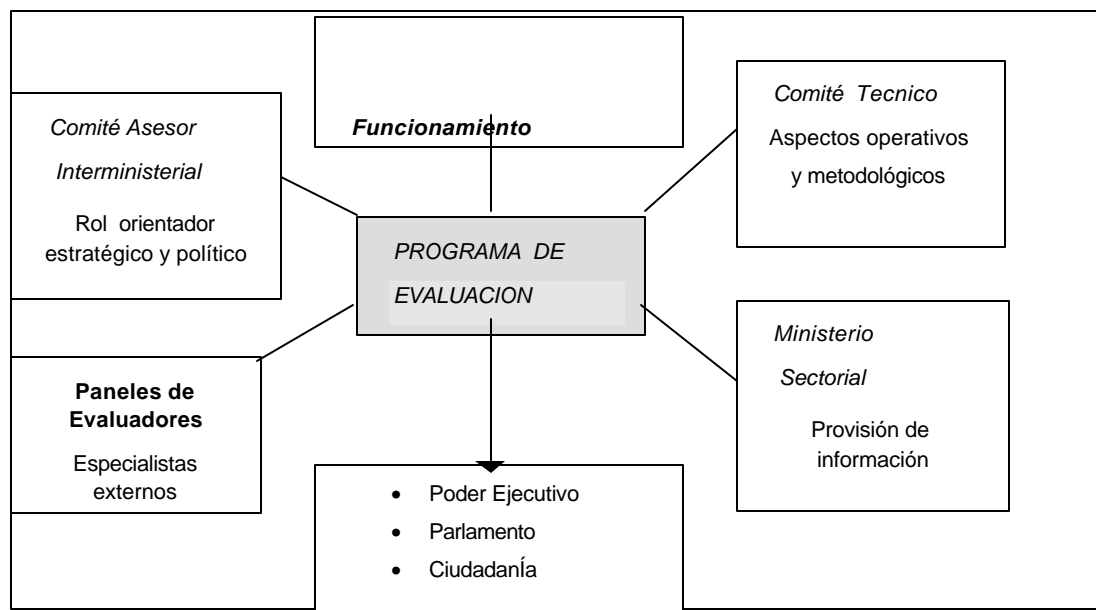
corporativos, económicos ni institucionales--.Esto se evidencia al revisar las responsabilidades de cada uno de los agentes involucrados en su implementación (véase esquema X-1).

El programa es un sistema de evaluación integral que incorpora estudios en cada etapa (ex ante, durante y ex post). Asimismo, abarca a todos los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional financiados con recursos presupuestarios, siguiendo criterios de antigüedad (por lo menos tres años de implementación), importancia estratégica (concordancia con objetivos primarios de cada ministerio), información necesaria disponible, monto de recursos involucrado (al menos un millón de dólares) y cobertura (nacional).²¹

En Colombia, la Constitución de 1991 otorgó fuerza de ley al Plan Nacional de Desarrollo y, al mismo tiempo, hizo obligatoria la evaluación de la gestión pública en términos de las políticas, programas y proyectos consignados en dicho Plan. Para llevar a cabo estos mandatos, en 1995 se puso en marcha la estrategia de mejoramiento de la gestión pública. El eje central de esta estrategia consiste en la evaluación regular del cumplimiento de los objetivos y metas de cada programa y subprograma del Plan Nacional de Desarrollo a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). A tal efecto, una vez aprobado el programa en el CONPES, se forman unidades de gestión que elaboran un plan indicativo anual con objetivos prioritarios y un rango de medidas para los indicadores de eficiencia y eficacia. Sobre esa base, los ministerios y entidades públicas analizan su gestión y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) evalúa los progresos en el cumplimiento del Plan en su conjunto, reformula políticas y asigna recursos. La información para la coordinación y la evaluación inter e intrainstitucional está dada por el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) del DNP. Estas orientaciones se han visto reforzadas con el Acuerdo de Eficiencia aprobado en mayo de 1997, destinado a mejorar las condiciones para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en la fase final del actual gobierno.

Esquema X-1

CHILE: PROGRAMA DE EVALUACION DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

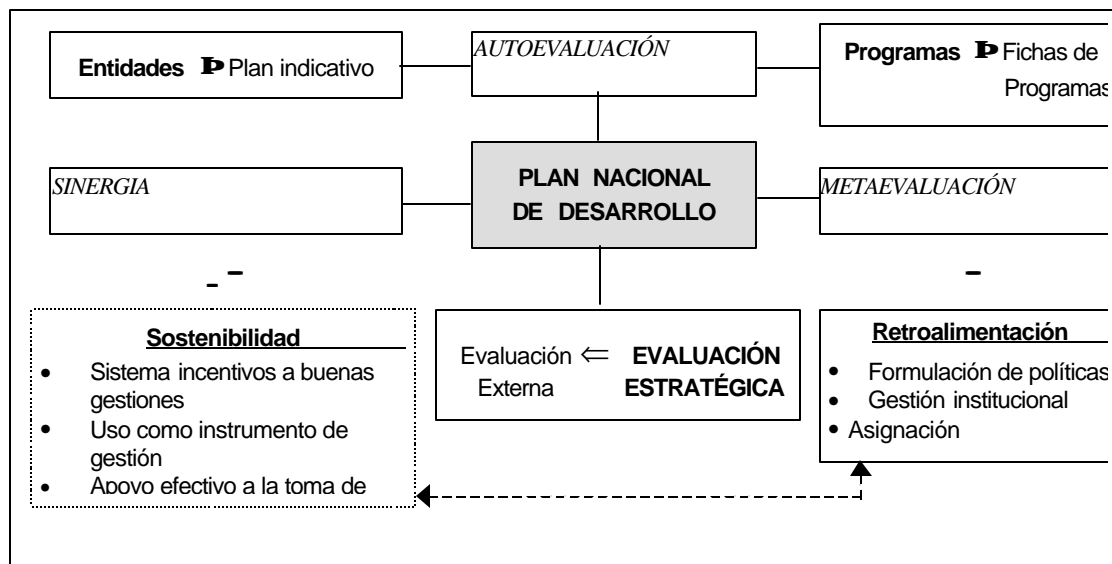


²¹ Durante sus dos primeros años se evaluaron 60 programas públicos y se programaron 20 para 1999.

