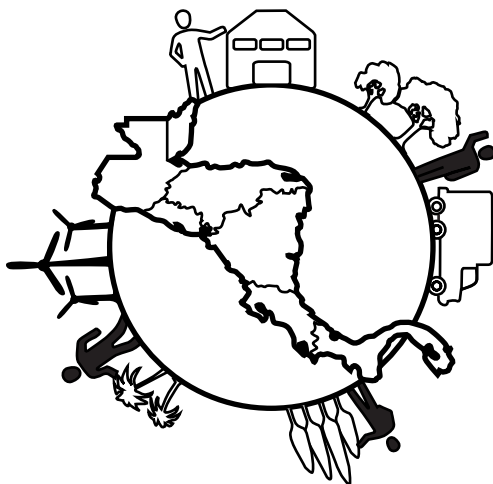


# Gestión pública por resultados para el desarrollo en Centroamérica



Walter Figueroa  
Michelle Molina  
Mark Peñate

Documentos para el diálogo  
**ODS  
2030**  
Agenda fiscal centroamericana

Boletín de Estudios Fiscales

**21**







# **Gestión pública por resultados para el desarrollo en Centroamérica**

**Boletín de Estudios Fiscales No. 21**

Walter Figueroa  
Michelle Molina  
Mark Peñate

### **Supervisión**

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

### **Coordinación**

Walter Figueroa – Economista sénior, Icefi

### **Investigación y redacción**

Walter Figueroa – Economista sénior, Icefi

Michelle Molina – Asistente de investigación, Icefi

Mark Peñate – Asistente de investigación, Icefi

### **Producción editorial**

Mónica Juárez Balcárcel - Asistente de comunicación, Icefi

### **Edición**

Isabel Aguilar Umaña

### **Administración**

Iliana Peña – Coordinadora de desarrollo institucional, Icefi

### **Diagramación e ilustración de portada**

Ivonne de Vera

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)

12 avenida, 14-41, zona 10, colonia Oakland

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Julio de 2018

**ISBN:** 978-9929-674-66-0

Con el apoyo financiero de:



Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la institución cooperante antes mencionada. Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente sin permiso expreso de los autores o editores, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente.

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org). Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, en cuyo caso debe dirigirse a: [comunicacion.icefi@icefi.org](mailto:comunicacion.icefi@icefi.org) o [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org).

## Resumen

Existe en la actualidad una creciente exigencia en cuanto a la construcción de Gobiernos más efectivos y eficientes, lo cual se ha traducido en el impulso de reformas institucionales que permitan innovar la gestión pública. Entre dichas reformas resalta la adopción de la gestión por resultados para el desarrollo (GpRD). Adicionalmente, la gestión pública ha ido mutando desde un andamiaje que sienta las bases de su accionar desde una perspectiva de necesidades hacia una perspectiva de derechos, bajo la cual el centro y fin último del desarrollo es la persona. De esa cuenta, la GpRD se convierte en una herramienta elemental para la promoción de Gobiernos eficaces, eficientes y transparentes para cumplir con la garantía, protección y promoción de los derechos humanos y la consolidación de las democracias. Así, herramientas que contribuyan a afianzar la GpRD —tales como mecanismos que muestren sus avances o retrocesos— resultan ser importantes.

*Palabras clave:*

Derechos humanos, persona como fin último del desarrollo, consolidación democrática, gestión pública como medio para alcanzar el desarrollo centrado en la persona, gestión pública para consolidar democracias.



## Abstract

Currently, there is a growing demand on building more efficient and effective governments, which has led to promote institutional reforms that allow innovation in public management. Of particular interest among these reforms, is the Managing for Development Results (MfDR) framework. In addition, public management has been evolving from an early framework of needs based perspective to a rights based perspective, under which the center and ultimate goal of the development is the individual. As a result, MfDR becomes a key strategy for the promotion of efficient, effective and transparent governments in order to guarantee, protect, and promote human rights and democracy consolidation. Thus, it is important to have tools that contribute to secure MfDR, such as those that monitor advances and setbacks.

*Keywords:*

Human rights, person as the ultimate goal of development, democratic consolidation, public management as means to achieve person-centered development, public management to consolidate democracies.



# Índice

Introducción	14
1. Gestión pública para el desarrollo	16
1.1 Paradigmas y tendencias	16
1.2 Política fiscal para el desarrollo: un ejemplo de la GpRD	27
2. Contexto y aspectos teóricos de la gestión por resultados	31
2.1 Modelo de gestión burocrática tradicional y su crisis	31
2.2 Nueva gerencia pública: principales aspectos y perspectivas críticas	38
2.3 El concepto de gestión por resultados	43
2.4 Requerimientos de la gestión por resultados	45
2.5 Estructura y metodología de la gestión por resultados	47
2.6 Herramienta de medición de la gestión por resultados para el desarrollo	49
3. Evolución de la gestión por resultados en Centroamérica	52
3.1 Pilar 1: planificación orientada a resultados	58
3.2 Pilar 2: presupuesto por resultados	64
3.3 Pilar 3: gestión financiera, auditoría y adquisiciones	70
3.4 Pilar 4: gestión de programas y proyectos	75
3.5 Pilar 5: seguimiento y evaluación	84
Recomendaciones	89
Referencias bibliográficas	107
Anexos	111

## Índice de tablas

Tabla 1.	Centroamérica: calificación según pilar del Índice GpRD	55
Tabla 2.	Centroamérica: pilar de planificación por resultados según componente	63
Tabla 3.	Pilar de presupuesto por resultados según componente	69

## Índice de gráficas

Gráfica 1.	Desigualdad de los ingresos de mercado y de los ingresos disponibles en América Latina y en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	29
Gráfica 2.	Tamaño de los Gobiernos de Centroamérica como porcentaje del PIB (en USD de 2010, 1968-2016)	33
Gráfica 3.	Nivel de gasto social per cápita en países de Centroamérica y seleccionados de América Latina en 1990-1991, 1996-1997 y 2000-2001	40
Gráfica 4.	Centroamérica: pilar de planificación por resultados	61
Gráfica 5.	Centroamérica: pilar de presupuesto por resultados	66
Gráfica 6.	Componentes del pilar de gestión financiera y presupuestaria	70

Gráfica 7.	Avances de 2007 a 2013 en componentes de GPF por país	76
Gráfica 8.	Componentes del pilar de gestión de programas y proyectos	76

## **Índice de mapas**

Mapa 1.	Centroamérica: Índice GpRD 2013	54
Mapa 2.	Pilar seguimiento y evaluación	86

## **Índice de ilustraciones**

Ilustración 1	El ciclo de la gestión por resultados	47
Ilustración 2	Modelo PDCA	49
Ilustración 3	El ciclo de la gestión pública	50
Ilustración 4	Niveles de análisis del SEP	50
Ilustración 5.	Composición del Índice GpRD	51

## Siglas y acrónimos

A&C	Adquisiciones y contrataciones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGC	Contraloría General de Cuentas
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Comprasal	Sistema Electrónico de Compras Públicas de El Salvador
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFP	Gestión financiera pública
GPF	Gestión presupuestaria y financiera pública
GpR	Gestión por resultados
GpRD	Gestión por resultados para el desarrollo
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Ilpes	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo (Panamá)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá)
Mideplán	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
NGP	Nueva gestión pública
NIC-SP	Normas internacionales de contabilidad del sector público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo

ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDCA	Plan, Do, Check, Act
PE	Planificación estratégica
PIB	Producto interno bruto
POA	Plan operativo anual
PpP	Presupuesto por programas
Prodev	Programa para la implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo
Sefin	Secretaría de Finanzas (Honduras)
Segeplán	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala
SEP	Sistema de Evaluación Prodev
Seplán	Secretaría Técnica de Planificación y Comercio Exterior (Honduras)
Seteplán	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (El Salvador)
SIAF	Sistemas integrados de administración financiera
Siafi	Sistema de Administración Financiera Integrada (Honduras)
Siafpa	Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá
Siges	Sistema de Gestión (Guatemala)
TIC	Tecnologías de información y comunicación

## Introducción

Existe vasta evidencia sobre el rol primordial del Estado en el ciclo virtuoso del crecimiento económico y, por ende, del desarrollo. El Estado es factor fundamental para impulsar el dinamismo económico y reducir desigualdades sociales. De manera complementaria, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contemplan como meta la reducción de la desigualdad en y entre los países, pues reconocen que el crecimiento económico es insuficiente para reducir la pobreza, sobre todo si este no es inclusivo y toma en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

En relación con esto, existe una creciente exigencia para mejorar la efectividad del sector público, en términos de hacer mejor uso de sus recursos (eficiencia) y de cumplir sus promesas y las metas establecidas (eficacia) (Kaufmann, Sanginés, & García, 2015). Por ello, en los últimos años, con el fin de alcanzar estos objetivos tanto en la mejora de los servicios públicos, como en el uso eficiente de los recursos y la gestión efectiva de las instituciones, los Gobiernos del mundo se han empeñado en formular nuevas leyes, crear o modificar instituciones e introducir instrumentos y metodologías innovadoras de gestión. Por estas razones, muchos países han emprendido el camino hacia la gestión por resultados para el desarrollo (GpRD).

Este estudio pretende aportar más elementos a la discusión sobre cómo promover en Centroamérica Gobiernos más eficaces, eficientes y transparentes en el cumplimiento de sus objetivos, entre los que debe destacarse la garantía, promoción y protección de los derechos humanos, la búsqueda del desarrollo y la consolidación democrática. Para el efecto, el primer capítulo inicia con una reflexión sobre la importancia de la gestión pública de acuerdo con el paradigma de la GpRD para alcanzar el desarrollo integral de los países. Enseguida se abordan aspectos tanto históricos como teórico conceptuales sobre la gestión por resultados (GpR), el modelo de gestión burocrático y la nueva gerencia pública, todos ellos cruciales para comprender la evolución teórica en el tiempo y la importancia de la gestión en el desarrollo institucional.

En el tercer capítulo se identifican los avances y la situación actual de la GpR en los seis países de Centroamérica, realizando, para el efecto, un análisis de la administración central de los países por medio de una comparación de los

datos obtenidos por el Sistema de Evaluación Prodev (SEP), sobre los cinco pilares de la GpRD (planificación, presupuesto, gestión financiera pública, gestión de programas y proyectos, y seguimiento y evaluación) en 2007 y 2013.

Finalmente, en el último apartado se presentan las principales conclusiones derivadas del análisis efectuado, así como algunas recomendaciones específicas sobre los distintos retos que los Gobiernos de Centroamérica enfrentan para mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública por medio de la GpRD.

# 1. Gestión pública para el desarrollo

## 1.1 Paradigmas y tendencias

Situar el ejercicio pleno de los derechos humanos, por parte de todas y todos, como el gran objetivo del desarrollo de la sociedad implica un cambio paradigmático en torno al quehacer público y su rol, pues se requiere fortalecer un orden «democrático deliberativo, con la plena concurrencia y voz de los más diversos actores, y del rol central del Estado como garante de estos derechos [civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales], con sus consiguientes tareas en materia de promoción, redistribución, regulación y fiscalización. Para avanzar en esta dirección son fundamentales los pactos sociales, pues precisamente conjugan la igualdad en términos de deliberación ampliada, de redistribución de los frutos del crecimiento y de acceso a distintos eslabones de la inclusión social que dan cuerpo a la plena titularidad de derechos» (Cepal, 2014: 39).

Antes de situar a la persona y sus derechos como centro del desarrollo, la gestión pública giraba totalmente en torno a un enfoque de necesidades (privaciones), es decir, concibiendo a la persona como un objeto, toda vez que se concentra o prioriza la satisfacción de aquellas (cobertura de las privaciones), pero sin empoderamiento, sin considerar que la persona es capaz de transformar su realidad. Comprender esta forma de gestión resulta de importancia capital, pues en ese contexto el rol de lo público y su intervención confluyen hacia un «esquema tutelar, filantrópico, la situación irregular o de la asistencialidad en el marco de la minoría» (Oyarzún *et al.*, 2008: 33), en el que se reconocen necesidades y reivindicaciones legítimas, pero sin existir «obligación moral o legal de parte del Estado» (Save the Children, 2002: 22).

En este marco, las funciones que asume el Estado y todo su andamiaje institucional quedan definidos por un entorno en el que se jerarquizan necesidades (algunas son más importantes que otras) que pueden variar según la situación específica de la persona y su entorno, incluso, bajo el reconocimiento de una perspectiva subjetiva en la que se recurre a acciones de corto plazo y poco ambiciosas (provisión de bienes públicos para satisfacer una necesidad), orientadas al asistencialismo y sin una visión

integral del goce pleno de derechos de la persona. En suma, un entorno definido por una visión del «desarrollo» muy limitada, que no profundiza en sus dimensiones, implicaciones y dimensión histórica.

El enfoque de necesidades gira en torno a una conceptualización de desarrollo muy restringida, de corto plazo, que hasta podría denominarse de manera coloquial, «apaga fuegos», en la que poco o nada tienen que ver la persona y sus derechos como centro de la intervención del Estado, sino más bien se trata de un enfoque concentrado en el mercado y sus fallos (cosificación de la persona). Evidentemente, en este contexto, es decir, en el de necesidades, el rol del Estado es filantrópico o asistencialista, tendiendo a tener una presencia muy reducida, puesto que es lo privado (en este caso, el mercado) el que debe regularse de tal forma que, con sus mecanismos y bajo un «esperado» mejor funcionamiento, se haga cargo de cumplir los objetivos de desarrollo planteados.

### **Recuadro 1. Política fiscal ortodoxa y sus implicaciones**

La política fiscal ortodoxa se basa fundamentalmente en la resolución de los fallos de mercado, reconociendo que el mercado asigna de manera más eficiente los recursos en comparación con el sector público. Esta concepción sostiene que la búsqueda del interés individual detona un efecto de derrame. Desde esta perspectiva, la política fiscal pone en el centro de su acción a los mercados e intereses individuales y, de manera secundaria, a la ciudadanía y la satisfacción de sus necesidades (privaciones), y en ningún momento busca una garantía de derechos humanos.

En efecto, en la mayoría de las economías modernas, la producción y distribución de bienes y servicios recaen principalmente en el sector privado, más que en el público. Los mercados desempeñan un importante papel en nuestra economía: en condiciones ideales, garantizan que esta sea eficiente en el sentido de Pareto (Basu, 2013). Esto constituye uno de los principios más duraderos que sostienen que este tipo de organización asigna eficientemente los recursos: «Lo único que busca (un individuo) es su propia ganancia, y en este, como en muchos otros casos, una mano invisible lleva a promover un fin que no estaba en sus intenciones. Y ella no es necesariamente mala para la sociedad. Al buscar su propio interés a menudo promueve el de la sociedad más eficazmente que si realmente pretendiera promoverlo»<sup>1</sup> (Smith, 1776).

Sin embargo, muchas veces los resultados de los mercados no son satisfactorios. Por ello, Musgrave & Musgrave (1992: 9) sostuvieron que «el mecanismo de mercado por sí solo no puede realizar todas las funciones económicas. La política pública es necesaria para guiar, corregir y complementar al mercado con algunos aspectos». Esta fue la visión ortodoxa que sustentó la política fiscal.

Se consideraban seis condiciones básicas en las que se afirma que los mercados no son eficientes en el sentido de Pareto. Estas condiciones se denominan «fallos del mercado» y constituyen un argumento en favor de la intervención del Estado; las principales, identificadas por Stiglitz (2000), son:

1. Fallo de competencia (cuando no había competencia perfecta);
2. Bienes públicos (cuando los bienes no eran suministrados por el mercado o cuando sí los suministraba el mercado, pero en cantidades insuficientes);
3. Externalidades (cuando los actos de una persona o empresa afectaban a otros, imponiendo/generando un costo/beneficio, pero sin compensar/recibir retribución);
4. Mercados incompletos (cuando había bienes y los servicios no públicos puros eran suministrados inadecuadamente por los mercados);
5. Fallos de información (cuando el mercado suministraba por sí mismo muy poca información, proporcionando a los consumidores información incompleta);
6. Desempleo y otras perturbaciones económicas.