Fuente: Elaborado sobre la base de información del Ministerio de Hacienda de Chile (1998) "Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales", Dirección de Presupuestos, Santiago, Chile.

En efecto, SINERGIA se ha constituido como instrumento clave que complementa los denominados Acuerdos de Eficiencia y, más aún, los sustenta y consolida es el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA). Fue concebido como un sistema de información pertinente y oportuna para apoyar la toma de decisiones, hacer más transparente la gestión pública y apoyar el control ciudadano. En efecto, es una herramienta de gestión y no de auditoría, control externo ni de planificación centralizada. Un componente base del sistema es la autoevaluación de las entidades y programas a partir de sus planes indicativos. Esta red de información es complementada por evaluaciones externas anuales sobre aspectos estratégicos relacionados con el plan nacional de desarrollo (véase esquema X-2).

A partir de 1995 la experiencia de Costa Rica se ha centrado en la aplicación del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), cuyo objetivo primordial es dotar al país de un instrumento gerencial que permita dar seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo (1994-1998) y evaluarlo en forma sistemática. El Sistema se fundamenta en cinco principios básicos: la eficiencia social de los bienes y servicios públicos, la dirección estratégica y la rendición de cuentas, las reformas de las finanzas públicas, la gestión innovadora de los recursos humanos y la modernización institucional. Todos estos principios están orientados a modernizar el sector público a través de la evaluación de



En los casos de Chile y Costa Rica, el esfuerzo desplegado ha producido resultados positivos y satisfactorios en términos del logro de las metas fijadas para las instituciones públicas evaluadas. Por su parte, Colombia aún no cuenta con una evaluación de los logros en materia de mejoramiento de la eficiencia y la eficacia de su gestión gubernamental.

Esquema X-2

COLOMBIA: SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION DE RESULTADOS DE LA GESTION PUBLICA (SINERGIA)

Fuente: Elaborado sobre la base de información de DNP (1995) "Gestión Pública orientada a resultados", DEE – Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, Santafé de Bogotá, Colombia.

En una segunda categoría, en términos de avance y en orden descendente, se encuentran Brasil, México, Uruguay y Paraguay. En general, las iniciativas emprendidas en estos países buscan mejorar los procesos de asignación del gasto a través de la reestructuración de los programas presupuestarios nacionales. Se han propuesto medidas tendientes a flexibilizar rigideces presupuestarias, apoyando el proceso decisorio mediante la generación de información confiable, la incorporación de indicadores de desempeño institucional y la introducción de cambios en el sistema de incentivos al personal del sector público. En el caso de Ecuador, la política de mejoramiento de la gestión tiene por objeto dar seguimiento a programas seleccionados del sector social de la economía y evaluarlos. También se han lanzado iniciativas de este tipo en Bolivia, Honduras y República Dominicana. Mención especial merece el caso de Venezuela, que en 1984 desarrolló un esfuerzo pionero, el cual, sin embargo, no produjo los resultados esperados.

En Guatemala, desde 1996 se han venido implementado una serie de iniciativas y proyectos de modernización entre las instituciones del sector público a fin de mejorar la eficacia de sus actividades, la eficiencia de sus instituciones y la productividad de sus recursos humanos y financieros (véase recuadro X-6). En términos del sector público en conjunto --o mejor dicho del gobierno central-- el proceso ha sido gradual y secuencial; todavía no abarca a la totalidad de las entidades públicas centralizadas ni a las descentralizadas, el ritmo de implementación ha estado en función de la capacidad individual de cada institución para conseguir el financiamiento requerido; con excepción del SIAF, no ha contado con mecanismos transversales promotores del cambio (sistemas de indicadores y/o compromisos de desempeño). Al interior de las instituciones, la modernización también está siendo implementada gradualmente, privilegiando una o más de las dimensiones de la gestión por desempeño según las características y prioridades de cada caso.²²

²² Para mayor detalle sobre el caso de Guatemala, véase Mostajo (2000)

Recuadro X-6

**MINISTERIO DE FINANZAS DE GUATEMALA:
TRANSFORMACIÓN DEL PROCESO DE ADQUISICIÓN DE SUMINISTROS DE SALUD**

(Cont. Recuadro X-6)

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

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

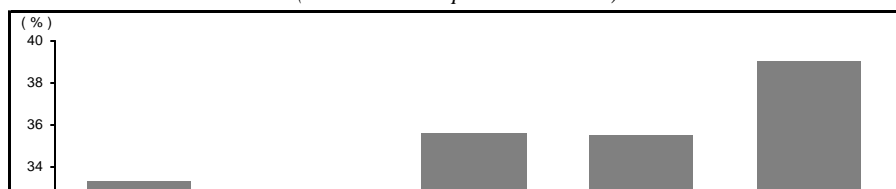
El diagnóstico de los procesos de selección, adquisición y distribución hacia 1996 muestra la carencia de transparencia, una calidad no definida ex-ante ni tampoco controlada ex-post, una especulación de precios (de hasta 400% mayores) originada por el incumplimiento del pago a proveedores, un significativo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

Los principales resultados han sido significativas ganancias de eficiencia y eficacia, y mayor transparencia del proceso y de la información. La optimización del presupuesto de medicamentos ha sido de un 65% para el MSPAS y de 23% para el IGSS. Los recursos liberados han permitido financiar aumentos salariales (entre 50-60%), pago de deudas atrasadas, mantenimiento y compra de equipos, y la ampliación de la cobertura de suministros. Se ha logrado reducir los precios unitarios de los suministros de salud en promedios que varían entre 60% y 70% durante el período 1996-1999. Las ganancias más significativas corresponden a los rubros de equipo médico menor y medicamentos, en los que el precio de adquisición actual equivale a tan solo un tercio del pagado en 1997 y 1996, respectivamente.