Siguiendo esta línea de ideas, Musgrave, uno de los grandes hacendistas del siglo XX, consideraba que el Estado tenía tres «brazos económicos» para hacer frente a los fallos del mercado. El primer brazo era el de la estabilización, que buscaba que la economía permaneciera en un nivel de pleno empleo con precios estables; cómo hacerlo fue, en su momento, el tema principal de los cursos de macroeconomía (Stiglitz, 2000). El segundo era el brazo de la asignación, por medio del cual el Estado se apartaba del proceso de mercado e intervenía en la manera en que la economía asignaba sus recursos para ser más eficiente; tal intervención podía ser directa (por ejemplo, con la compra de bienes como defensa

<sup>1</sup> A esto se denomina la «derrama»

y salud) o indirecta (a través de impuestos y subvenciones que incentivaban o no algunas actividades). Y el tercero se refería al brazo de la distribución, que velaba por la equidad al observar la forma en que los bienes producidos por la sociedad se distribuían entre sus miembros, a pesar del costo de eficiencia que ello pudiese suponer.

La política fiscal de los Estados de bienestar europeos y los desarrollistas en Latinoamérica suelen centrar su atención en los dos últimos brazos: asignación y distribución para garantizar las necesidades básicas de la población, así como mayor equidad. No obstante, con el Consenso de Washington se dio primacía cuasi absoluta al brazo de la estabilización, e incluso se buscó acortar los otros dos brazos. El referido consenso promovió políticas económicas de ajuste estructural para insertarse en la lógica del mercado; en otras palabras, disminuir el papel del Estado con el objetivo de incrementar el margen de maniobra del sector privado, abrir las economías y acabar con las prácticas proteccionistas. Algunas de las medidas que se impusieron en materia de política fiscal fueron: la disciplina presupuestaria (reducción del déficit fiscal); cambios en las prioridades del gasto público de áreas menos productivas como sanidad, educación e infraestructura; reforma fiscal con miras a ampliar las bases imponibles y con tipos marginales moderados (Serrano, 2000).

La reducción de la política fiscal a un mero control cuantitativo de las cuentas públicas, con reglas numéricas sobre la deuda pública, el déficit o el gasto, como los parámetros establecidos en el Consenso de Washington, no garantiza un adecuado manejo del Estado en la economía, ya que obstaculiza las acciones contracíclicas. Adicionalmente, tampoco contempla el impacto de las finanzas públicas en objetivos cruciales del desarrollo, el crecimiento de largo plazo y la distribución del ingreso (ILPES, 2012).

En realidad, pese a que estas medidas conllevaron al control de la inflación y mejoría en algunas otras variables,<sup>2</sup> luego de ser implementadas no se tradujeron en un crecimiento rápido ni en productividad debido al deterioro estructural de los vínculos entre el crecimiento y la balanza comercial que, incluso, causó cierta inestabilidad de las economías por las fluctuaciones del financiamiento externo y debilitó los mercados laborales, a la vez que se desgastaba

<sup>2</sup> Entre ellas, la disciplina presupuestaria, que trae como consecuencia mayor confianza en las autoridades macro-económicas, mayor participación en los mercados globales y mayor inversión extranjera directa.»

el vínculo pobreza/crecimiento (Ocampo, 2005 ). A ello cabe agregar que, a raíz de las rigideces introducidas en el gasto público, los sistemas de seguridad social y sus redes de protección social no fueron capaces de responder a las demandas crecientes generadas por una mayor inestabilidad del empleo y los salarios. Es por ello que las medidas del Consenso de Washington dejaron como saldo mayores niveles de riesgo macro y microeconómico que, finalmente, se tradujeron en mayores riesgos sociales y, por ende, mayores demandas de protección.

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

Es importante aclarar que existen distintos enfoques del Estado, cada uno de ellos referido a las distintas funciones que este debe desempeñar tanto en la economía como en la sociedad en general; la cantidad de recursos requeridos también depende del enfoque establecido. Si el Estado es subsidiario y pretende corregir las fallas del mercado, los recursos que se necesitan serían mayores, en comparación con la cantidad que se demandaría para satisfacer una visión de Estado mínimo, que se concentre en proteger la seguridad y libertad de acción del mercado. De igual manera, si el Estado se propone garantizar los derechos humanos, los recursos que necesitaría serían todavía mayores. Por otro lado, debe considerarse, tal como indica la Ley de Wagner<sup>3</sup> —que ahora se observa justamente en los

<sup>3</sup> La ley se basa en tres afirmaciones: primero, el crecimiento económico también se refleja en una mayor sofisticación que conlleva a hacer más compleja la reestructura legal y la incorporación continua de nuevas leyes; segundo, la urbanización incrementa las externalidades negativas, tales como el tráfico vial y los hechos delictivos, que demandan intervención; y tercero, los bienes del Gobierno tienen una alta elasticidad de ingresos de la demanda, que haría que el gasto público aumentara como proporción del ingreso. Esta última, pese a haber recibido mayor atención, carece de evidencia empírica convincente que la demuestre (Black, Hashimzade, & Myles, 2009).

crecientes tamaños de los Gobiernos en la mayoría de países del mundo—, que se requieren incrementos del gasto público para financiar una mayor complejidad social por medio del suministro de bienes y servicios públicos.

El cambio paradigmático al que se aludió al inicio, en función de una visión del desarrollo de las sociedades que en su centro ubique a la persona y la realización de sus derechos, requiere un Estado protagónico y que no solo actúe en funciones de regulación o mediante intervenciones aisladas, sino que conduzca integralmente las estrategias de desarrollo, lo cual va más allá de su rol definido en un contexto vinculado con un enfoque de necesidades, es decir, va más allá del paradigma del Estado subsidiario (Cepal, 2014).

Ese Estado protagónico, en el contexto de una visión desarrollista y de garantía de los derechos humanos (con sus nuevos desafíos en términos tecnológicos, ambientales, de equidad de género, entre otros), implica abandonar la tradicional perspectiva capitalista de que el Estado juega tan solo un rol para subsanar las fallas de mercado, idea desde la cual el Estado se ha ido desmontado y achicando. En este sentido, Mazzucato (2014: 27) señala que la retirada del Estado «se ha justificado en términos de reducción de la deuda y —quizá de manera más sistemática— en términos de hacer que la economía sea más “dinámica”, “competitiva” e “innovadora”. Se considera que las empresas son las fuerzas innovadoras, mientras que al Estado se le asigna el papel de la inercia: es necesario para lo “básico”, pero demasiado grande y pesado para ser un motor dinámico»; sin embargo, Mazzucato hace una contribución significativa para desmontar esa visión al demostrar que el Estado no es actor al que se le puede considerar como lastre, entrometido, subsidiario o facilitador, sino al contrario, en un contexto económico es un socio clave del sector privado. Por ejemplo, con una política adecuada y efectiva de atracción de inversiones, que incluya elementos como el fortalecimiento de la competencia y competitividad del mercado y de la cultura económica por medio de una planificación en sectores que generan mayor valor agregado, como «el mercado financiero para garantizar el acceso al crédito, especialmente a las mipymes; el mercado monetario para flexibilizar el tipo de cambio y adoptar una política monetaria más orientada a la promoción de empleo, y el mercado laboral que garantice tanto el aumento de la productividad del trabajador como el establecimiento de un salario mínimo que garantice un nivel de vida digno para la población» (IcEFI, 2017: 2). Ello, además de otros esfuerzos desde el sector público en

la educación, protección social, infraestructura y política económica que tienen el potencial de dinamizar la economía e incidir positivamente a nivel macroeconómico y en las actividades de las empresas. Este nuevo enfoque, basado en derechos, coincide en considerar a la persona como sujeto de derechos, reconociendo que para ello es imprescindible su participación y empoderamiento y dejando de lado la cosificación de la condición humana, todo desde un marco holístico que articula derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. En este contexto, el rol del Estado resulta ser mucho más amplio y su acción renovada y con mayor legitimidad, es decir, en un enfoque guiado por los derechos de las personas, a diferencia del guiado por el de necesidades, el Estado y su acción dejan de ser asistencialistas en función de ciertos tipos de déficit, para convertirse en garante del cumplimiento del desarrollo para la realización plena de la persona: «la aplicación de un enfoque de derechos sí obliga a los Estados a hacerse responsables o estar a cargo del cumplimiento de esos derechos» (Oyarzún *et al.*, 2008: 33). Es decir, el Estado reconoce que el ejercicio de los derechos de las personas constituye siempre su obligación. Es imperativo recordar que este Estado también implica un mayor dinamismo de las obligaciones de los individuos en su contribución al mantenimiento de él.

Vale decir que, en estas circunstancias, un Estado reducido resulta ser inefectivo para dar respuesta a los retos que impone el desarrollo fundamentado en la persona. O'Donnell (2007: 54) se refiere a esto como «un Estado que, por débil y angosto, no funciona como el impulsor de la conquista de los derechos de ciudadanía implicados y reclamados por la democracia. El dinamismo del capitalismo lo hace un constante productor y reproductor de desigualdades y, con ellas, de la abrogación de parte de esos derechos».

Chang (2004) también señala que los esquemas desarrollistas de los países actualmente ricos se fundamentaron en Estados institucionalmente fuertes, de manera que desde su intervencionismo consiguieron políticas, especialmente proteccionistas. De acuerdo con la evidencia histórica mostrada por este autor, es inconcebible pensar que todo el andamiaje de propuestas provocadas por el Consenso de Washington derivara en un tránsito de países pobres hacia países ricos y con mayor bienestar para su población.

El desafío que impone el desarrollo humanocéntrico debe ser un Estado como el que refiere la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal,

2014): fuerte y proactivo; con propuestas de política pública; con participación junto a otros actores en cuanto a su función económica, social y ambiental. En conjunto, todo ello debe coproducir resultados para el desarrollo, lo cual demanda a la vez pactos políticos y sociales que establezcan la senda hacia el desarrollo. Entre dichos pactos es fundamental un pacto fiscal que «permita dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir los recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad» (Cepal, 2014: 39).

Las dos posiciones del Estado son consideradas contrarias puesto que por un lado se tiene un enfoque basado en las necesidades —el cual ha sido fácilmente permeado por concepciones teóricas sobre el libre mercado y el uso de los recursos naturales de manera irracional— y, por el otro, un enfoque en el que se trata de superar el esquema anterior (muy susceptible a la «mano invisible»), buscando el desarrollo fundamentado en la persona como sujeto de derechos y teniendo en consideración que el bienestar de la persona y su calidad de vida están íntimamente ligados a la sostenibilidad ambiental.

En cualquiera de los dos extremos, incluso en los estadios de transición, la gestión pública es clave para alcanzar los cambios sociales que se pretenden, pues ella se refiere al conjunto de procesos que la administración pública utiliza para alcanzar los resultados, objetivos y metas trazados. Es pertinente advertir que los cambios económicos, sociales, políticos, entre otros, experimentados por las sociedades (incluyendo cambios en la visión sobre el desarrollo, es decir, cambios de paradigma), se producen en forma permanente e inciden en la concepción de la gestión pública.

En efecto, anteriormente la gestión pública weberiana trataba de calzar con esquemas tradicionalistas, basados en las necesidades y el mercado, por lo que la relación entre ciudadano y Estado se fundamentaba en la obediencia y era determinada por: a) el carácter legal de las normas; b) la estandarización de rutinas y procedimientos; c) la jerarquía hacia la autoridad, entre otros. Desde este esquema, la forma de gestión pública trata de estandarizar la naturaleza humana y son los cuadros técnicos los que deciden qué es lo mejor para la sociedad, sin tomarla en cuenta para las propuestas programáticas («ofertismo» de la gestión pública).

Posteriormente, con el surgimiento de la nueva gestión pública (NGP) se experimenta un tránsito hacia una relación entre ciudadanía y Estado en

función del reconocimiento de derechos, con gran énfasis en la adopción de la «economización o la mercadización de la administración pública, incluyendo gerencialismo, descentralización, simplificación de la toma de decisiones, indicadores de desempeño, objetivos en términos de resultados, administración por resultados y uso de nueva tecnología en el gobierno» (Suk Kim, 2007: 516).

Asimismo, debe advertirse que las reformas del Consenso de Washington, en la supuesta búsqueda de efectividad y eficiencia en la administración pública, implicaron reformas de gran calado que conllevaron al achicamiento del Estado, entre ellas la privatización de los servicios públicos y de las empresas públicas. Al respecto debe reiterarse que Mazzucato, tal como se señaló anteriormente, muestra que el Estado es un socio vital de la empresa privada y que ha impulsado fuertes innovaciones de las que la empresa privada y la economía en general se han beneficiado; asimismo, Chang (2016) señala que existen muchas maneras de mejorar el desempeño de las empresas públicas, con lo cual resulta erróneo que dicha mejora se dé solo y exclusivamente si dichas empresas son privatizadas.

Las convicciones que originaron las reformas del Consenso de Washington produjeron el adelgazamiento del sector público, tanto funcional como en términos de autoridad, y son totalmente inconsistentes con la búsqueda de un desarrollo cuyo centro sea la persona. Del mismo modo debe advertirse que si bien la NGP tiene como parte de sus fundamentos la racionalización económica (eficacia y eficiencia económicas), y que por ser contemporánea del consenso referido se le vincula con él, va más allá de dichos fundamentos, ya que no busca que el Estado deje de realizar sus tareas (esa no es la discusión), sino que trata de que aquello que se hace se haga bien, cumpliendo, por supuesto, con los resultados planteados.

Si bien la NGP enfatiza la centralidad de la ciudadanía, aún tiene la debilidad de que esta es tratada como cliente, concepto que permanece corto si se analiza desde una perspectiva de derechos; en otras palabras, pese a que la relación entre Estado y ciudadanía en este caso trata de basarse en esa perspectiva, aún se encuentra fuera de la perspectiva del empoderamiento de la persona, un aspecto vital en el enfoque de derechos. El empoderamiento es algo que rescata lo que algunos teóricos de la gestión pública denominan «gobernanza responsable». Así, en términos de gestión pública se ha transitado de un modelo

burocrático en el que la coerción es lo central, hacia la NGP, en donde se da preponderancia a la delegación y, en los últimos años, a una relación entre Estado y ciudadanía basada en la cooperación. Esta última constituye uno de los basamentos de la gobernanza responsable, al cual se une la premisa de que la participación gubernamental es necesaria, pero insuficiente, poniendo el acento en esto último, más que en la ineffectividad o ineficiencia. «La premisa del concepto de la gobernanza es la afirmación de que han ocurrido en las últimas décadas cambios en el régimen político (democratización), en el sistema administrativo del gobierno (redimensionamiento y descentralización) y en el arreglo y la dinámica de la sociedad económica y civil (nacional y mundial), que han impactado el modo tradicional de gobernar y han hecho prácticamente imposible, muy difícil o muy costoso que el gobierno pueda dirigir a su sociedad solo a partir de sus ideas, proyectos y recursos y pretenda hacerlo a través de su habitual modo jerárquico de mando y control sobre todo el conjunto social» (Aguilar, 2014: 15-16).

La gestión pública como un medio que contribuye a alcanzar los desafíos que plantea el desarrollo (con base en la concepción de que cada sociedad y proceso histórico influyen en ella y la redefinen), como se ha visto de manera muy sucinta, ha mutado para tratar de responder a esas aspiraciones. En todo caso, la gestión pública, como se advirtió anteriormente, es un medio y no un fin y, como medio que está sujeto a la modernización en función de las nuevas concepciones de desarrollo, ofrece hoy en día elementos tanto desde una perspectiva de racionalidad económica (eficacia y eficiencia, por ejemplo), como desde los requerimientos de inclusión social y participación ciudadana que la acerquen a una concepción de desarrollo fundamentado en la plena realización de la persona.