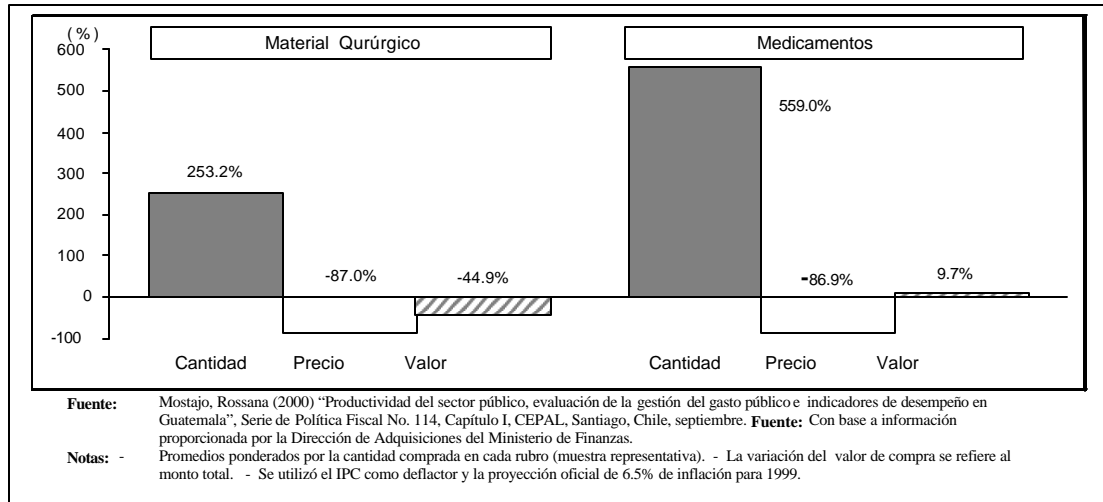
En términos de una unidad típica o promedio de los rubros medicamentos y material quirúrgico, entre 1996 y 1999, la reducción de precios reales en un 87% indujo y favoreció mayores volúmenes de compra: más de 4.6 veces la cantidad de medicamentos y más de 1.5 veces en el caso de material quirúrgico.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

PRECIOS UNITARIOS PROMEDIO POR TIPO DE SUMINISTRO^(*) : 1999

(% del nivel de precios de 1996)



Fuente: Elaborado sobre la base de información de MSPAS (1999) "Memoria de la transformación del proceso de atención, disponibilidad y acceso a medicamentos y otros insumos", Ciudad de Guatemala, Guatemala, mayo, e



información proporcionada por la Dirección de Adquisiciones del Ministerio de Finanzas.

Nota: Promedio simple de una muestra de productos. Se utilizó el IPC como deflactor y la proyección oficial de 6.5% de inflación para 1999. (*) 1999 vs. 1997. (**) 1998 vs. 97.

De este modo, el propósito de las innovaciones realizadas por todas estas economías en el modelo de gestión de las administraciones públicas es mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de los

Los instrumentos básicos con que cuentan son la medición del desempeño a través de indicadores, y autoevaluaciones o evaluaciones externas que, al estar vinculadas directamente al programa presupuestario, constituyen un sistema de información esencial utilizado por las autoridades al momento de tomar decisiones de política económica y, especialmente, de asignación de recursos públicos. Aunque con distintos enfoques y coberturas, mediante estas experiencias se pretende elevar la eficiencia de la gestión pública a través de cambios fundamentales en la cultura organizacional y en los incentivos que se ofrecen a los gerentes y funcionarios públicos.

En el cuadro X-2 figuran con mayor detalle las características de las experiencias nacionales en este campo.

Cuadro X-2

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Nota: SINERGIA: Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Colombia), DIPRES: Dirección de Presupuestos dependiente del Ministerio de Hacienda (Chile), SINE: Sistema Nacional de Evaluación

RASGOS	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA
Comienzo del programa y base legal e institucional	Dic.93: Plan Piloto de Mejoramiento de la Gestión en 10 servicios públicos. Dic.94: Creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.	Jul.91: Art.343 de la Constitución Política insta aplicar sistema de evaluación de resultados. Jun.95: Doc. CONPES 2790 crea el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de Gestión Pública (SINERGIA).	May.94: El Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 establece como programa prioritario un sistema de evaluación. Abr.95: Dec. Ejecutivo 24174-PLAN. Establece el Sistema Nacional de Evaluación (SINE).
Objetivos	Mejorar el desempeño de las instituciones públicas; elevar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.	Fortalecer i) evaluación continua de políticas públicas, programas y proyectos; ii) capacidad gerencial de las entidades gubernamentales.	Promover una cultura de gestión pública basada en la programación estratégica, la evaluación de los resultados y la rendición de cuentas.
Instituciones responsables	Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública; Dirección de Presupuestos (DIPRES).	Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Hacienda.	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y Ministerio de Hacienda.
Estrategias, instrumentos y medidas establecidas	Establecimiento de: i) Metas ministeriales; ii) Indicadores de desempeño institucional para su evaluación; iii) Compromisos de modernización institucional; iv) Programa de evaluaciones de proyectos y programas de inversión pública	i) Establecimiento de metas específicas en programas aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, y evaluaciones regulares de programas a su cargo; ii) Formación de unidades de gestión para seguimiento de cada programa de inversión; iii) Creación de SINERGIA para coordinar y evaluar la gestión integral.	i) Creación de red de enlaces institucionales del SINE; ii) Diseño de la metodología del SINE, basada en la firma de compromisos de resultados (CDR); iii) Ejecución de un plan piloto en 1996 a fin de poner a prueba la metodología elaborada; iv) Proyecto de ley para vincular el programa presupuestario al SINE.
Grado de cobertura según nivel de gobierno	Instituciones públicas de la administración central; programas y proyectos de inversión pública a nivel nacional.	Todas las instituciones públicas a nivel nacional: políticas públicas, programas, subprogramas y proyectos.	18 instituciones seleccionadas del Gobierno Nacional; se da seguimiento sólo a programas y proyectos estratégicos.
Introducción y utilización de indicadores de desempeño público	Dic.96: El 80% de las instituciones que prestan servicios públicos cuentan con indicadores de eficiencia, eficacia, economía y calidad.	Elaboración de indicadores a cargo de las unidades de gestión; luego se incorporan en los planes indicativos para cada entidad y en las fichas de programa para cada programa.	Los CDR se fundamentan en una matriz de desempeño institucional que contiene metas e indicadores para cada programa seleccionado.
Acuerdos de desempeño entre Ejecutivo y la autoridad responsable	Mar.97: Se firman 374 compromisos de modernización de la gestión interna con 128 instituciones públicas.	Nov.97: Firma de Acuerdo de Eficiencia con los ministros para cumplir las metas de la fase final de la administración.	El plan piloto de 1996 consiste en la firma de CDR con 8 instituciones. En 1997 el SINE se extiende a 18 instituciones públicas.
Establecimiento de sistemas de incentivos para personal del sector público	i) Sistema de remuneraciones según el desempeño individual e institucional; ii) Sistema de capacitación	i) Definición de un sistema de estímulos y evaluación del desempeño; ii) Reforma de la carrera administrativa; iii) Plan de capacitación.	Previsto en el SINE. En la actualidad se encuentra en la etapa de investigación y desarrollo.
Constitución de sistemas de información	La Ley de Presupuestos de 1997 impone la elaboración y publicación de los informes anuales de gestión de cada entidad.	Red de autoevaluaciones de la gestión y de los resultados de evaluaciones externas estratégicas de los programas, proyectos y políticas seleccionados periódicamente.	i) Se ha completado la primera etapa de sistematización del SINE; ii) Aplicación del Sistema de Indicadores para el Desarrollo Sostenible (SIDES).
Periodicidad de la evaluación	i) Autoevaluaciones anuales a cargo de las instituciones; ii) Evaluaciones externas de programas y proyectos a cargo de equipo de expertos.	Anual, en el caso de las entidades públicas, y variable, para el caso de programas y proyectos, según su duración.	i) Autoevaluación anual; ii) Evaluación estratégica del grado de consecución de los CDR en tres etapas: al inicio, durante y al final del año.
Evaluación de proceso de modernización	Dic.96: 92% cumplimiento de metas según los indicadores del desempeño;	Aún no se ha realizado.	Dic.96: Informe anual al Presidente permite valorar resultados obtenidos y mejorar

(Costa Rica), y CDR: Compromisos de Resultados (Costa Rica).

Continuación Cuadro X-2

RASGOS	BRASIL	MÉXICO	VENEZUELA
Comienzo del programa y base legal e institucional	Nov.95: Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado. Dic.97: Programa de Modernización del Poder Ejecutivo Federal.	May.96: Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000; Jun.97: Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE) contempla la reforma del sistema presupuestario como instrumento para alcanzar objetivos planteados.	Dic.84: Creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). Dec. N° 403.
Objetivos	i) Mejorar la productividad del sector público; ii) Limitar la acción del Estado a aquellas funciones que le son propias; iii) Aumentar su eficiencia a eficacia.	i) Mejorar la eficiencia de la administración pública; ii) Reducir los costos laborales; iii) Promover una cultura gerencial en el sector público.	i) Asegurar la eficiencia de los organismos del Poder Ejecutivo; ii) Facilitar adopción de la reforma integral del Estado; iii) Reorganización de la administración pública.
Instituciones responsables	Cámara de Reforma del Estado, Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado; Secretaría Reforma del Estado.	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (PROMAP), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PRONAFIDE).	COPRE; Secretaría de la Presidencia.
Estrategias, instrumentos y medidas establecidas	i) Descentralización de la ejecución de las actividades del gobierno; ii) Creación de unidades piloto para la implementación de los proyectos de cambio organizacional; organismos ejecutivos y organizaciones sociales; iii) Evaluación por metas.	i) Reestructuración de dependencias y entidades de Administración Federal; ii) Creación de Contraloría Social: sistema de evaluación y seguimiento; iii) Sistema Integral de Administración Financiera Federal; iv) Nueva Estructura Programática (NEP) del Presupuesto, desde enero 98.	Nov.88: COPRE presenta Proy. Integral del Estado como estrategia de mediano y largo plazo. Ago.90: Proy. Desarrollo Capacidades Gerenciales del Estado. Dic.90: Pacto de la Reforma.
Grado de cobertura según nivel de gobierno	Todos los órganos y entidades de la Administración Pública Federal.	Todo el sector público: Gobierno Federal más entidades paraestatales.	Toda la administración pública nacional.
Introducción y utilización de indicadores de desempeño público	Incorporados en los planes de reestructuración y mejoramiento de la gestión y en los contratos de gestión de todas las unidades piloto.	A nivel de proyectos piloto se introdujeron en las áreas de salud pública y educación. Se incluirán en la NEP en organismos y programas gubernamentales	Ninguno.
Acuerdos de desempeño entre el Ejecutivo y la autoridad responsable	Firma de contratos de gestión a cargo de los organismos ejecutivos y las organizaciones sociales.	Firma de contratos de desempeño entre las áreas de política y los responsables de los programas y organismos.	Ninguno.
Establecimiento de sistemas de incentivos para personal del sector público	En implementación proyecto que redefine y crea nuevas carreras del sector público; existe proyecto de evaluación y reconocimiento según los resultados.	Aún no está conceptualizado. Se proyecta la instauración del Servicio Civil de Carrera en las dependencias del Gobierno Federal.	Pacto de la Reforma sustenta al Instituto de Alta Gerencia Pública con procedimientos de carrera administrativa y reconocimiento según los méritos.
Constitución de sistemas de información	En implementación y compatibilización Red Moderna de Comunicación entre el Gobierno y demás áreas administrativas del Gobierno Federal.	Junto a la NEP, se establece el desarrollo de un sistema computarizado que genera una base de datos con indicadores del desempeño.	No está contemplado.
Periodicidad de la evaluación	Según se estipule en los contratos de gestión.	Evaluación anual conforme a un plan de objetivos de largo plazo propuestos por el PROMAP y el PRONAFIDE.	Firmantes del Pacto de la Reforma efectúan evaluaciones semestrales de los compromisos.