En este contexto, uno de los componentes de la NGP, esto es, la gestión por resultados, proporciona «a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones [...]. [La] gestión para resultados busca facilitar la conducción del sector público a fin de que los países puedan alcanzar el desarrollo, por lo cual este enfoque se conoce con el nombre de gestión para resultados en el desarrollo» (BID, 2015: 1).

Esta gestión por resultados para el desarrollo (GpRD) encuentra su base en la noción de que el valor público que se genera puede orientarse, entre otros objetivos, a dar respuesta a la garantía de los derechos de las personas mediante un proceso de legitimación democrática, el cual está sujeto a medición, monitoreo y evaluación, de tal forma que se obtenga el mayor provecho de la gestión pública para el alcance de los cambios sociales, económicos, políticos y culturales que se pretende lograr.

Se advierte que la gestión pública tiene fuertes desafíos en términos del desarrollo fundamentado en la persona, entre los cuales se puede citar, sobre todo en cuanto a la realidad centroamericana, legitimación de la gestión pública a través de procesos democráticos (gestión pública basada en contratos sociales participativos y amplios); fortalecimiento funcional y de la autoridad del sector público (para ejercer un papel efectivo y eficiente como garante de los derechos de la ciudadanía); empoderamiento de la ciudadanía en el ciclo de gestión pública (la persona es sujeto de derechos y capaz de contribuir al cambio que propicie el goce pleno de su vida). Sin embargo, también se advierte que existen elementos de ella que, al permitir el establecimiento claro de los cambios que se quiere alcanzar; programar su alcance de manera programada; permitir su cuantificación; y dar cuenta de los avances o retrocesos en la senda hacia los resultados trazados, resultan ser un medio importante para concretar las aspiraciones de desarrollo (CAF, 2015).

Ejemplo de ello es la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, la cual persigue poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad mediante el alcance de diecisiete objetivos y 169 metas correspondientes (Cepal, 2016: 48). Los compromisos que impone esta agenda en dimensión y tiempo son altamente desafiantes; se reconoce el importante rol del sector público para su cumplimiento, así como la relevancia de la gestión pública como herramienta que permite clarificar el camino hacia dicho cumplimiento. Así, es claro que nada de lo anterior podrá alcanzarse sin la modernización de la gestión pública, con un servicio civil comprometido, además de instituciones efectivas y eficientes, innovadoras, íntegras y transparentes.

A tenor de lo anterior, la *Declaración de Bogotá*<sup>4</sup>, firmada por los países miembro del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

4 Véase: [http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506921/2017-08-03\\_Declaracion\\_bogota\\_julio28\\_2017.pdf/00bbe770-620c-4808-a807-aa332d6cef16](http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506921/2017-08-03_Declaracion_bogota_julio28_2017.pdf/00bbe770-620c-4808-a807-aa332d6cef16)

(CLAD) —entre los que se incluyen los centroamericanos—, refiere que es vital, para alcanzar la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la promoción de mecanismos de gobernanza eficaz que puedan, entre otros, contribuir al establecimiento de instituciones más eficaces mediante el fortalecimiento de la gestión pública, en búsqueda de sociedades inclusivas, pacíficas y sostenibles.

## 1.2 Política fiscal para el desarrollo: un ejemplo de la GpRD

Tal como afirman Martin, Mehrotra & Prasad (2009), «en el mundo moderno, la política fiscal es el Contrato Social». La política fiscal se sustenta en obligaciones políticas individuales como el pago de impuestos, lo cual puede provocar una tensión entre el interés particular y gremial y el beneficio colectivo o social que se pretende alcanzar con el gasto público, al tiempo de que se levantan o destruyen fronteras sociales e identidades colectivas. Para que haya desarrollo, hay al menos tres elementos básicos (Icefi, 2015): primero, un crecimiento económico sostenido y sostenible, regulando el uso de los recursos naturales, la generación de empleo y la distribución de la riqueza a través de los salarios y de una política fiscal progresiva. Segundo, la construcción de la igualdad es elemental para el desarrollo, reivindicando y promoviendo bienes públicos que garanticen y protejan los derechos de todas y todos. Y, por último, construir Estados efectivos que diseñen, planifiquen y alcancen metas de desarrollo, a la vez que rinden cuentas a los ciudadanos y dirimen de manera legítima y democrática los conflictos entre el interés particular y el bien común.

De forma más específica, el Icefi (2016) asegura que mediante un gasto público eficiente y transparente el Estado puede influir directamente en las personas y contribuir a mejorar sus opciones de vida. Para Ocampo (1998) «el gasto social es, sin duda, el componente más importante a través del cual el Estado incide sobre la distribución del ingreso». Además, a largo plazo, una mayor inversión en capital humano permite incidir en uno de los determinantes estructurales de la distribución del ingreso. Algunos estudios muestran que una mayor asignación de recursos a la educación no solo mejora la distribución de capital humano en la sociedad, sino que también puede tener efectos en la distribución del ingreso que sobrepasan las estimaciones de los estudios de incidencia distributiva de corto plazo (Ocampo, 1998).

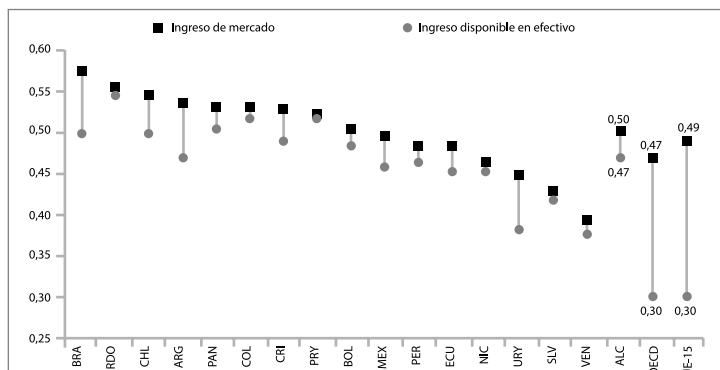
Cada vez más, la literatura reciente (Martner, Podestá & González, 2013) resalta en mayor medida los efectos complementarios de la política fiscal sobre los objetivos de desarrollo. Ello refleja el creciente consenso relativo a que se puede y se necesita generar ganancias de productividad por medio del mejoramiento en la provisión de bienes públicos, incrementando así el potencial de crecimiento de las economías latinoamericanas.

No obstante, desde en la década de 1990 muchos países latinoamericanos han sido marcados por el estilo de desarrollo del síndrome del casillero vacío, definido como la ausencia de crecimiento con igualdad (Ilpes-Cepal, 2012, citando a Cepal, 1990). Una política fiscal bien administrada puede constituir la base de un contrato social renovado entre los latinoamericanos y sus Gobiernos, para lo cual es esencial proporcionar bienes y servicios públicos mejores y más justos, que contribuyan igualmente a la consolidación democrática en la región (OCDE, 2008). Esto obedece a que la política fiscal puede influir en la equidad, dependiendo de quién se beneficia de los servicios que provee el sector público, quiénes reciben transferencias del Gobierno y quiénes contribuyen a financiarlo mediante el pago de impuestos (Icefi/FIDA, 2016).

Al igual que la gestión pública (como parte fundamental de ella), aunque con mayor resistencia, la política fiscal ha ido cambiando de un esquema muy economicista hacia esquemas desarrollistas; sin embargo, sigue teniendo retos importantes, principalmente en su implementación, de manera que exista una efectiva garantía de los derechos económicos, sociales políticos y culturales por parte de la ciudadanía.

La experiencia internacional ha demostrado que en todos los modelos de desarrollo exitosos el rol de lo público siempre ha sido estratégico y relevante. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha reconfirmado en múltiples ocasiones que el papel del Estado y, especialmente, el de la política fiscal, es crucial en el objetivo de desarrollo inclusivo y en la incidencia en la distribución del ingreso (FMI, 2014). No obstante, la evidencia empírica demuestra que, a pesar de que los sistemas fiscales latinoamericanos hayan alcanzado un equilibrio y estabilidad, según Gurría (2008) dichos sistemas han contribuido poco a enfrentar los problemas sociales de pobreza y desigualdad, considerados dos de los principales desafíos de la región. En este sentido, en la gráfica 1 se observa que mientras en Europa (UE-15) los impuestos y transferencias reducen significativamente la desigualdad, el resultado en la región latinoamericana es bastante menor.

**Gráfica 1. Desigualdad de los ingresos de mercado y de los ingresos disponibles en América Latina y en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (índices de Gini alrededor de 2011)**



Fuente: Hanni, Martner & Podestá (2014)

En un contexto democrático, un Estado para el desarrollo requiere la modernización de las instituciones públicas y la profesionalización del servicio civil; fortalecer la planificación del desarrollo, de manera que se complementen políticas públicas para la reducción de la desigualdad y la pobreza con metas de crecimiento económico, aumento del empleo, inversión privada y transformación productiva, en un marco de sostenibilidad ambiental. Para conseguir estos objetivos, cobra importancia que se dé un cambio en cómo se administran los recursos del Estado. En lugar de que la planificación, asignación presupuestaria, ejecución y el resto de momentos presupuestarios se orienten casi exclusivamente a cumplir las normas y reglamentos, debe buscarse que los recursos se utilicen en función del logro de resultados y metas que impacten en mayor desarrollo y mejor calidad de vida de la población.

La GpRD pretende eso, orientar a la administración pública, incluyendo sus recursos y esfuerzos, hacia el logro de resultados para el bienestar de la población. La GpRD pretende alcanzar cierto equilibrio entre las actividades de cada institución pública y los resultados de desarrollo buscados, al incrementar el valor aportado a la ciudadanía por medio de la oferta de cada vez mejores servicios, que se reflejen en cambios positivos en las condiciones de vida de todas y todos (Ministerio de Finanzas, 2013). Para encaminarse a este

escenario es necesario contar con claridad sobre las principales necesidades de la población y priorizar los resultados que atiendan dichas necesidades. A partir de ello, debe realizarse una planificación con miras al futuro, con objetivos y metas que las instituciones se apropien para luego aportar, con sus responsabilidades puntuales, al logro de los resultados.

En el marco de la GpRD, la política fiscal pone de manifiesto la importancia de la gestión pública como medio para la consecución de los grandes desafíos del desarrollo, incluyendo la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. En este sentido, es conveniente analizar las capacidades institucionales de los países de Centroamérica para implementar la GpRD. Uno de los marcos analíticos para este fin es el Sistema de Evaluación Prodev (SEP), el cual se basa en cinco pilares indispensables para la creación de valor público para el alcance de los resultados deseados. Estos pilares, tal como se explicará con posterioridad, están sujetos a medición y, por supuesto, a monitoreo, lo cual permite determinar cuán preparado se encuentra determinado país y, por ende, las fortalezas y debilidades institucionales para alcanzar resultados.

Si bien la gestión pública tiene fundamento, entre otros, en la racionalidad del sector público, esta no trata de reducirlo, sino más bien de fortalecerlo, de manera que lo que se haga desde allí se haga bien. Con esta advertencia y con base en el método referido, este documento hace una revisión de la situación institucional de los países de Centroamérica para la implementación de la GpRD, lo cual puede contribuir a construir un estado efectivo en procura del desarrollo y del cumplimiento de los compromisos emanados de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

Antes de ello, es decir de la revisión de algunos elementos que pueden fortalecer a las instituciones para mejorar la gestión pública, se hará una referencia sucinta a los aspectos teóricos relativos a la gestión por resultados y de su antecesora, la gestión pública basada en el burocratismo.

## 2. Contexto y aspectos teóricos de la gestión por resultados

### 2.1 Modelo de gestión burocrática tradicional y su crisis

Según la perspectiva de la teoría clásica, el modelo burocrático surge de la búsqueda de características comunes en organizaciones formales, tales como la eficiencia técnica, la estructura jerárquica organizacional y el predominio de la organización industrial. Aquellas organizaciones que poseían dichas características<sup>5</sup> fueron llamadas por Weber con el término 'burocracia'. La corriente de pensamiento sobre la burocracia empezó a ser implementada desde finales del siglo XIX y desde entonces ha trascendido y continúa teniendo una gran influencia.

Para Restrepo Medina (2009), la administración pública tradicional se asocia con el surgimiento de sistemas de servicio civil en países en vía de industrialización a finales del siglo XIX. El primer modelo moderno de administración pública fue el de los países del Atlántico Norte en el siglo XIX, y surge como respuesta a la interferencia política, la corrupción y la falta de profesionalismo prevalecientes en el entonces servicio público (Shepard, 1999). Con el mismo objetivo de procurar la reducción del clientelismo, la corrupción y la politización del empleo público, se da forma al modelo weberiano; este conllevaba la instauración de normativas estrictas y generalizadas para regir el comportamiento del personal, así como la aprobación de procedimientos específicos para el reclutamiento, promoción y búsqueda de estabilidad en el empleo con base en el mérito, con el propósito de aislar la burocracia de la política.

En este sentido, se puede decir que el modelo de gestión burocrática tradicional se refiere a una forma de organización basada en la racionalidad y se caracteriza por:

- La organización en unidades especializadas desde las cuales fluye información financiera y técnica; la estructuración con un apego a

---

<sup>5</sup> Entre los elementos y características que Weber identifica en la burocracia como sistema organizativo se encuentran: jerarquía y responsabilidad, normativa estricta, obediencia, selección de personal, sistema de remuneraciones, dedicación laboral completa (Weber, 1922/1993).

normas y a reglas técnicas objetivas e impersonales, así como una organización jerárquica de la administración pública, con un control centralizado. Se trata de la adecuación de los medios a los objetivos predefinidos para alcanzar máxima eficiencia técnica.

- La incorporación, permanencia y promoción del personal se realiza según méritos, es decir, aislados de la influencia política individualizada. Se estipula el pago de un salario fijo con base en reglas de las escalas salariales y puestos de trabajo definidos. Esto conforma parte de las bases de la burocracia ideal como modelo organizacional y funcional. Asimismo, se incluye un sistema de garantías de permanencia, permanencia vitalicia y otros incentivos no salariales.

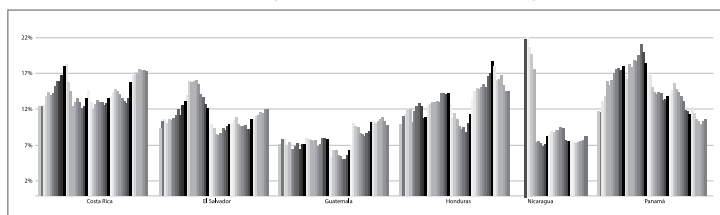
Los presupuestos se planifican de forma exacta. Al mismo tiempo, debe contarse con sistemas —particularmente el poder judicial y la contraloría pública— que supervisen y verifiquen que los gastos se realicen de forma honesta y conforme a lo planificado. Los registros también deben ser precisos y los procedimientos codificados. Según el mismo autor, «hubo algunas variantes importantes dentro del modelo burocrático *weberiano* de racionalización, especialización funcional y organización jerárquica, debido a tradiciones legales nacionales o a factores culturales, pero las similitudes destacadas prevalecieron de manera universal, llevando a la adopción de este modelo no solamente en los países desarrollados, sino en sus antiguas colonias independizadas» (Restrepo Medina, 2009: 169).

Entre 1940 y 1979, en el mundo se implementaba un modelo primario exportador y de división internacional del trabajo, el cual asignaba a los países menos desarrollados —comúnmente llamados en la literatura, «la periferia»— el papel de productor y exportador de productos primarios, sosteniendo que este era un mecanismo eficaz para alcanzar el desarrollo. Sin embargo, con el deterioro de las condiciones de comercio, colectivos de intelectuales empezaron a criticar esta teoría económica, argumentando que la manera en que se habían desarrollado los países no era adecuada para analizar las economías de los países en desarrollo (Prebisch, 1949; Pinto, 1965). De esto se desprenden la teoría del desarrollo y el análisis del funcionamiento de los mercados y su utilización como instrumentos de planificación del Estado (Montenegro, 2009).