Evaluación de proceso de modernización de gestión pública	Sistema de evaluación basado en criterios de excelencia de gestión por calidad. ^a	Aún no se ha realizado.	No se ha realizado.
---	--	-------------------------	---------------------

Nota: PROAM: Programa de Modernización de la Administración Pública (México), y PRONAFIDE: Programa Nacional de

a/ Liderazgo, planificación estratégica, resultados, información y análisis, énfasis en clientes, gerencia de procesos,

Continuación Cuadro X-2

RASGOS	HONDURAS	BOLIVIA	REP. DOMINICANA
Comienzo del programa y base legal e institucional	Dic.91: Dec. Ejecutivo 190-91, creación de la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado; Ago.95: D.E. PCM030-95 adopta el Programa de Administración Pública (PRAP); Dic.96: D.E.218-96. Ley Adm. Pública	Jul.90: Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental (Ley SAFCO) contempla la regulación de los sistemas de administración y control o los de planificación e inversión pública.	Jun.97: Programa Nacional de Reforma y Modernización del Estado.
Objetivos	Mejorar y fortalecer los sistemas de gestión pública, áreas de administración financiera, adm. recursos humanos y programas de inversiones públicas.	i) Programar, ejecutar y controlar la captación y uso de recursos; ii) Disponer de información confiable; iii) Desarrollar capacidad administrativa.	i) Lograr mayor agilidad, eficacia y transparencia; ii) incrementar la productividad de los funcionarios públicos; iii) Autonomía institucional.
Instituciones responsables	Comisión Presidencial para la Modernización del Estado; Secretaría de Finanzas; Unidades de Planeamiento y Evaluación de Gestión.	Contraloría General de la República como órgano rector.	Comisión Presidencial de Reforma y Modernización del Estado; subcomisiones especializadas por sectores.
Estrategias, instrumentos y medidas establecidas	Aprobación de la reforma a la Ley General de Adm. Pública, que: i) establece las Unidades de Planificación y Gestión; ii) crea la Unidad de Asistencia Técnica (UNAT) al Presidente; iii) establece la evaluación y monitoreo de programas y proyectos de inversión pública.	Implementación de sistemas de: programación de operaciones; organización administrativa; presupuesto; administración de personal; de bienes y servicios; tesorería y crédito público; contabilidad gubernamental integrada.	i) Elaboración de una propuesta de conformación de estrategia; ii) evaluación y redefinición de las funciones institucionales; iii) aplicación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
Grado de cobertura según el nivel de gobierno	Instituciones públicas del Gobierno Central y descentralizadas. Programas y proyectos de inversión del sector público.	Todas las entidades del sector público.	Toda la administración central.
Introducción y utilización de indicadores de desempeño público	En proceso de preparación contemplado dentro de la reforma de la adm. financiera. Se elaborarán indicadores de eficiencia, eficacia y economía de los servicios públicos.	Incorporados en normas: i) de control interno relativas a la Auditoría Gubernamental; ii) Sistema Nacional de Inversión Pública.	Aún no, pero están contemplados en las propuestas.
Acuerdos de desempeño entre el Ejecutivo y la autoridad responsable	Ninguno.	Ninguno.	Ninguno.
Establecimiento de sistemas de incentivos para el personal del sector público	En la reforma de la adm. de recursos humanos se prevé el diseño de un sistema de gestión del desempeño de los empleados del Poder Ejecutivo: evaluación y capacitación.	i) Programa de Servicio Civil en el Gobierno General; ii) Sistema de evaluación y desempeño; iii) Capacitación y otorgación de becas.	En propuesta programa de formación y capacitación de funcionarios públicos.
Constitución de	Se prevé el diseño e		Constitución a partir de la

sistemas de información	implementación de sistemas de informática para mejorar la gestión financiera y el desempeño de los empleados públicos.		obtención de los indicadores de desempeño.
Periodicidad de la evaluación	Anual. i) las Unidades de Planificación y Evaluación evalúan la gestión institucional; ii) la Unidad de Asistencia Técnica evalúa los programas públicos.	Anual. i) Autoevaluación e informe de resultados a Contaduría General; ii) Evaluaciones externas.	Anual.
Evaluación de proceso de modernización de gestión pública	No se ha realizado.	No se ha realizado.	No se ha realizado.

Nota: SAFCO: Ley de Administración y Control Gubernamental (Bolivia), y PRAP: Programa de la Administración

RASGOS	URUGUAY	PARAGUAY	ECUADOR
Comienzo del programa y base legal e institucional	Ene.96: Programa de Reformas y Políticas dirigidas a la Modernización de la Administración Pública. Ley N° 16.736	Sep.94: Ley 281/92, aprueba el Contrato Préstamo BID: Prog. Sectorial de Inversiones. Ene.97: Prog. Fortalecimiento y Desarrollo Institucional y Sistemas Integrados de Administración de Recursos del Estado (SIARE).	Jul.97: Plan Piloto de Evaluación de 500 programas prioritarios del frente social.
Objetivos	i) Jerarquización de las funciones sustantivas; ii) Profesionalización de la función y los servicios públicos.	i) Lograr un gasto público más eficaz en función de los costos; ii) Promover la selección de sectores económicos prioritarios.	i) Evaluar el impacto de los programas sociales en ejecución; ii) Mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión de prog. sociales.
Instituciones responsables	Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), adjunto a la Presidencia de la República.	Ministerio de Hacienda.	Secretaría Técnica del Frente Social, Ministerio de Bienestar Social.
Estrategias, instrumentos y medidas establecidas	Reorganización institucional; se transfirieron competencias entre Ministerios. Reasignación de los recursos en el presupuesto nacional. Formulación presupuestaria quinquenal. Evaluación y seguimiento de unidades ejecutoras.	i) Subprograma del Contrato: reforma en administración tributaria y financiera; ii) Implementación SIARE en: Sistema Nacional de Recursos Humanos (SINARH); administración financiera; administración de bienes y servicios; de comunicación.	i) Preparación del Plan de Trabajo de Evaluación; ii) Primera evaluación del avance de los programas en ejecución mediante entrevistas a los encargados; iii) Próxima introducción de indicadores de desempeño.
Grado de cobertura según el nivel de gobierno	Programas prioritarios a través de unidades ejecutoras.	Todas las entidades de la administración central.	Los 11 sectores sociales identificados.
Introducción y utilización de indicadores de desempeño público	Propuesta de introducirlos en los programas prioritarios y en la evaluación del desempeño del personal.	Propuesto en el programa presupuestario de 1998 en el marco del Sistema Integrado de Administración Financiera.	La introducción de indicadores de resultado se planea para enero de 1998.
Acuerdos de desempeño entre el Ejecutivo y la autoridad	Ninguno.	Ninguno.	Ninguno.

responsable			
Establecimiento de sistemas de incentivos para el personal del sector público	Programa de reinserción laboral y empresarial; establecimiento de sistemas de incentivo al retiro voluntario y evaluación del desempeño.	En implementación a partir de la gestión en 1997, en el marco del SINARH.	En proceso de elaboración cursos de capacitación para los gerentes de programas sociales.
Constitución de sistemas de información	Aún en propuesta.	Sistema Integrado de Comunicación: Red informática a nivel nacional para entidades del Min. Hacienda; 20 instituciones públicas a nivel metropolitano.	Se está elaborando una red de base de datos de libre disposición que contenga toda la información del seguimiento a los programas.
Periodicidad de evaluación	Anual, junto con el programa de presupuesto.	Anual.	Dos veces al año.
Evaluación de proceso de modernización de gestión pública	Aún no se ha realizado.	Aún no se ha realizado.	Aún no se ha realizado.

Nota: SIARE, Sistemas Integrados de Administración de Recursos del Estado (Paraguay). SINARH, Sistema Nacional de Recursos Humanos (Paraguay).

5. Sistemas integrados de administración financiera

Un área de las finanzas públicas en que los países de la región han trabajado intensamente desde la segunda mitad de los años ochenta es el desarrollo, la puesta a prueba y la consolidación de sistemas integrados de administración financiera y control (SIAFC). Dicho interés se ha acentuado durante los años noventa y todo indica que en la transición hacia el nuevo siglo se registrarán significativos progresos en este campo.²³

Un SIAFC tiene por objeto optimizar intertemporalmente el manejo financiero de los recursos gubernamentales. Para ello se apoya en un sistema informático que vincula en red los subsistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad, de manera que la autoridad económica sepa en tiempo real cuál es su disponibilidad de liquidez en todo momento y cuál es la contribución de cada fuente.

Paralelamente, un SIAFC permite agilizar y perfeccionar la calidad de la administración tributaria, ejerciendo mejor control sobre las agencias y lugares del país en que se están produciendo atrasos en la recaudación de impuestos o en el cobro de créditos por diversos otros conceptos, a la vez que establece los montos adeudados e identifica a los agentes responsables, ambas funciones en tiempo real. De esta manera, rápidamente pueden entablarse acciones legales contra estos últimos, con lo que se transmite una clara señal de que las autoridades están decididas a hacer cumplir las obligaciones fiscales.

Asimismo, el sistema permite controlar el flujo de numerosos pagos realizados de manera descentralizada, según las prioridades que los responsables de la planificación financiera hayan determinado a partir de sus proyecciones de ingresos esperados. En particular, facilita la

²³ En la mayor parte de las definiciones se establece que un sistema integrado de administración financiera y control supone el manejo sistémicamente coordinado de informaciones, decisiones y actividades vinculadas a los y presupuesto, recaudación, deuda y crédito público, contabilidad, auditoría, evaluación y control de la gestión Asselin (1995) y Brusa (1997).

concordancia intertemporal entre los compromisos y los recursos disponibles en cada fecha, evitando costos financieros innecesarios.

Esto último es sin duda un tema relevante en países donde la tasa de interés interna es muy elevada. En tales circunstancias, el SIAFC permite que el gobierno central controle una caja única, evitando el uso de líneas de crédito del sector bancario privado (en circunstancias en que las autoridades cuentan con excesos de liquidez utilizables para tal fin), así como la pérdida de potenciales ingresos financieros por la no aplicación en usos remunerados de saldos ociosos.

Además, el interés en un sistema de caja único posibilitado por el SIAFC se relaciona con la necesidad de mantener equilibrios de corto plazo en las cuentas públicas, ya sea para cumplir metas internas (dictadas por la programación financiera) o externas (vinculadas a programas con organismos internacionales de asistencia multilateral). Teniendo en cuenta que el criterio de caja sirve como base de registro para la mayor parte de las transacciones gubernamentales, es obvio que el manejo coordinado de una caja única permite que las cuentas públicas alcancen un equilibrio casi por definición: solamente se paga lo que ingresa.

Al mismo tiempo, los SIAFC promueven un manejo más racional de la deuda pública. En particular, es posible compatibilizar el perfil de vencimientos programados con la trayectoria de ingresos esperados según la planificación financiera. La relevancia de esta actividad se ha expandido en años recientes debido a la creciente globalización, integración y sofisticación de los mercados financieros internacionales, donde los deudores soberanos colocan sus títulos. Sin lugar a dudas este hecho ha ampliado la gama de opciones abiertas a los gobiernos en términos de plazos, costos, y monedas de colocación de nuevos papeles.²⁴

En consecuencia, los sistemas de administración financiera deberían incluir las funciones de:²⁵

- Planificación: establecer un marco financiero para las actividades y operaciones de
- Financiamiento: garantizar los fondos suficientes para financiar las actividades y operaciones planificadas
- Control: proteger los recursos a través de controles financieros adecuados
- Ejecución: administrar los sistemas que producen la información para controlar las operaciones y actividades planificadas
- Análisis: analizar y evaluar los efectos financieros de las decisiones de administración,
- Preparación de informes: informar y analizar los resultados de las actividades y operaciones, medidos en términos financieros.

El diseño de un SIAFC requiere que una agencia del Estado se encargue de centralizar el control de la cuenta única. A este respecto, cada país adopta arreglos institucionales propios, desde concentrar dichas responsabilidades en el Tesoro Nacional hasta asignárselas a alguna otra agencia especial dentro o fuera del propio Ministerio de Hacienda, según sean sus antecedentes históricos, tradiciones y capacidades técnico-burocráticas, y sus equilibrios políticos internos, entre otras cosas. En todo caso, lo importante es que cualquiera sea la posición burocrática o vinculación de dicha agencia con el ministerio del ramo, debe concentrar la información de todo tipo de deuda pública —

²⁴ Ter-Minassian (1997), Kiguel (1998), Barbosa (1998), Boamah (1998) y Brusa (1997).