Se concebía al desarrollo como un proceso de crecimiento (Sen, 2006, citado por Montenegro, 2009) que requiere la reasignación sistemática de factores de producción de una alta productividad y modernos rendimientos crecientes, sobre todo del sector industrial. También se consideraba que el proceso de reasignación de recursos era obstaculizado por rigideces de naturaleza tanto tecnológica como institucional, tales como infraestructura inadecuada, una previsión imperfecta y mercados faltantes. Por consiguiente, el desarrollo no podía ser inducido exclusivamente por las fuerzas del mercado y, para remediar las fallas estructurales y de coordinación, el Gobierno tendría que entablar un papel activo por medio de diversas acciones como subvencionar inversiones, coordinar actividades de inversión y comprometer recursos directamente del presupuesto gubernamental, a pesar de las posibles presiones inflacionarias (Montenegro, 2009).

En esta concepción del desarrollo, el Gobierno era visto como «motor primario» que supuestamente ayudaría a generar un crecimiento más rápido y autosostenido. Fueron característicos los programas de reconocimiento de derechos con tendencias crecientes hacia la universalización. Por esta razón, durante este período los aparatos estatales se robustecieron, como puede verse en la gráfica 2, donde se comprueba que la mayoría de países de Centroamérica fue alcanzando, hacia la década de los ochenta, uno de los mayores registros en la magnitud del gasto ejecutado.

**Gráfica 2. Tamaño de los Gobiernos de Centroamérica como porcentaje del PIB (en USD de 2010, 1968-2016)**



Fuente: Icfef, con base en datos del Banco Mundial (BM)

Aunque tuvo un buen desempeño, especialmente en los países más avanzados, el modelo jerárquico empezó a verse presionado luego de una acentuada expansión. Similar a lo observado en el caso de Centroamérica, a nivel mundial se pasó de un punto en el cual menos del 10% de los gastos de los países de la actual Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económicos (OCDE) provenía del sector público en 1890, hasta llegar a 1995, cuando esta proporción había crecido a casi el 50% (Banco Mundial, 1997). Este crecimiento en el sector público produjo aparatos difíciles de controlar y que eran fácilmente «capturados» por intereses espurios y particulares. A su vez, ello condujo a ineficiencias e inflexibilidad, al punto de que los ciudadanos se tornaron más desconfiados y se mostraron insatisfechos al respecto del Estado, en comparación con épocas pasadas (Shepard, 1999).

Las primeras críticas al modelo weberiano emergieron a principios de los años setenta, cuando los reportes de diversas misiones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) permitían concluir que, pese al crecimiento e industrialización, el desempleo abierto y el subempleo eran muy altos, denotándose con ello ineficiencia de la gestión pública. De esta manera se fue relegando el valor del Estado y creciendo en importancia la no intervención en el mercado; tuvo auge la escuela neoclásica del desarrollo económico, la cual establecía la idea de que «la intervención pública debía ser reducida, ya que sus efectos habían sido contraproducentes» (Adelman & Yeldan, 1999).

A las críticas pioneras al modelo de gestión burocrática durante los años setenta se fue sumando una avalancha de cuestionamientos en los años posteriores que, en conjunto, dieron cabida a la crisis del paradigma. Así, la crisis del Estado obligó a revisar el paradigma burocrático en Latinoamérica y el Caribe: a) reformas al Consenso de Washington y demanda social; b) apertura comercial y globalización; c) incrementalismo fiscal y deuda pública; d) inflación crónica y factores demográficos. Lo anterior se vio exacerbado por el surgimiento de corrientes de pensamiento contrarias al robustecimiento gubernamental y por la agudización de la brecha de productividad del sector privado sobre el público a raíz de la globalización de los negocios y la creciente aplicación de tecnologías de información y comunicación (TIC) (Popik, 1998).

En primer lugar, la crisis fue generada por la reducción de la capacidad de financiamiento público y las cada vez mayores demandas sociales. Se señala que el modelo tradicional se dio «en detrimento de los de gestión y relación o prestación de servicios a los ciudadanos, así como de criterios de seguimiento, evaluación y control, difuminando las responsabilidades

entre los diferentes niveles de autoridad» (Restrepo Medina, 2009: 170-171, citando a Martín-Castilla, 2005). Adicionalmente, diversos autores sostienen que la burocracia se sobrelimitó en su poder, desviándose de la conducta del servidor público y de las normas establecidas, al punto de que el servicio civil de muchos países se politizó y se convirtió en instrumento de movilización política y padrinazgo, bloqueando el desarrollo de la competencia neutral (ONU, 2006). No obstante, es necesario resaltar cómo la crisis de este modelo coincidió y se vio fuertemente afectada por un contexto internacional caracterizado por problemas macroeconómicos generalizados.

En efecto, durante este período, alrededor de los años setenta, hubo una desaceleración general de la economía global, un incremento del desempleo, una caída en el comercio mundial y una inflación galopante en los países en desarrollo. Además, estos últimos cayeron en una grave crisis de la deuda y fuga de capitales; caída de las tasas de inversión; caídas drásticas en los niveles de vida; aumento de la desigualdad e incremento de la pobreza urbana y rural. Entonces, hasta cierto punto, resultó natural pensar que los principales problemas se relacionaban con la viabilidad económica y el control de su ejecución: la progresiva expansión de la burocracia y el resultante crecimiento de la presión fiscal, es decir, el contraste entre un mayor crecimiento de los gastos y un menor crecimiento de los ingresos, junto al cuestionamiento sobre la efectividad de muchas agencias estatales y la limitada capacidad de adaptación al cambio (Hernández, 2006: 4). Sin embargo, al criticar el tamaño y la ambición del Estado, se cuestionaba a la vez los métodos de organización y las prácticas de gestión, tales como el deterioro en la calidad y la cobertura en la prestación de los servicios públicos, así como la falta de transparencia en los mecanismos de compras públicas (Repetto, 1998).

Al mismo tiempo, los problemas que los países desarrollados vivieron en los años setenta coadyuvaron al desencanto con los servicios públicos y abrieron la puerta a cuestionamientos severos al modelo administrativo tradicional. Primero, respecto a los límites de la administración (Rose, 1998). Tras el New Deal en Estados Unidos y la construcción de los sistemas de bienestar en muchos países europeos, y tras el proceso de algunos países desarrollistas de Asia y Latinoamérica, se había expandido el sector público como agente de provisión de bienestar y como generador

directo de plazas de trabajo, bienes y servicios a la ciudadanía. Ante esto, Gobiernos y grupos de poder con sus intelectuales —en su mayoría con una perspectiva neoliberal— construyeron un relato en torno a la idea de un Estado que había sobrepasado los límites adecuados, por lo que debía retraerse a un tamaño más modesto (Cejudo, 2013, citando a Iversen, 2005).

Con el tiempo, estas corrientes de pensamiento que hacían contrapeso al modelo tradicional tomaron fuerza al punto de volverse el pensamiento hegemónico de la época. En parte, gracias al impulso internacional que los gobiernos de Reagan y Thatcher dieron a estas ideas, aumentó la presencia del neoliberalismo y su principal consigna, la del «gobierno perverso», principalmente en Latinoamérica.

El neoliberalismo ha logrado impregnar en la sociedad formas de gestión que fuerzan a los individuos a vivir en un universo de competición generalizada, en el que se sujetan las relaciones sociales al modelo del mercado, se justifican desigualdades cada vez mayores y se transforma a la persona para que se conduzca como una empresa en un terreno con menos garantías colectivas y más incertidumbres individuales. En ese marco de «competencialismo» —la competición como pauta general de la existencia individual y colectiva—, el Estado no es simplemente un guardián de las reglas de juego, sino que él mismo está sometido, en su propia acción, a la norma de competencia (Lavat & Dardot, 2013).

Desde esta perspectiva, ciertas acciones gubernamentales terminaban siendo el problema y no la solución al subdesarrollo. Comenzó a considerarse que las intervenciones públicas no eran necesarias, ya que la liberalización del comercio podía inducir el desarrollo, prever economías de escala y dotar de competitividad internacional a las industrias, por lo que se favorecía la reducción del tamaño del Estado y la cobertura universal que se persiguió durante la época desarrollista. La pérdida de credibilidad del sector público como garante del bienestar social fue acompañada de demandas que exigían que las instituciones públicas actuaran con base en los principios de economía, eficiencia y eficacia. Dichas demandas eran cada vez más importantes como consecuencia de la magnitud del déficit público en prácticamente todos los países en desarrollo, ya que sus promotores eran instituciones financieras internacionales a través del Consenso de Washington.<sup>6</sup>

El Consenso de Washington, como se denominó popularmente, fue el conjunto de medidas de política económica que constituyó un paradigma para el saneamiento de las finanzas públicas y para orientar a los Gobiernos en la implementación de acciones con el fin de «superar las múltiples dificultades confrontadas durante los años setenta y ochenta, encaminadas a sustentar una política macroeconómica» (Sosa, 2010: 1). Entre estas medidas se contemplaban la disciplina presupuestaria y la lucha contra el déficit público; reformas para reducir la progresividad impositiva; cambios en las prioridades del gasto público; privatización de empresas públicas; liberalización comercial y financiera a nivel internacional; reducción de los requerimientos a la entrada de inversión extranjera directa; y desregulación de los mercados laborales internos, entre otras. Al mismo tiempo, se permitía a los organismos internacionales evaluar el avance de los países en el logro de las metas propuestas. Ello marcó un punto de inflexión determinante en la orientación de las políticas económicas para las décadas posteriores (García Sánchez, Isabel María, 2007), como se observa en el gráfico 2, donde es visible la fuerte caída en el gasto público, lo que tuvo importantes impactos en los procesos de construcción de políticas públicas.

En la implementación de estas medidas en los países en desarrollo se pueden distinguir dos fenómenos: primero, la reducción del «tamaño del Estado» mediante la transferencia hacia el sector privado de algunas actividades que se encontraban en el radio público de acción. Segundo, el cambio en el modo de organización y funcionamiento de las actividades que quedaron bajo la responsabilidad del Estado mediante la adopción de prácticas gerenciales provenientes del sector privado.

Esto se explica porque cuando se puso bajo la lupa al sector público y su accionar, la evaluación se hizo desde la lógica del mercado y sus particulares instrumentos de gestión privada. Mientras en los Estados Unidos Ronald Reagan declaraba que el Gobierno, lejos de ser la solución era el problema, en el Reino Unido Margaret Thatcher nombraba a gerentes de empresas privadas en la función pública para hacer más eficiente el aparato gubernamental (Adelman & Yeldan, 1999).

6 Los bancos comerciales y los países desarrollados no estaban dispuestos a dar más préstamos a los países en desarrollo, por lo que estos últimos se volvieron dependientes de las instituciones internacionales con sede en Washington (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) para su supervivencia económica. Dichas instituciones se aprovecharon de esto para implementar la filosofía del «mal gobierno» en los países en desarrollo a través de su condicionalidad de los préstamos.

Fundada en estas ideas económicas y políticas, benevolentes con el mercado y recelosas de los excesos del Estado burocrático, surge el paradigma de la nueva gestión pública (NGP) (Savoie, 1994), inspirada en la administración por objetivos aplicada en el sector privado (Mideplán & Ministerio de Hacienda, 2016).

A lo interno de los Estados hubo motivos para aceptar la NGP, como sugiere Cejudo al analizar las «burocracias con estructuras escleróticas, funcionarios desapegados de las preocupaciones cotidianas de la gente, reglas excesivas y procesos lentos e ineficaces, que derivaban en una evidente insatisfacción ciudadana con el desempeño de sus gobiernos» (2013: 18). Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido fueron tres experiencias de reforma al sector público que comenzaron a llamar la atención como una alternativa para organizar y gestionar las burocracias públicas que parecía ofrecer respuestas a muchos problemas identificados en diversos países, así como mejoras sustanciales en la calidad de los servicios y reducción en los costos. La NGP brindaba respuestas prometedoras para todos aquellos Gobiernos acosados por la narrativa sobre la eficiencia del mercado, las presiones fiscales y las demandas sociales.

## **2.2 Nueva gerencia pública: principales aspectos y perspectivas críticas**

### ***a) Orígenes***

Inicialmente, la NGP fue promocionada como una inminente solución a los problemas de la burocracia tradicional que, entre otros, había sumido a los Gobiernos en crisis fiscales; la NGP se presentaba, además, como la conjugación adecuada de los mejores instrumentos de gestión del sector privado con la aptitud de amplificación de lo público (Cejudo, 2013). La NGP, como tal, fue impulsada al principio por Peter Aucoin y Christopher Hood, y luego acuñada en círculos académicos (Chica Vélez, 2011). Hood (1991), en el texto que inaugura el debate sobre la NGP, identifica un fenómeno entonces novedoso que estaba ocurriendo en países anglosajones y que rompía, por lo menos en teoría, con lo que parecían ser los cánones de la administración burocrática, al tiempo que cuestionaba gran parte de los supuestos y premisas del estudio y la práctica

de la administración pública (Cejudo, 2013). Para el otro precursor, Aucoin, la NGP surge de la necesidad de un cambio en las políticas de la administración, orientándolas hacia la reducción de costos mediante la medición cuantitativa del desempeño y la eficiencia en la prestación y entrega de los servicios públicos (Aucoin, 1996).

Osborne y Gaebler (1992) sostuvieron que construir una NGP era reinventar el Gobierno y, por ende, necesariamente conllevaba a superar el paradigma burocrático weberiano, pues sus cimientos se habían convertido en elementos negativos que por décadas habían dificultado la administración de los recursos, al punto de que «al controlar virtualmente todo, pasó a ignorar los resultados. El resultado fue el Gobierno con un ethos especial: Gobierno lento, ineficiente e impersonal» (14). De igual manera, autores como Bresser y Osborne asignaban la responsabilidad de los problemas de ineficiencia de la gestión pública y la crisis de la administración pública al burocratismo.

Para otros autores, como el profesor Michael Barzelay (1998), la compartimentación de servicios, el mal uso de las competencias, la especificación de las funciones, la verticalidad de la autoridad y la estructura, la desconfianza con respecto a las iniciativas de los agentes, la falta de conocimiento sobre las necesidades de la ciudadanía y la prevalencia del control, la regla y el procedimiento han desligado a la administración pública de la racionalidad de la eficiencia, la preocupación por la calidad y la generación de valor, lo cual es socialmente valorado y medido por los ciudadanos en términos de resultados, más que en términos de procedimientos. Además, la concentración en los aspectos formales de la organización genera dinámicas organizacionales que prestan poca atención a factores informales, como la naturaleza de las relaciones humanas, que son relevantes para la mejora sostenida de procesos orientados a resultados.

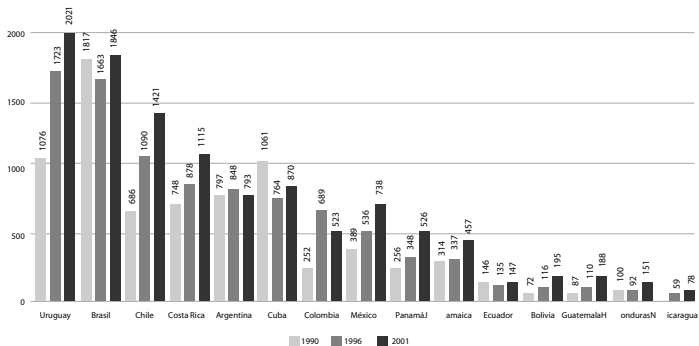
Asimismo, la preocupación permanente por la racionalización y la eficiencia de los medios no necesariamente conlleva a alcanzar ciertos fines y resultados. En este sentido, la NGP centra su acción en la satisfacción del ciudadano, lo cual implica un tipo de racionalidad político-administrativa orientada al éxito (Fefer, 2000), que da primacía a los principios de competitividad y eficiencia (Ménard, 1997). No obstante, Christopher

Hood (1996) afirmó que, más que superar la visión weberiana, la NGP marcaba una nueva frontera en el desarrollo de la burocracia weberiana debido a las nuevas posibilidades que surgieron a raíz de los desarrollos tecnológicos, que permitían llevar a cabo plenamente los cálculos, medidas y seguimiento que conlleva dicha visión «del tratamiento impersonal (e inflexible), basado en las reglas, en los casos y con sistemas de control minuciosos» (Hood, 1996: 485-486).