²⁵ Para una discusión más detallada de este tema ver Asselin (1999).

en moneda nacional y en divisas—, incluida la de carácter contingente otorgada en forma de garantías por el gobierno al sector privado.²⁶

Los resultados en materia de desarrollo, implantación y consolidación de los SIAFC en las economías de la región son muy heterogéneos.²⁷ Hacia fines de los noventa, por una parte, hay países con marcos legales y arreglos institucionales relativamente consolidados, cuyos avances se reflejan en una amplia y exitosa experiencia práctica acumulada. Entre éstos destaca particularmente el SIAFI (Sistema Integrado de Administración Financiera) de Brasil (1986), que ha servido de modelo para otros países de la región. También merece citarse aquí, el SIDIF (Sistema Integrado de Información Financiera) de Argentina (1992) y, más recientemente, el SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera) de Guatemala (1996) (véase recuadro X-7). El caso de Chile es especial pues, a pesar de que su temprana Ley de Administración Financiera de 1975 no fue diseñada con el fin de crear un sistema integrado al estilo de los demás países considerados, los resultados alcanzados por el país en cuanto a disciplina fiscal dan a dicha ley el carácter de arreglo institucional plenamente consolidado y exitoso.

Por otra parte, hay países que, no obstante haber desarrollado importantes avances parciales en esta área —como es el caso del SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera) en Colombia), el SIAFPA (Sistema Integrado de Administración Financiera) de Panamá (1994) y el SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera) en Perú—, aún no han completado algunas etapas para alcanzar la plena y eficaz instauración del sistema.²⁸ En este grupo, cabe incluir al SAFCO (Sistema de Administración Financiera y Control) de Bolivia, el cual se encuentra en proceso de profunda reestructuración.

De igual modo, muchos otros países de la región están desarrollando y experimentando diversos componentes de un SIAFC, pero sin haber alcanzado el nivel de implantación general logrado por los países del primer grupo como el SAFI (Sistema de Administración Financiera Integrado) y el SICON (Sistema de Control) en El Salvador, el SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera) en Paraguay, el SIGEF (Sistema Integrado de Gestión Financiera) en Ecuador, el SICOP (Sistema Integrado de Contabilidad y Presupuesto) en Uruguay y el SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera) de Costa Rica.

Finalmente, hay un grupo de países en que se han dado los primeros pasos para la creación e implantación de un SIAFC. Entre éstos pueden mencionarse los casos del SIGFA (Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoría) en Nicaragua, el SIGECOF (Sistema Integrado de la Gestión y Control Financiero) en Venezuela y el SIGEF (Sistema Integrado de Gestión Financiera)

Recuadro X-7

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN GUATEMALA

²⁶ Sobre este tema, véase el capítulo sobre déficit público.

²⁷ Véase Asselin (1995). Un análisis para países centroamericanos se presenta en Torres (1997).

²⁸ En el caso de Perú, el SIAF ya registra datos de ejecución de ingresos y gastos en 510 unidades ejecutoras en todo el país (300 de ellas ubicadas fuera del área de Lima Metropolitana). En el caso de Colombia se prevé que el SIIF entre en plena operación el 1º de enero de 1999, aunque restringido al gobierno central.

Fuente: Elaborado por el Proyecto SIAF-SAG de Guatemala.

(Cont. recuadro X-7)

En Guatemala, desde 1996, se está ejecutando el Proyecto Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF-SAG) que cuenta con el financiamiento del Banco Mundial y que está realizando un profundo cambio en el manejo de las finanzas públicas a través de la organización e implantación de un nuevo sistema integrado de gestión pública.



La primera fase del trabajo se inició con la implantación de un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) que incluye los módulos de presupuesto, contabilidad gubernamental, tesorería y crédito público, que actualmente permite que 43 ministerios y secretarías ejecuten en tiempo real el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Cada Ministerio programa y ejecuta en forma desconcentrada su presupuesto y la información de la ejecución presupuestaria se trasmite por canales digitales al Ministerio de Finanzas Públicas, donde es recibida por Contabilidad del Estado que valida esa información y automáticamente genera la contabilidad del Estado, con esa información la Tesorería Nacional procede al pago de las obligaciones dentro de 72 horas a los proveedores y servidores del Estado a través de acreditamiento en cuentas bancarias.

Para fortalecer la administración de la deuda pública, se está reorganizando la Dirección de Crédito Público y se ha implantado el Sistema de Gerencia y Administración de la Deuda Pública (SIGADE) y el SIAF DEUDA que lo integra con los sistemas SIAF, SIAD, SNIP y SIGEPRO.

Actualmente, se está trabajando en la organización del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) integrando el sistema de información de proyectos al SIAF. Para fortalecer la administración de los proyectos financiados con préstamos y donaciones se ha desarrollado el Sistema Integrado de Gerencia de Proyectos (SIGEPRO) que permite integrar la ejecución de dichos proyectos a la contabilidad del Estado al tiempo que se generan las salidas de información requeridas por los organismos internacionales de financiamiento (BIRF, BID, CEE, entre otros).

Actualmente, se está trabajando para fortalecer el proceso de adquisiciones y contrataciones del Estado, para incorporarlo en las nuevas tecnologías de difusión y operación de las compras de bienes y servicios a través de internet, así como en la organización de los inventarios de los bienes del Estado y la definición de adecuados sistemas de registro, de valuación y de responsabilidad de los funcionarios públicos en su cuidado y mantenimiento.

Todos los sistemas de administración y finanzas desarrollados se basan en un fortalecimiento del control interno, para lo cual el software, la organización y los procedimientos incluyen todos los elementos de control definidos en las leyes y reglamentos, así como en los principios de contabilidad y auditoría generalmente aceptados. Asimismo, se está fortaleciendo a la Contraloría General de Cuentas para que se constituya en el verdadero ente de control externo de la administración pública guatemalteca.