## b) Bases de la corriente en América Latina

En Latinoamérica, la década de los noventa se caracterizó por un significativo aumento del gasto público social por habitante; en promedio, este se incrementó un 58% entre 1990 y 2000. No obstante, este aumento no trajo consigo una reducción importante de los acentuados problemas sociales de los países. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2001), se dio un 50% de aumento del gasto público social por habitante casi generalizado para el conjunto de diecisiete países de la región durante los años noventa. Sin embargo, pasar de USD 360 per cápita en 1990 por concepto de gasto social, a USD 540 en 1999, resultó insuficiente frente a las necesidades de la población. Entonces, el principal desafío era proteger dicho gasto y aumentar su eficacia y eficiencia.

**Gráfica 3. Nivel de gasto social per cápita en países de Centroamérica y en países seleccionados de América Latina (1990-991, 1996-1997 y 2000-2001, en USD de 2010)**



Fuente: Icerfi, con base en CEPALSTAT

\*Se excluye a El Salvador y otros países latinoamericanos por falta de accesibilidad a datos en plataforma de CEPALSTAT

La NGP es una corriente innovadora, que se considera una especie de matrimonio entre el nuevo institucionalismo y la gerencia profesional (Cejudo, 2013). Esta corriente contiene un caudal acumulado de decisiones sobre políticas públicas implementadas en las últimas décadas y que ha redundado en un giro fundamental en el ejercicio del gobierno y la gestión del sector público en países como Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y Escandinavia (Barzelay, 2003). En este marco, las decisiones y prácticas incluyen medidas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos, y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción pública (Cejudo, 2013). Incluso, cabe decir que en el paradigma de la NGP se encuentra un eje común en la modernización en los países de la OCDE y un amplio consenso sobre los aspectos en los que estos se habían equivocado en la función pública (Pollit, 2013, citando a Maschold, 1995).

Con la NGP, la administración pública se reorganiza y adopta algunos conceptos, prácticas y técnicas procedentes del mundo empresarial (Dunleavy & Hood, 1995), como los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en las organizaciones gubernamentales y sus programas. También se enfoca en menor medida en la atención de los procedimientos, reglas, normativas y recomendaciones uniformes que dan forma a la gestión de las entidades públicas para contratar y gastar. Se dice que la NGP persigue «[...] una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que, por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana» (García Sánchez, 2007: 37). Muchos de los mecanismos que se introducen en la NGP tienen como destino el control de resultados (Broadbent & Laughlin, 1998: 403), o mejorar la gestión por medio de la desregulación y descentralización, así como mediante la introducción de competencia y transparencia en la rendición de cuentas (Coninck-Smith, 1991).

La NGP se basa en cuatro pilares: a) medición de resultados; b) participación ciudadana y transparencia; c) dimensión cualitativa de la gestión; d) ciudadanos pueden evaluar la calidad, cantidad y oportunidad de bienes y servicios recibidos (Bonney, 2005). A su vez, esta corriente se sostiene en ocho elementos que, según Pollit (2013), conforman la «canasta de productos» para modernizar el sector público de las sociedades industriales, los cuales son

proclamados y practicados por un amplio espectro de países de Europa occidental y América del Norte. Sin embargo, hace la salvedad de que la totalidad de ellos no se hace presente en cada país, sino que se dan mezclas que varían de uno a otro. Por ejemplo, en los países escandinavos se evidencia un mayor énfasis en la gestión del desempeño; o la acentuación que se da en los mecanismos de mercado, la contratación del servicio público y los enfoques sistemáticos para mejorar el servicio que se han dado en Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos; o, incluso, el importante rol de la descentralización interna en el caso de Francia.

### **Recuadro 2. Elementos de la nueva gestión pública**

- a) Reducción de costos, limitando los presupuestos y promoviendo la búsqueda de una mayor transparencia en la asignación de recursos (incluyendo financiamiento con base en actividades o fórmulas y, más recientemente, un cambio en la contabilidad patrimonial);
- b) Desagregación de las organizaciones burocráticas tradicionales en instituciones separadas («agencias ejecutivas», «empresas comerciales de gobierno», «centros de responsabilidad», «empresas estatales», etcétera) a menudo ligadas al superior por un contrato o cuasicontrato (acuerdos de desempeño, documento de marco de trabajo, entre otros);
- c) Descentralización de la autoridad de gestión dentro de instituciones públicas (jerarquías «más horizontales»);
- d) Separación de la función de provisión de servicios públicos de la función de adquisición de estos;
- e) Introducción de mecanismos de mercado y cuasimercado (mtm);
- f) Requerir al personal que trabaje con base en objetivos de desempeño, indicadores y resultados de los objetivos (gestión de desempeño);
- g) Cambio del empleo público basado en la permanencia y el pago estándar nacional hacia un esquema basado en contratos por período, pago por desempeño (prp) y determinación local de pago y condiciones;
- h) Incremento en el énfasis en la «calidad» del servicio, normatividad estándar y «respuesta del consumidor».

## 2.3 El concepto de gestión por resultados

Las crisis previamente mencionadas motivaron el inicio del paradigma de gestión por resultados (GpR). Este enfoque se basa en los modelos propuestos a partir de los lineamientos de las llamadas reformas de segunda generación, que se pusieron en práctica a finales de los años noventa a raíz de las consecuencias negativas que dejó el proceso de implementación del Consenso de Washington y su incapacidad de generar los resultados esperados para los Estados y las sociedades. El término surge de una serie de debates sobre desarrollo que se dieron en el seno de diferentes agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). El BM, en su informe de 1997, plantea que el Estado debe ser eficiente y eficaz, o estar orientado hacia resultados. Esto se logra mediante el rediseño de sus instituciones; una mayor y mejor participación ciudadana en cada uno de los niveles de desarrollo de las políticas públicas; una mayor transparencia en la actuación de la administración; una mayor responsabilidad y medición de resultados por parte de la administración; y procesos de rendición de cuentas de la administración sobre sus actividades, o *accountability* (Banco Mundial, 1997).

Se promueve «un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, [que introduzca] cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental y una mejora de la imagen de aquellos ministros y líderes más comprometidos» (Pollit & Bouckaert, 2003: 9). En este contexto, la gestión pública se plantea reforzar la lógica gerencial de sus funciones con miras a garantizar la optimización en el uso de los recursos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las demandas sociales de mayor cobertura, eficacia, eficiencia, equidad y calidad; se busca asegurar procesos de producción de bienes y servicios públicos, así como los medios para progresar en la productividad y la transparencia, y promover la efectividad de los organismos públicos.

Existen muchos documentos que tratan sobre la GpR, por lo que no hay una definición única al respecto. En general, se utiliza una noción «paraguas», como afirman el BID y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007), entidades que conciben a la GpR como una orientación de la administración pública que propone cambios en las formas

tradicionales de gestión gubernamental para que los recursos y esfuerzos públicos se dirijan al logro de resultados e impactos para el bienestar de la población y la satisfacción de sus necesidades (Chica Vélez, 2011). Además, la GpR requiere una modificación en las relaciones entre las unidades centrales de presupuesto y los departamentos gestores, mediante contratos presupuestarios y sistemas de exigencia de responsabilidad, incorporando información sobre los resultados en el proceso de asignación de recursos (Shick, 2002).

De acuerdo con el BID y el CLAD (2007), la gestión por resultados es un «marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones». Moore (1995)<sup>7</sup> sostiene que el valor público se crea cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas.

Con base en lo anterior, se puede decir que el resultado de la gestión de una institución pública se asocia con el cambio social producido, y no solo con las actividades o productos que aportan a ese cambio. Es importante destacar que el núcleo del concepto de GpR es la noción de valor público, la cual se refiere a los cambios sociales que el Estado realiza ante las necesidades o demandas sociales establecidas en un proceso de legitimación democrática y con sentido para la ciudadanía (Kaufmann, Sanginés & García, 2015). Dichos cambios sociales no se refieren solamente a la política social, como la salud y la educación, sino incluyen todos aquellos asociados con las políticas públicas, como seguridad ciudadana, agricultura, empleo, justicia, regulación de los mercados o el ejercicio de los derechos ciudadanos. Todos estos aspectos crean valor público y, por consiguiente, son materia de la GpR.

De acuerdo con la Cepal (2014), en la GpR se introducen dos nuevos conceptos, el de costo/efectividad, también llamado *value for money*, y el de rendición de cuentas o *accountability*, que guiarán el rol de la administración y gestión públicas. Con el primero se adquiere el compromiso de garantizar los mejores resultados posibles con los recursos públicos gastados; mientras

<sup>7</sup> La idea de valor público obedece a una teoría relativamente nueva que introduce Moore (1998) en el ámbito de la gestión pública como el objeto fundamental de los directivos o gerentes que, además, concibe la acción gubernamental como el desarrollo de cadenas de valor entre las tareas cotidianas de cada organización y las finalidades últimas de la acción gubernamental (Barzelay, 2002). El triángulo estratégico del valor público que propone Mark H. Moore establece que toda estrategia dirigida a crear valor público debe cumplir con las siguientes tres condiciones: a) tener claridad sobre cómo definir y medir el resultado socialmente valioso que se quiere producir; b) tener la autoridad y legitimidad política suficientes para contar con la colaboración de los principales actores interesados; c) ser administrativa y operativamente capaz de realizar las acciones necesarias para la creación de valor público (Moore, 1995).

que el segundo se refiere a la toma de responsabilidad del Gobierno con respecto a los resultados logrados (o no) a raíz de su gestión. Este último también se relaciona con el control social y la transparencia en las decisiones, productos, gasto, políticas y acciones públicas, durante el ciclo de gestión.

Para la GpR, los resultados en términos de logro de objetivos y metas son una referencia clave durante el proceso de gestión. Estos sirven como instrumentos para verificar y priorizar los avances en cuanto al grado y porcentaje de resultados alcanzados en pro de beneficios para las poblaciones objetivo. Por eso se dice que la GpR tiene diversas dimensiones que la convierten en «una herramienta cultural, conceptual y operativa que se orienta a priorizar el resultado en todas las acciones, y capacita para conseguir la optimización del desempeño gubernamental» (BID & CLAD, 2007: 12).

En suma, se puede considerar a la GpR como un instrumento para fortalecer la capacidad del Estado y facilitar la dirección efectiva e integrada de su proceso de generación de valor público con el fin de optimizarlo, asegurando una mayor eficacia y eficiencia en su desempeño, así como la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (BID & CLAD, 2007).

## 2.4 Requerimientos de la gestión por resultados

La GpR tiene el potencial de favorecer al desarrollo institucional y la calidad de la acción de gobierno; en este sentido, el BID y el CLAD (2007) afirman que dicho modelo de gestión debe operar en un marco organizativo concreto para que pueda implantarse de manera exitosa. De esa cuenta, es sumamente importante un entorno que brinde las siguientes condiciones previas mínimas vinculadas tanto con el entorno político, institucional y social, como con el desarrollo organizativo.

1. Una democracia estable y consolidada, ya que la concepción que desde la GpR se tiene sobre la acción del Estado solo es compatible con un régimen político donde la ciudadanía tiene el control. Por ello, los regímenes autoritarios quedan excluidos, pues carecen de interés en un modelo de creación de valor público. Las democracias débiles no generan las condiciones adecuadas para implementar con éxito la GpR si no se trabaja a la vez en el desarrollo político e institucional.

2. Un entorno institucional estable resulta imprescindible para implementar esfuerzos sistemáticos y continuos que permitan instaurar la GpR; además, el grado de madurez de la democracia se expresa en la solidez institucional y en el ordenamiento territorial, jurídico, económico y administrativo.
3. La seguridad jurídica es fundamental para el buen funcionamiento de organismos públicos comprometidos con la creación de valor público; adicionalmente, es en el sector justicia en donde deberían resolverse los actos delictivos o de corrupción para evitar su impunidad y la reproducción de futuros comportamientos corruptos.
4. El control social, ya que cuando la ciudadanía no está en el centro de la gestión no es posible crear valor público.
5. Una cultura de valor público, ya que las estructuras administrativas deben percibirse a lo externo e interno como medios para alcanzar resultados, como productores de valor, más que como simples administradores.
6. Estabilidad institucional, estructural y política, para que el sistema de GpR pueda sostenerse y trascender en el tiempo y se den las condiciones necesarias para su desarrollo.
7. Reconocimiento de la función pública, es decir, permitir la flexibilidad y la capacidad de rápida adaptación de los organismos públicos que la GpR requiere, así como la implementación de los mecanismos que logren dotar de mayor autonomía a la acción de los gestores públicos.
8. Reconocimiento y aceptación del modelo para que los agentes responsables se comprometan a llevarlo a cabo.
9. Valores institucionales y profesionales que rijan la vida pública en general y aseguren que el desempeño de las funciones se encuentre alineado con las ideas de valor público y de primacía del interés general.
10. Sistema de sanciones e incentivos. Es sumamente importante convenir reglas del juego adecuadas en materia de incentivos y sanciones a la estructura del sector público que estimulen a las organizaciones y a los funcionarios a tener un mejor desempeño y a enfocarse en el logro de objetivos establecidos (de desempeño, de resultados, de desempeño organizacional) y no exclusivamente en el cumplimiento de funciones. Se espera con ello la creación de formas de gestión basadas en la variabilidad de la compensación y remuneración. Para ello se debe evaluar el desempeño, aunque hay que reconocer la dificultad de hacerlo dada la naturaleza de los objetivos dentro de la gestión pública (a diferencia de la privada).
11. Disponibilidad y uso de la información, ya que la GpR requiere contar

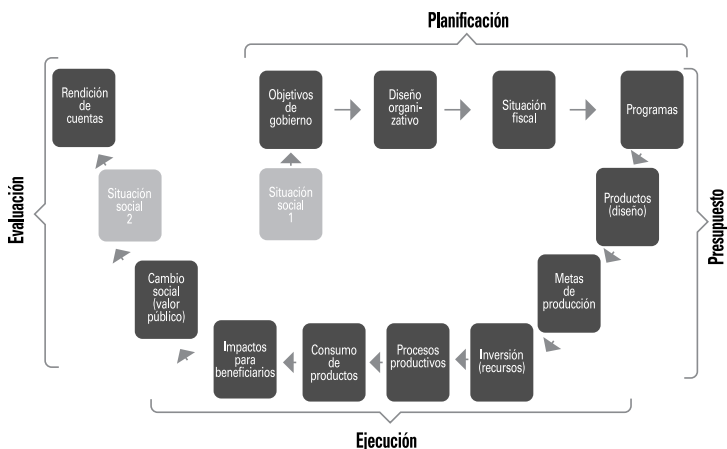
con información continua y confiable sobre los efectos que la acción pública tiene en la sociedad y sobre el cumplimiento de los resultados esperados (no solo sobre la ejecución financiera —insumos— y/o la ejecución física —actividades y productos—) para que esta sea analizada, interpretada y asimilada.

- Desarrollo sostenido de la GpR, ya que su sostenibilidad y evolución se relacionan directamente con las características del entorno institucional y de las instituciones mismas en las que se pretende aplicar (BID & CLAD, 2007).

## 2.5 Estructura y metodología de la gestión por resultados

La metodología descansa en la idea de que el ciclo de la GpR se compone de un conjunto de pasos y elementos que van desde el diagnóstico de la situación social que será objeto de la intervención pública hasta la rendición de cuentas sobre la evidencia de los cambios producidos en la situación original (BID & CLAD, 2007). Cada elemento del ciclo se asocia con los eslabones de la cadena de resultados, y cada uno de ellos contribuye a producir los resultados de la gestión pública. Por lo mismo, todos los elementos del sistema deben articularse coherentemente para que cada eslabón facilite la ejecución del siguiente.

**Ilustración 1. El ciclo de la gestión por resultados**

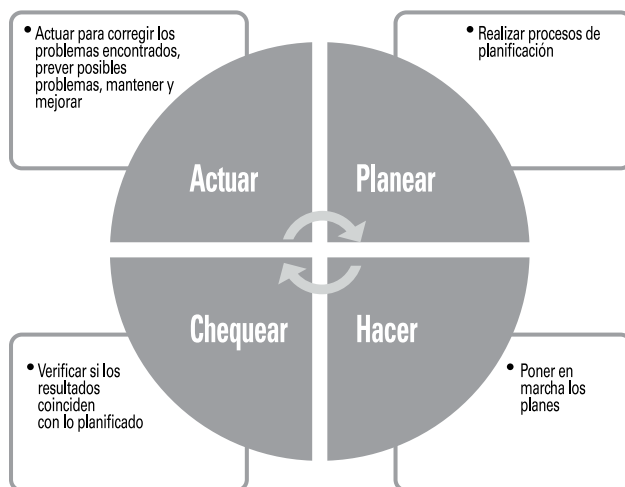


Cada uno de estos elementos está asociado a la vez con uno o más instrumentos que ayudan a su formulación (plan estratégico de mediano plazo, presupuesto por resultados, marco fiscal de mediano plazo, gestión financiera y de riesgos integrada, sistema de adquisiciones públicas, contratos de gestión, incentivos, estándares de calidad, indicadores de desempeño, evaluaciones, informes de rendición de cuentas). Debido a que la existencia de los instrumentos no necesariamente asegura una gestión eficaz y eficiente (Kaufmann, Sanginés & García, 2015: 7), el reto de la GpR es alinear los instrumentos para que actúen de forma coordinada y complementaria y, de esta forma, contribuyan a alcanzar los resultados deseados.

Añadido a los sistemas mencionados hasta ahora, existe otro que es transversal a todo el ciclo de gestión: el sistema de recursos humanos. En el contexto de la GpR es importante indicar a los directivos y funcionarios públicos las conductas laborales y los resultados esperados, así como las consecuencias de que estas conductas y resultados sean o no alcanzados. Para que la gestión del personal sea eficiente, debe establecerse claramente la cadena de resultados y tener un sistema de seguimiento que arroje luces sobre si las metas se están cumpliendo o no.

De manera más simplificada, las características de la GpR y sus procesos de creación de valor público se pueden articular en el modelo planificar, hacer, evaluar y reconducir (PDCA, según las siglas del inglés Plan, Do, Check, Act), formulado inicialmente por Walter Shewhart (1939), quien mejor plasma este enfoque al identificar los componentes del ciclo de gestión por su dinámica cíclica, donde la rendición de cuentas, la auditoría social y su constante recolección de información sobre seguimiento y evaluación de la gestión llevan a perfeccionar e introducir adaptaciones antes de empezar un nuevo ciclo.

Ilustración 2. Modelo PDCA



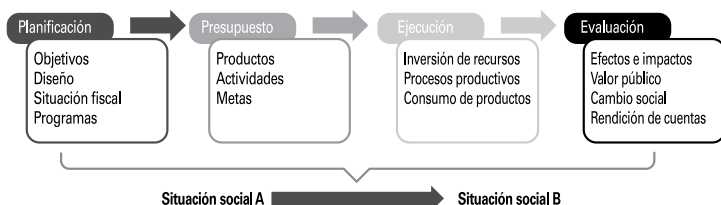
Fuente: Icfef, con base en Kaufmann, Sanginés & García (2015)

## 2.6 Herramienta de medición de la gestión por resultados para el desarrollo

La gestión por resultados para el desarrollo (GpRD) persigue el avance de los países mediante una conducción del sector público con mayor eficiencia y eficacia. El enfoque GpRD implica analizar la información sobre el desempeño de las instituciones, sus políticas, programas y proyectos, para contribuir a la toma de decisiones y la realización de ajustes basados en información a lo largo de las distintas etapas del ciclo de gestión pública.

La base sobre la cual descansa la GpRD son los cambios sociales, por lo cual el punto de partida en el ciclo de gestión pública es la identificación de un problema social a resolver. Tal como lo muestra la ilustración 3, el cambio de la situación social «A» hacia la situación social «B» conlleva a una serie de procesos conocidos como ciclo de gestión pública, los cuales están estrechamente vinculados y armonizados entre sí. Estos procesos parten de la definición de objetivos claros y medibles en la fase de planificación, hasta llegar a la rendición de cuentas y la medición de impactos en la fase de evaluación.

### Ilustración 3. El ciclo de la gestión pública

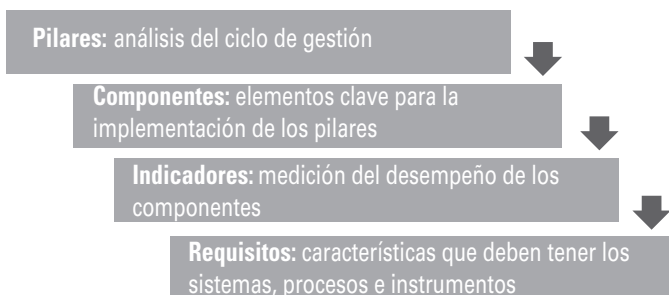


Fuente: Icfef, adaptado de BID (2015)

La consolidación de la GpRD implica, necesariamente, conocer las fortalezas y debilidades institucionales. Como respuesta a esta interrogante, el Sistema de Evaluación Prodev (SEP)<sup>8</sup> surge como un instrumento que facilita la medición de las capacidades institucionales de los países para implementar la gestión basada en resultados. Desde su creación en 2007 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se han realizado al menos tres mediciones en varios países de América Latina, para los años 2007, 2009 y 2013 (BID, 2016: 2).

Para lograr capturar el grado de avance de los sistemas públicos institucionales y su capacidad para orientar la GpRD, el SEP basa su análisis en cinco pilares desagregados en componentes, los cuales se dividen en indicadores que se alimentan, a la vez, de la información sobre diversos requisitos<sup>9</sup> recolectada mediante diversas fuentes (BID, 2016: 4), como puede visualizarse en la ilustración 4.

### Ilustración 4. Niveles de análisis del SEP



Fuente: BID (s/f)

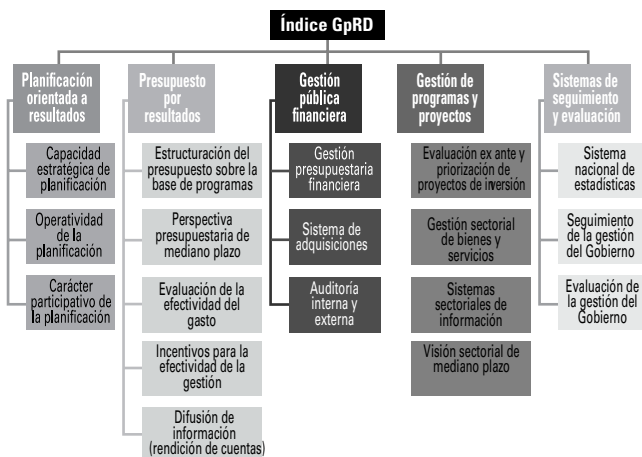
<sup>8</sup> Sistema de Evaluación Prodev (programa para la implementación del pilar externo del plan de acción a mediano plazo para la efectividad en el desarrollo).

<sup>9</sup> Para ver el detalle de los indicadores que forman parte de la metodología, consúltese el anexo 1; y para acceder a mayor información sobre los requisitos que dan forma a cada indicador véase García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzmán & Sanginés (2016).

La recopilación de datos inicia con la revisión del marco legal, lo cual sirve como base para el funcionamiento e interrelación de los pilares. También deben revisarse diagnósticos existentes y fuentes secundarias.

Posteriormente, se realizan entrevistas a funcionarios clave para complementar la información en cada pilar. En general, estos funcionarios se relacionan con las oficinas de planificación, finanzas, presidencia, sistemas de auditoría, adquisiciones y estadística. Tras haber sistematizado la información se efectúa una validación de informes con las autoridades de cada país, requisito indispensable previo a la divulgación de la información e indicadores creados (BID, 2010: 17). La información recabada se califica en una escala que va de 0 a 5, donde 5 es la situación óptima. Esta puede analizarse a nivel de indicador global, componentes y pilares.

**Ilustración 5. Composición del Índice GpRD**



Fuente: Icfef, con base en datos de indicadores GpRD (BID, 2016)

### 3. Evolución de la gestión por resultados en Centroamérica

Como se ha referido en el capítulo anterior, en los últimos años países desarrollados y en desarrollo han ido adoptado de manera paulatina un nuevo enfoque de gestión de los negocios públicos: la gestión por resultados (GpR). De acuerdo con el BID (2015), la capacidad gubernamental de implementar este enfoque de gestión pública ha evolucionado en Latinoamérica, en donde aproximadamente en un lustro (de 2007 a 2013) el índice que mide la aptitud de los Gobiernos para enfocar la GpR creció en un 20%. Asimismo, el BID (2015) indica que esa mejora fue guiada por la implementación de reformas vinculadas con los sistemas nacionales de planificación; la implementación, en algunos países, del modelo de presupuesto por resultados, mientras que en otros, el fortalecimiento de los sistemas de administración financiera; y las modificaciones a los sistemas de adquisiciones estatales.

Centroamérica ha mostrado interés en contar con una gestión pública más eficaz y eficiente. En este sentido, los países de la región han ido implementando este enfoque, aunque ello haya sucedido de manera mucho más reciente que en otras latitudes. Asimismo, aunque ha habido desarrollos interesantes en los países centroamericanos aún hay tareas que, de manera urgente, merecen ser atendidas, así como áreas que deben ser fortalecidas, de manera que se obtenga una provisión de bienes y servicios públicos de calidad, pero que además estos respondan a la solución de los grandes problemas nacionales, con el fin último de coadyuvar al logro de una vida plena para la ciudadanía sin ocasionar desequilibrios que pongan en riesgo ese gran fin.

La herramienta del BID relativa a la evaluación SEP permite diagnosticar la capacidad que institucionalmente tienen los países para la implementación de una gestión enfocada en resultados; se trata de una herramienta iluminadora para determinar cómo y en qué se avanzó, se retrocedió o se reflejó un estancamiento y, partiendo de ello, delinear aquellas acciones que se consideren urgentes para hacer más eficiente y eficaz la gestión pública.

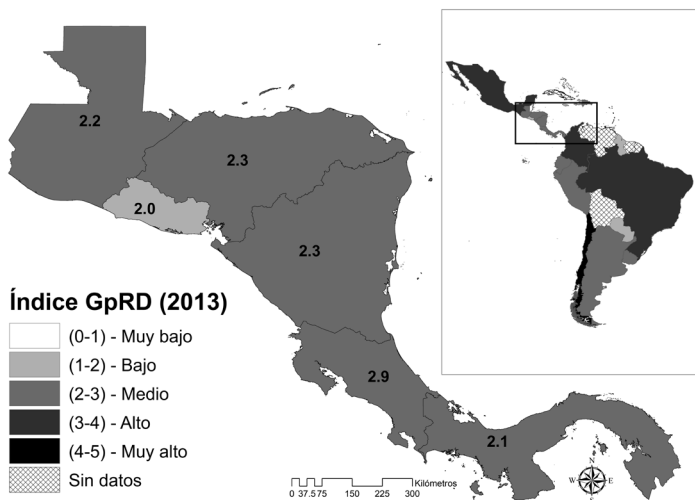
En este apartado se presentan los resultados de la evaluación SEP para los países de Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, abordando cada uno de los pilares que ofrece la herramienta, además de sus respectivos componentes. La idea es poder observar en qué pilares y componentes tienen fortalezas los países de la región, y en cuáles presentan debilidades.

De acuerdo con el más reciente Índice GpRD disponible, Centroamérica se sitúa en un rango medio en cuanto al índice general, que oscila entre 2.0 (El Salvador) hasta un 2.9 (Costa Rica), de un máximo posible de 5. A nivel latinoamericano, la GpRD se encuentra liderada por Chile y México, con índices que alcanzan 4.2 y 4.0 puntos de un óptimo de 5 puntos, respectivamente.

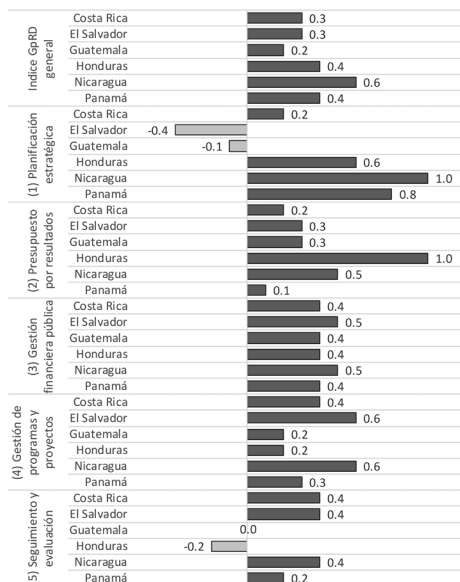
Desde su primera hasta su última medición (2007 y 2013), todos los países del istmo centroamericano han presentado avances en el índice GpRD, aunque no en forma homogénea. Los mayores progresos se evidenciaron en Nicaragua, con un avance de 0.6 puntos en el índice general, mientras que el menor dinamismo se observó en Guatemala, con apenas 0.2 puntos de mejora.

Los cambios en el Índice GpRD pueden separarse en las variaciones en cada uno de sus pilares, de manera que se observa que en un período de seis años solo existen tres casos en los que algún pilar mostró deterioro. Este es el caso de El Salvador y Guatemala, con una baja respectiva de 0.4 y 0.1 puntos en el pilar de planificación estratégica, y de Honduras, con una baja de 0.2 puntos en el pilar de seguimiento y evaluación. Lo anterior no implica que, por ejemplo, en Honduras, los resultados que arroja el sistema de seguimiento y evaluación hayan mostrado que no se alcanzarán las metas u objetivos propuestos, sino más bien refleja que la capacidad institucional del país para implementar un sistema de seguimiento y evaluación se redujo. De acuerdo con la metodología SEP, las razones que explican las variaciones observadas pueden conocerse al analizar cada uno de sus componentes. A continuación, se abordará cada uno de los pilares y sus componentes.

**Mapa 1. Centroamérica: Índice GpRD (2013)**



**Variación 2007-2013**



La información que se desprende de esta evaluación es de importancia capital para conocer la evolución de la GpRD y de los aspectos que están siendo descuidados y, por consiguiente, han quedado rezagados; asimismo, también resulta relevante para saber si entre los países del área los elementos del índice han divergido, convergido o han expresado estancamiento.

En la región, de los cinco pilares evaluados (planificación estratégica; presupuesto por resultados; gestión financiera pública; gestión por programas; y evaluación y seguimiento), el mejor calificado en 2013 es el correspondiente a gestión financiera pública, aunque la nota promedio se encuentra en el segmento medio. Esto expresa que la región ha estado mayormente propensa al establecimiento de normas, procedimientos, principios, organismos y sistemas para mejorar la programación, gestión y control de los recursos públicos (ingresos y gastos). También muestra las más altas calificaciones en planificación estratégica y gestión por programas, lo que indica una mayor voluntad para crear valor público en función de objetivos y metas y, además, con cierta legitimidad, dadas las mejoras en el carácter participativo de la planificación.

La evaluación, por aparte, refleja que en la región sigue habiendo un gran déficit en cuanto al control de gasto, es decir, si bien se ha tenido una gestión pública que resalta por generar mayor valor público (el cual se enfoca en ciertos objetivos y metas), también es cierto que la gestión pública ha estado rezagada en cuanto a maximizar el impacto del gasto público en el desarrollo económico y social, ya que la calificación relativa al pilar de presupuesto por resultados, tanto en 2007 como en 2013, ha sido la más baja (mostrando bajas en ambos años).