El desarrollo e implantación de los sistemas se basa en un proceso de capacitación formal y en el trabajo, así como la difusión de las nuevas tecnologías a través de las universidades y en numerosos foros, talleres y seminarios. Hasta la fecha, aproximadamente 16,000

(Cont. recuadro X-7)

Las iniciativas de evaluación de la gestión del gasto público hoy en curso en América Latina y el Caribe no deben considerarse como actividades tendientes a alcanzar mayor disciplina fiscal, sino a introducir mayor transparencia, responsabilidad, eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos. Para ello se requiere un verdadero cambio cultural en el modo en que opera la institucionalidad formal de las adiministraciones públicas (estructura jurídico-legal-organizacional, reglamentos, ordenanzas y otros instrumentos normativos escritos), como también en el plano de las instituciones informales (normas y valores, usos y costumbres). Este proceso es esencialmente evolutivo y, por tal razón, exige un esfuerzo persistente de varias

La consolidación de iniciativas para la efectiva implementación de los SIAFC en los países de la región debe considerarse no sólo como una manera racional de manejar flujos de recursos financieros de manera compatible con el objetivo de estabilización macroeconómica (y, en particular, con el de alcanzar mayor eficiencia en el manejo del gasto gubernamental, al estilo de lo que hace la gerencia financiera de una empresa privada), sino también como un avance institucional altamente positivo en pro de una mayor transparencia y responsabilidad en el manejo de los recursos públicos. Este aspecto de la implementación de los SIAFC en los países de la región reviste una importancia que no debe subestimarse, pues contribuye a mejorar y ampliar las posibilidades de control y evaluación de la gestión pública.

7. Bibliografía

Asselin, Lynette (1999), "From Policies to practice: Reforms of the Public Sector Financial management Systems", en Compendio de documentos presentados en el XI Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Brasil, Brasilia D.F., 25 al 27 de enero.

(1995), "Integrated Financial Management in Latin America as of 1995", LATPS Occasional Papers series, N° 18, Washington, D.C., septiembre.

Barbosa, Fabio (1998), "Public Debt Management after Stabilization: the Recent Brazilian Experience", en Compendio de documentos presentados en el X Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 26 al 28 de enero.

Boamah, Daniel O. (1998), "Barbados Public Debt and its Management", en Compendio de documentos presentados en el X Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 26 al 28 de enero.

Braceli, Orlando (1997), "Los límites a la evaluación de las políticas públicas: el caso argentino (resumen). Y notas sobre algunos aspectos de la política fiscal", documento elaborado en el Mendoza, septiembre.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1997) "A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de *Cadernos mare de reforma do Estado*, N° 1, Brasilia, Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado.

Brusa, Mauro (1997), "Fortalecimiento de la capacidad gerencial para el ejercicio del poder fiscal del Estado", en Compendio de documentos presentados en el IX Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL y el PNUD, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de enero.

- Cohen, Ernesto (1999) “Reforma del Estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño de la gestión pública”, CEPAL, inédito.
- Departamento Nacional de Planeación DNP (1995) “Gestión Pública orientada a resultados”, DEE – Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, Santafé de Bogotá, Colombia.
- Dirección de Presupuestos DIPRES (1998), "Evaluación del desempeño en el sector público: la experiencia chilena", Ministerio de Hacienda de Chile, *Taller sobre evaluación de la gestión del gasto público. Compendio de documentos*, Santiago de Chile, CEPAL, enero.
- Figuroa, Ramón (1999) “Evaluación de programas gubernamentales: la experiencia de Chile”, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile, documento presentado al Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público en Salud, CEPAL, Brasilia D.F., Brasil, enero.
- Garnier, Leonardo (1999) “Función de coordinación de planes y políticas”, documento presentado al Seminario de Alto Nivel sobre las funciones básicas de la planificación, ILPES-CRP, Santiago, Chile, octubre.
- ILPES (2000) “Funciones básicas de la planificación”, Cuadernos del ILPES No. 46, Santiago, Chile.
- (1998) “Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado”, documento presentado a la X Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe y a la XI Reunión del Consejo Regional de Planificación, Santiago, Chile, noviembre.
- (1997), "Panorama de los sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, inédito.
- (1995) “Reforma y modernización del Estado”, compendio de documentos presentados al Seminario Internacional de reforma y modernización del Estado y a la IX Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- Kiguel, Miguel (1998), 'Debt management: the Argentine case', en Compendio de documentos presentados en el X Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 26 al 28 de enero.
- MIDEPLAN (1997) “Guía para la Elaboración y Evaluación de Compromisos de Resultados”, San
- Ministerio de Hacienda de Chile (1998) “Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales”, Dirección de Presupuestos, Santiago, Chile.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social MSPAS (1999) “Memoria de la transformación del proceso de atención, disponibilidad y acceso a medicamentos y otros insumos”, Ciudad de Guatemala, Guatemala, mayo.
- Mintzberg, Henry (1996), 'Managing government. Governing management', *Harvard Business Review*, vol. 74, Nº 3, mayo-junio.
- Medina, Javier (1999) “Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional”, documento presentado al Seminario de Alto Nivel sobre las funciones básicas de la planificación, ILPES-CRP, Santiago, Chile, octubre.

- Mostajo, Rossana (2000) "Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala", Serie de Política Fiscal No. 114, CEPAL, Santiago, Chile, septiembre.
- Public Management Service (PUMA) (1996), "In Search of Results: Performance Management Practices in Ten OECD countries", documento presentado en la Activity Meeting on Contemporary Developments in Performance Management, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), noviembre.
- Smith, Peter (1990), "The use of performance indicators in the public sector", *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 153, Oxford.
- Sojo, Ana (2000) "Reformas de Gestión en Salud en América Latina: Los Cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica", CEPAL, Santiago, Chile, mayo.
- Tanzi, Vito (2000) "El papel del Estado y la calidad del sector público", Revista de la CEPAL No. 71, Santiago, Chile, agosto.
- (1999) "The Quality of the Public Sector", documento presentado a la Conferencia sobre Reformas de Segunda Generación organizada por el FMI, Washington D.C., octubre.
- (1998), "Corruption in the Public Finances", en Compendio de documentos presentados en el X Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 26 al 28 de enero de 1998.
- Ter-Minassian, Teresa (1997), "Financial management of government operations: selected macroeconomic and institutional aspects", en Compendio de documentos presentados en el IX Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL y el PNUD, con el copatrocinio del FMI, del Banco Mundial y del BID, y el auspicio del Ministerio de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, 27 al 29 de enero de 1997.
- Torres, Federico (1997), "Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y medio plazo", Proyecto CEPAL-Gobierno de los Países Bajos, México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, septiembre.
- Vizzio, Miguel Angel (1998), "Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe", *Taller sobre evaluación de la gestión del gasto público. Compendio de documentos*, Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL-Gobierno de los Países Bajos, Santiago de Chile, CEPAL, enero.
- Wiesner, Eduardo (2000) "Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos", Serie de Gestión Pública No.4, ILPES, Santiago, Chile, mayo.