**Tabla 1. Centroamérica: calificación según pilar del Índice GpRD (2007 y 2013)**

País	Evaluación y seguimiento		Gestión financiera		Gestión por programas		Planificación estratégica		Presupuesto por resultados	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013
Latinoamérica (promedio)	1.58	1.91	2.53	2.92	1.91	2.27	2.31	2.76	1.45	1.90
Centroamérica (promedio)	1.57	1.77	2.65	3.08	2.03	2.42	2.30	2.65	1.18	1.58
Costa Rica	3	3.4	3.2	3.6	2	2.4	3.2	3.4	1.5	1.7
El Salvador	0.7	1.1	2.5	3	2.1	2.7	2.8	2.4	0.5	0.8
Guatemala	1.5	1.5	3	3.4	2.2	2.4	2.2	2.1	1.4	1.7
Honduras	2.2	2	2	2.4	2.5	2.7	1.8	2.4	1.1	2.1
Nicaragua	1	1.4	2.5	3	1.7	2.3	1.9	2.9	1.3	1.8
Panamá	1	1.2	2.7	3.1	1.7	2	1.9	2.7	1.3	1.4

Fuente: Icefi, con base en Public management evaluation tool, actualización a octubre de 2017, BID

Es importante mencionar que las notas se refieren a una escala que va de 0 a 5, en donde el último de los valores es el óptimo. Asimismo, se considera como una nota alta aquella que es mayor o igual a 3, es decir, una nota mayor

o igual al 60% de la nota más alta (5), mientras que se considera como una nota media aquella que se encuentra entre 1.5 y una nota menor que 3, es decir, entre el 30% y el 59% de la nota óptima. Aquello por debajo de 1.5 (30% de la nota óptima) se valora como una nota baja.

De los ocho países analizados, aproximadamente en el 50% (Costa Rica, Guatemala y Panamá) la nota alta se encuentra en el pilar de gestión financiera. Costa Rica también presenta nota sobresaliente en los pilares de planificación estratégica y evaluación y monitoreo, lo que pone de manifiesto que este país tiene alta propensión al establecimiento de elementos administrativos de captación y gasto de recursos públicos (como en el caso de Guatemala y Panamá), pero también muestra una gestión pública estratégica con esfuerzos hacia su maximización.

De otra parte, cinco de los seis países reflejan calificaciones bajas en el pilar de presupuesto por resultados. También llama la atención que tres de los seis países analizados reflejan notas bajas en el pilar de monitoreo y evaluación, el cual se considera consustancial al pilar de presupuesto por resultados, pues el monitoreo y evaluación brindan información sobre el alcance o no de los objetivos y metas planteadas, definiendo las causas de ello. Estas notas indican que en la región el reto de gestión pública está, precisamente, en la sistematización del método de elaboración presupuestaria por resultados, así como en el establecimiento y afincamiento de una cultura de monitoreo y seguimiento. Llama la atención el caso de Belice, que en los cinco pilares obtiene una nota baja, de manera que puede considerarse el país de la región con mayores desafíos en términos de modernización de la gestión pública.

Pese a que las notas más bajas se concentran en lo relativo a presupuesto por resultados, es en este pilar en donde la región ha puesto mayores esfuerzos, ya que los cambios relativos (2013 versus 2007) que pueden calificarse como sustanciales<sup>10</sup> se han dado precisamente en él. Así, El Salvador y Honduras han experimentado aumentos mayores o iguales al 50%. En el caso de El Salvador, hubo un incremento en la calificación del 60%, pero la nota siguió estando en un rango que puede calificarse como deficiente. En cuanto a Honduras vale decir que el cambio sustancial sí se expresó en un cambio de rango de nota, pasando de notas consideradas como deficientes, en 2007, a notas

<sup>10</sup> Cambios relativos mayores o iguales al 50% se consideran sustanciales, mientras que aquellos mayores a 0 y menores a 50% se estiman regulares. Los menores o iguales que 0 se consideran cambios nulos o negativos.

consideradas como regulares o medias en 2013. Pese a que algunos países han logrado cambios sustanciales en sus notas, en 2013 la región siguió mostrando la persistencia de fuertes desafíos en cuanto a la adopción del método de gestión por resultados y, más concretamente, en lo relativo al método de presupuesto por resultados. Cambios sustanciales se han dado, también, en el pilar referido a planificación estratégica; en este caso, Nicaragua ha expresado cambios de nota del 52.6%.

Se muestra que ha habido un estancamiento, o bien, retrocesos en lo que se refiere al monitoreo y evaluación; este es el caso particular de Guatemala y Honduras. Al respecto, ya se había mencionado que esto se refiere a un ambiente vinculado estrechamente con el de presupuesto por resultados, por lo que es vital, para estos países de la región, orientar más esfuerzos para que el monitoreo y la evaluación permitan apoyar al resto de pilares. En adición, Guatemala y El Salvador han mostrado retrocesos en cuanto al pilar de planificación estratégica.

En suma, el Índice GpRD revela que en la región centroamericana se ha avanzado, en términos de gestión pública, fundamentalmente en el establecimiento y desarrollo de los denominados sistemas de administración financiera, los cuales han permitido mejoras sustanciales en la gestión financiera pública, dado que han posibilitado, bajo ciertas normas y procedimientos financieros, almacenar, procesar, transmitir información y datos en formato digital relativos a los recursos recaudados y a la asignación de esos recursos (públicos) hacia ciertas metas y objetivos.

Dicho índice también expresa una fuerte debilidad en la región en relación con el avance de una cultura que permita monitorear y evaluar los resultados de la acción pública; también manifiesta la existencia de rezagos importantes en cuanto a la adopción del método de presupuesto por resultados, aunque debe expresarse que en la región: a) la metodología se ha adoptado recientemente; b) la aplicación merece cambios institucionales significativos (sobre todo en cuanto a servicio civil), lo que implica que la metodología se consolide en el medio plazo; c) la región ha hecho algunos avances sustanciales en esta materia, pero, de nuevo, la adopción de esta metodología podría considerarse seminal (de ahí las calificaciones tan bajas); y d) los esfuerzos regionales para modernizar la gestión pública deben concentrarse en esta área, sin descuidar el fortalecimiento y afinamiento del resto de pilares. Sin el fortalecimiento

del método de presupuesto por resultados, con el acompañamiento del establecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación, poco se podrá avanzar en una gestión pública que logre concretar mejoras en la calidad del gasto público, haciéndolo más efectivo y eficaz, pero, sobre todo, logrando objetivos concretos para el alcance del desarrollo de las sociedades centroamericanas.

### **3.1 Pilar 1: planificación orientada a resultados**

La planificación en búsqueda de resultados es un instrumento mediante el cual se plantean objetivos precisos y prioritarios para alcanzar ciertos cambios o transformaciones de la realidad, así como el rumbo o vías que se piensa son los más eficientes para transitar hacia el alcance de esos objetivos y, en última instancia, hacia los cambios o transformaciones estipulados. Para ello es preciso tener presente cuatro elementos: a) ¿qué debe cambiar?; b) ¿a quiénes se debe beneficiar con el cambio?; c) ¿cómo se debe cambiar?; y d) ¿cuánto debe cambiar?

La planificación por resultados es la génesis de una gestión eficaz y eficiente, ya sea en el contexto del quehacer privado o público. De hecho, un aspecto central de la nueva gestión pública (NPG) —la cual se basa en la racionalidad económica en el sentido de orientarse a la búsqueda de resultados con eficacia y eficiencia— es la planificación por resultados, ya que mediante su uso se establecen objetivos claros y prioritarios, así como las estrategias para alcanzarlos, lo cual facilita el seguimiento y evaluación de los cambios o transformaciones que se buscan.

Desde una perspectiva pública, un esquema de planificación por resultados debe enfocarse en la ciudadanía y en la búsqueda de su vida plena, mediante la promoción y protección de sus derechos. En este sentido, es preciso considerar que la gestión pública debe tener como objetivo principal la realización de los derechos humanos como criterio para la consecución del desarrollo. Es decir, con base en esa orientación y en un escenario de infinitas necesidades y recursos limitados, en el papel que asume el sector público y su accionar resulta de importancia capital la racionalización de los recursos, en donde, como se anticipó, es crucial la utilización de un enfoque de planificación por resultados que clarifique el panorama de la acción del sector público, de manera que no se deambule a ciegas derrochando recursos públicos limitados. Esto es particularmente válido en una realidad como la centroamericana, caracterizada por restricciones presupuestarias que resultan ser altas.

De acuerdo con el BID (2015), la planificación por resultados debe ser: a) estratégica, en el sentido de que debe establecer resultados estratégicos (que contribuyan sustancialmente a los cambios que se buscan) y plantear caminos, rumbos o vías que se piense sean los más eficientes para alcanzarlos; b) participativa, de manera que la ciudadanía, que es el centro de la planificación, coopere cuando la maquinaria estatal se eche a andar para conseguir las transformaciones propuestas; y c) operativa, en el sentido de aterrizar las acciones, incluyendo su financiamiento, de tal cuenta que sea posible concretar los objetivos prioritarios, en un escenario escalonado, es decir, avanzando mediante fases ordenadas.

De acuerdo con la Cepal (2009: 5), la planificación estratégica (PE) «es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen».

Esta herramienta no es más que un recurso a través del que se plantea tanto lo que se quiere como las maneras óptimas que se adoptarán para alcanzarlo, es decir, la planificación estratégica es un recurso metodológico a través del que se establecen los principales objetivos, de mediano y largo plazos y, también, los caminos más convenientes y posibles, según el contexto, para alcanzarlos (estrategias).

Este enfoque es importante pues puntualiza lo que se pretende y encarrila las acciones hacia esas pretensiones. Tal como señala el BID (2015: 11), «No se pueden considerar estratégicos aquellos planes formulados con innumerables objetivos y metas, pues no permiten focalizar los esfuerzos y recursos gubernamentales en las áreas o aspectos más importantes».

De acuerdo con la Cepal (2015), la gobernanza requiere interacción entre distintos actores de la sociedad, así como diálogo, acuerdos en un ambiente democrático, y generar la posibilidad de pactos que reflejen visiones conjuntas sobre la sociedad que se quiere construir o consolidar. En este sentido, la planificación participativa es un elemento clave, pues constituye la expresión de objetivos prioritarios y estrategias, también prioritarias, con un sentido de legitimidad, puesto que no son establecidos unidireccionalmente bajo un

enfoque que puede denominarse ofertista, sino basado en la participación de la ciudadanía, que es quien conoce de primera mano sus necesidades y los cambios que deben gestarse, vinculando así oferta y demanda.

Vista desde esta perspectiva, la planificación constituye una práctica democrática que legitima cambios estructurales y, mediante esa legitimidad, permite mayor eficacia o eficiencia en el proceso de logro de esos cambios. También facilita la construcción de Gobiernos más efectivos y eficientes para, a su vez, construir sociedades que garanticen derechos humanos y proporcionen una vida más plena a sus ciudadanos. Planificaciones centralizadas y, hasta cierto punto autoritarias, bajo modelos ofertistas, desbaratan su legitimidad con mayores posibilidades de encontrar reticencia de parte de la ciudadanía que, como se reitera, es el centro al cual se debe la acción pública (y puede, incluso, sabotear o bloquear la operatividad de lo planificado).

Si bien en la planificación estratégica se han elegido objetivos y rutas priorizados y jerarquizados de mediano y largo plazos, la planificación operativa selecciona metas, así como las rutas para alcanzarlos, de manera secuencial y ordenada en el corto plazo, pero de forma consistente con lo planteado en plazos de más largo alcance (mediano y largo). En otras palabras, lo que se pretende y cómo se pretende lograrlo en el corto plazo se derivan de aquello que se ha planteado para períodos más amplios (planificación estratégica). En esta etapa es donde se tratan de concretar —como se mencionó, de manera ordenada, secuencial y jerarquizada— las transformaciones o cambios deseados, lo cual implica, igualmente, la asignación de recursos que puedan verificar aquella concreción.

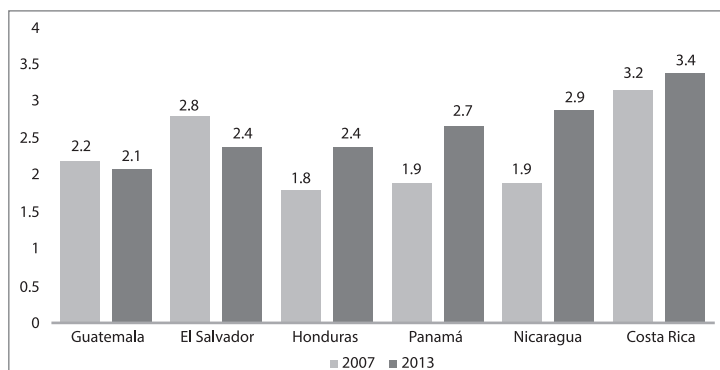
En general, en el contexto de una planificación operativa se tiene el uso generalizado de la herramienta conocida como plan operativo anual (POA). En este se trasladan la producción pública y las metas asociadas, así como las acciones, desde una lógica de programas públicos, entidades responsables y asignaciones dispuestas para tales efectos.

En resumen, la planificación por resultados debe tener como elementos indispensables una capacidad prospectiva (planificación estratégica); legitimidad fundamentada en un ejercicio democrático de participación ciudadana y en los mecanismos que para ese efecto se dispongan; y, por supuesto, toda la lógica de corto plazo que asegure los recursos necesarios que concreten lo dispuesto.

Como se mencionó, las restricciones presupuestarias en la región centroamericana resultan ser altas, es decir, impregnan al accionar público de una amplitud de limitaciones. Para fundamentar esta afirmación basta con tomar en cuenta la dimensión de la carga tributaria del gobierno central de la región que, de acuerdo con el Icefi (2018), para 2017 se ubicó, en promedio, en un 13.9% del PIB, mientras que para 2018 (de acuerdo con los presupuestos aprobados) se estaría ubicando en el orden del 13.8% del PIB, con lo cual resulta importante la puesta en marcha y consolidación de los elementos de una NGP. De igual forma, como se mencionó anteriormente, la génesis para ello es una planificación que se enfoca en resultados.

La región ha hecho esfuerzos en este sentido, es decir, en términos de planificación por resultados. De acuerdo con el Índice GpRD, este pilar es uno de los mejor calificados, solo después del pilar relativo a gestión financiera pública. En otras palabras, la región ha estado propensa a plegar la gestión pública en función de la planificación que se aproxime a ejercicios prospectivos, democráticos y operativos. Sin embargo, la calificación para el año 2013 —aunque también esto es válido para 2007— puede considerarse como regular, pues no supera el 60% de la nota óptima (5). La región obtuvo una nota de 46% (de la calificación óptima) en 2007, y de 56% en 2013.

**Gráfica 4. Centroamérica: pilar de planificación por resultados (índices de 2007 y 2013)**



Fuente: Icefi, con base en Public management evaluation tool, actualización a octubre de 2017, BID

Llama la atención el retroceso que observó El Salvador en este pilar, con una reducción de aproximadamente el 14%. En este caso particular, si bien existieron avances exiguos en cuanto a planificación estratégica y avances importantes en cuanto a planificación participativa (en donde se pasa de 0 a casi 1), se tuvo un grave retroceso en cuanto a planificación operativa, lo cual valió a este país pasar de una calificación alta a una calificación regular. Esto último implica que El Salvador ha presentado retrocesos en materia de articulación entre el plan, los programas<sup>11</sup> y el presupuesto, esto es, en materia del establecimiento, en los planes (nacionales, locales o sectoriales), de programas, producción pública, o responsables que permitan el logro de las metas propuestas. También se han evidenciado fallos en la articulación de mediano plazo con el aterrizaje que se hace en los POA (la descomposición, en metas de carácter anual, de los objetivos de medio plazo establecidos en los planes).

Guatemala, al igual que El Salvador, también experimentó un deterioro en este pilar, aunque este fue menos pronunciado. A diferencia de este último país, Guatemala observó un retroceso, aunque leve, en lo relativo a planificación estratégica, reflejando a la vez un avance casi nulo en cuanto a planificación de mediano y largo plazos, así como en la adopción de metas cuatrianuales (período gubernamental) e indicadores que verifiquen el logro de dichas metas y, a la vez, de los objetivos propuestos. En adición, muestra problemas en cuanto a avanzar en planificación operativa.

Hay un grupo de países que han avanzado en este particular y que poseían, en 2007, calificaciones medias. Nicaragua observó un cambio sustancial en este pilar. Esto se debió al hecho de que experimentó progresos en su planificación operativa y, de manera más importante, en lo que respecta a planificación de carácter participativo. De acuerdo con el Índice GpRD, Nicaragua tuvo avances importantes en cuanto a legislación orientada a la participación de la sociedad civil en los procesos de planificación relativos al Organismo Legislativo.

Honduras y Panamá presentan avances muy parecidos, aunque no sustanciales: su calificación, tanto en 2007 como en 2013, se considera como media o regular. Vale la pena indicar que en estos casos se fortaleció

<sup>11</sup> De hecho, cuando se da vida a los planes mediante la asignación de recursos públicos en el presupuesto, ello no se hace en función de una red programática, sino más bien con base en el enfoque de áreas de gestión. El cambio de enfoque de esta última hacia la primera es un aspecto necesario para el logro de un gasto orientado hacia ciertos logros y resultados de mediano y largo plazos, de manera más eficiente y eficaz.

la participación en el proceso de planificación del Organismo Legislativo y de la sociedad civil, tal como sucedió en Nicaragua. En el caso particular de Honduras se muestra un avance en cuanto a la planificación estratégica, pero un estancamiento al hacerla operativa. En Panamá la situación adopta un sentido contrario, pues se muestra un avance mayor en cuanto a la forma de hacer operativo el plan de mediano y largo plazos, mientras que en la planificación estratégica el cambio fue leve.

Finalmente, se tiene a Costa Rica, que es el país que mejor calificación presenta en la región en cuanto a este pilar. El cambio que experimentó fue discreto, liderado por modificaciones en legislación que asegura la participación en este proceso por parte del Organismo Legislativo y la sociedad civil. Un cambio menor se observó en lo relativo a planificación estratégica. Al respecto, el BID (2015: 60) indica que la experiencia de varios países (entre los que se encuentra Costa Rica) en cuanto a visión de largo plazo es aún «[incipiente], y las visiones de largo plazo están lejos de ser útiles para orientar la definición de los planes de mediano plazo y así facilitar la ejecución de los objetivos que persiguen». También señala que parte de este avance está marcado por la creación, en 2009, de la Unidad de Prospectiva en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), y por el hecho de que en 2013 se pusiera en marcha el programa «Costa Rica 2030: Objetivos de Desarrollo Nacional», que busca el desarrollo del país con una visión de largo plazo.

**Tabla 2. Centroamérica: pilar de planificación por resultados según componente (índices de 2007 y 2013)**

País	Planificación estratégica		Planificación participativa		Planificación operativa	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013
Costa Rica	4.7	4.9	0.0	0.5	3.3	3.3
El Salvador	2.7	2.9	0.0	0.9	4.1	2.7
Guatemala	3.3	3.2	1.5	1.5	1.5	1.3
Honduras	2.6	3.9	1.5	2.1	1.2	1.2
Nicaragua	2.4	3.3	1.0	1.9	1.8	3.0
Panamá	3.0	3.2	1.6	2.1	1.0	2.5

De acuerdo con las calificaciones del Índice GpRD, en general ha habido en Centroamérica un compromiso relativamente alto en cuanto a planificar para el mediano y largo plazos. En la región, este componente del pilar de planificación por resultados tiene, en promedio, la nota más alta; incluso, el cambio que se observó de 2007 a 2013 valió para pasar de una nota regular a una nota alta. Asimismo, se progresa en la planificación operativa, pero el avance ha sido menor durante el período referido. En este sentido, cabe mencionar que se hace necesaria una vinculación más fuerte entre estos dos tipos de planificación para que se concreten las aspiraciones de mediano y largo plazos, haciéndolas operativas de manera consistente en el corto plazo. En lo que respecta a este pilar aún existe un significativo desafío de participación: la calificación más baja de los tres componentes. De esa cuenta, es necesario redoblar esfuerzos para materializar legislación y políticas públicas que aseguren la participación, sobre todo de la sociedad civil, en los procesos de planificación, tanto estratégica como operativa. La idea es que el proceso de gestión pública para el desarrollo nazca desde el principio con legitimidad, promoviendo procesos democráticos y de cooperación ciudadana a lo largo del ciclo.

### **3.2 Pilar 2: presupuesto por resultados**

De acuerdo con el BID (2015: xxviii), el presupuesto por resultados consiste en «un conjunto de procesos e instrumentos que permiten utilizar sistemáticamente información sobre el desempeño (resultados) de las políticas, programas y proyectos en el ciclo presupuestario con el objeto de maximizar su impacto en el desarrollo económico y social».

Anteriormente, la lógica presupuestaria se concentraba, en términos generales, en cuánto se gastaba y quién lo gastaba, es decir, monto y entidades. Poco tenía que ver la forma en que este gasto impactaba en las transformaciones de la vida de la ciudadanía. Sin embargo, con el método de presupuesto por resultados —que, dicho sea de paso, se encuadra dentro del enfoque de gestión por resultados— se busca responder a preguntas relacionadas con cómo mejorar la vida de la ciudadanía; qué producción pública es necesaria para ese fin; cuánta producción pública es necesaria en un ejercicio fiscal; qué elementos se requiere para dar seguimiento y, posiblemente, evaluar el logro de ciertas metas de producción pública.

Por consiguiente, el objetivo de la presupuestación por resultados consiste «en mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, vinculando la asignación y uso de los recursos a los resultados de gestión de las instituciones, utilizando sistemáticamente la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias» (Arenas & Berner, 2010).

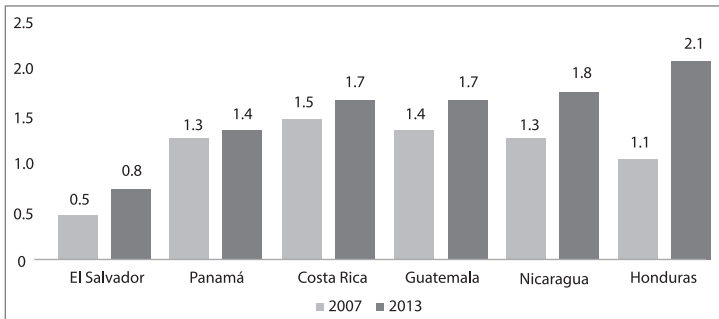
Para el BID (2015), la construcción de un presupuesto por resultados debe atender, por lo menos, lo siguiente: a) elaborarse con base en políticas públicas, considerando los resultados establecidos en el plan nacional o planes sectoriales, de manera que exista coherencia y engarce entre el plan y el presupuesto; b) contar con una perspectiva de mediano plazo: la articulación de los resultados implica que haya, también, una presupuestación más allá de un ejercicio fiscal, con miras a lograr coherencia entre lo que se presupuesta en un ejercicio fiscal y el mediano plazo, permitiendo así una mayor vinculación presupuestaria con los resultados estratégicos que se han planteado; c) reglas de estabilidad fiscal: dado que se persiguen resultados con eficacia y eficiencia, es necesario contar con cierta previsibilidad de los recursos públicos, sobre todo para no desbordar sus posibilidades y echar al traste la probabilidad de alcanzar los objetivos y resultados planteados, para lo cual contribuye la implantación de límites cualitativos o cuantitativos a ciertas variables presupuestarias, por ejemplo, el endeudamiento; d) transparencia, lo cual requiere que la ciudadanía esté informada e implica que la información que pueda generarse llegue no solo a los tomadores de decisión, sino a quienes son el centro de las intervenciones públicas y de quienes es el presupuesto: la ciudadanía. Esto último con el fin de dar legitimidad al presupuesto y que la ciudadanía apoye de manera informada, en lugar de oponerse y convertirse en una traba al logro de los resultados deseados.

En la región, la presupuestación con base en este enfoque es novel, lo cual se refleja en la calificación que posee este pilar: la más baja de los cinco evaluados. En adición, debe señalarse que en la región la implementación de este método constituye uno de los principales retos en materia de gestión pública, por las transformaciones institucionales<sup>12</sup> que requiere, especialmente en lo relativo al desarrollo del servicio civil. En este sentido, vale la pena mencionar lo que el BID (2015: 83) señala: «los procesos para instrumentar los presupuestos por desempeño han tenido carácter progresivo y su duración no ha sido inferior a los 20 años en los países más avanzados en esta materia».

12 Cambios relativos mayores o iguales al 50% se consideran sustanciales, mientras que aquellos mayores a 0 y menores a 50% se estiman regulares. Los menores o iguales que 0 se consideran cambios nulos o negativos.

Al respecto, pueden detectarse dos grupos de países de acuerdo con la calificación lograda en el año 2013. En primer lugar, calificaciones bajas, reflejo de implementaciones bastante más básicas que las del resto de países; este es el caso de El Salvador. Por otro lado, países con nota media, aunque presentan procesos aún en fase seminal, tienen mayor avance en comparación con los primeros señalados. En este último grupo se encuentran Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Es particularmente notable el cambio que de 2007 a 2013 experimentó Honduras, país que logró ser, en 2013, el de mejor calificación en la región en este pilar.

**Gráfica 5. Centroamérica: pilar de presupuesto por resultados  
(índices de 2007 y 2013)**



Fuente: Icfef, con base en Public management evaluation tool, actualización a octubre de 2017, BID

El Salvador presenta un mayor rezago en la evaluación de este pilar, pues no ha habido compromiso para proporcionar incentivos a la efectividad de la gestión y, aunque se muestra un avance significativo en cuanto a la formulación presupuestaria por programas (cambio del 66.7%), la calificación sigue siendo baja; de hecho, es la más baja de los países de la región. El Salvador también ha evidenciado avances hacia presupuestos con perspectiva de mediano plazo y, en cuanto a difusión de la información, junto a Costa Rica logró, en 2013, una nota alta (de hecho, es el segundo país de la región mejor calificado). Llama la atención que, aunque ha habido cambios positivos en cuanto a la evaluación de la efectividad del gasto público, El Salvador es el país peor calificado de la región; en su caso, los retos se concentran en realizar esfuerzos más amplios para la estructuración del presupuesto desde una lógica programática; establecer sistemas que premien el logro de objetivos, y avanzar en sistemas de evaluación que mejoren la efectividad del gasto público.

Panamá, por su parte, ha visto un cambio discreto en la calificación de este pilar (7.7%), principalmente porque en 2013 mostró un retroceso en la transparencia. En otros términos, en Panamá la información producida durante todo el ciclo presupuestario en el período analizado (2007-2013) ha tenido mayores limitaciones para llegar a la ciudadanía de manera clara y oportuna. Panamá tampoco observó avances en estructuración del presupuesto por programas, en evaluación de la efectividad del gasto público, ni en incentivos para la efectividad de la gestión, con calificaciones similares a las de los dos países anteriores. Sí presentó un cambio que puede calificarse como medio o regular, relativo a la perspectiva presupuestaria de mediano plazo, fundamentalmente por el hecho de que, según el BID (2015), consolidó la normativa de responsabilidad fiscal.

En Costa Rica, la calificación asociada con este pilar reflejó un aumento discreto. Si se analizan los componentes del pilar se observa que un aspecto que contribuyó a esto es la reducción relativa a la elaboración del presupuesto por programas. La calificación en este componente del pilar de presupuesto por resultados pasó de alta a regular. La evaluación del gasto público presentó otro retroceso. Todo esto también supone un retroceso en la calidad del gasto público, hacia el año 2013, pero muestra una calificación casi en el nivel óptimo en materia de transparencia (4.8 de 5), así como un aumento significativo en la presupuestación con perspectiva de mediano plazo. En Costa Rica se observó, igualmente, nula disposición para implementar medidas monetarias o de otro corte con el propósito de incentivar la buena gestión pública.

En el caso de Guatemala, el cambio de nota en este pilar fue medio o regular, impulsado principalmente por avances sustanciales en evaluación del gasto público, lo que abonó a una mejora de la calidad en este sentido. Al respecto, el BID (2015: 89) señala que Guatemala y Paraguay han «introducido normas y guías de indicadores de desempeño, como primeros pasos para implementar un PpR». Otro avance, aunque no sustancial, fue el experimentado en torno a la presupuestación por programas, con lo cual el país se consolida como el mejor calificado en la región en este aspecto. Tanto en 2013 como en 2007 Guatemala ha logrado la calificación máxima en difusión de la información, calificación que es la más alta de la región (Costa Rica está muy cercano a ese valor en este componente). Al igual que en el

resto de países, el gran pendiente de Guatemala es la implementación de mecanismos que permitan una gestión pública más eficaz.

Nicaragua observó un cambio de calificación regular, pero con ello logró pasar de una calificación que se considera baja a una calificación media o regular. Este cambio fue liderado por esfuerzos llevados a cabo, hacia 2013, en evaluación de la efectividad del gasto y, en menor medida, en la estructuración del presupuesto por programas. De acuerdo con el BID (2015), este último pilar avanzó sustancialmente debido a la calidad en la estructura de los programas presupuestarios, pues se llevaron a cabo experiencias piloto en varios ministerios para introducir el concepto de cadena de resultados. También se muestra progreso en la lógica de presupuestar para el mediano plazo, lo cual está vinculado con el hecho de que Nicaragua realizara esfuerzos legislativos que se aproximan a leyes de responsabilidad fiscal (*Ley 477 de Deuda Pública*). De nuevo, hace falta la implementación de incentivos para lograr avanzar en la calidad de la gestión pública nicaragüense.

Honduras, como se anticipó, es el país con más alta puntuación en este pilar, pues presentó el mayor cambio: 90.9%. Esto obedece a modificaciones sustanciales en dos componentes que abonan al presupuesto por resultados: a) evaluación de la efectividad del gasto público, lo cual es esencial para el planteamiento y replanteamiento de cursos de acción en materia presupuestaria que mejoren la calidad del gasto y el logro de resultados; b) estructuración del presupuesto por programas, dado que de esta manera se puede vincular la producción pública con indicadores y responsables. Al igual que Nicaragua, Honduras ha iniciado esfuerzos para mejorar la calidad de la estructura de los programas presupuestarios mediante pruebas piloto en varios ministerios, las cuales buscaron hacer operativo el concepto de cadena de resultados. Hacia 2013 Honduras también había realizado esfuerzos para mejorar la transparencia y avanzar hacia una presupuestación con una perspectiva de mediano plazo. En este caso, también se presenta déficit en la implementación de mecanismos que busquen mejorar la gestión pública.

En general, la región enfrenta fuertes desafíos en cuanto a la implementación del presupuesto por resultados, sobre todo porque la adopción de este enfoque es muy reciente. Los esfuerzos tienen que concentrarse

principalmente en proporcionar incentivos para mejorar la efectividad de la gestión pública, ya que un común denominador ha sido la ausencia de ellos (por ejemplo, incentivos monetarios o de otra índole, individuales o colectivos). Esto permitiría a los servidores públicos enfocarse en la consecución de objetivos y, en última instancia, de resultados que permitan las transformaciones sociales requeridas (en términos de derechos, goce de una vida plena para la ciudadanía y desarrollo integral). Igualmente, la región muestra que hay retos importantes que recorrer en términos de la consolidación de una cultura orientada a la evaluación, que permita repensar acciones para mejorar la calidad del gasto público. También es preciso avanzar en la elaboración de presupuestos de mediano plazo, que vayan más allá de marcos fiscales de corto plazo y que permitan hacer una interconexión más plena de los resultados con las ejecuciones de presupuesto anuales; esto es menos prioritario, pero no debe descuidarse. Tampoco deben descuidarse las prácticas de presupuestos por programas, especialmente en países como El Salvador, así como la difusión de la información que se desprende del ciclo presupuestario, sobre todo porque el ejercicio de cuentas fiscales transparentes reviste de legitimidad a la gestión pública, mejorando su eficacia y eficiencia.

**Tabla 3. Pilar de presupuesto por resultados según componente (índices de 2007 y 2013)**

País	Evaluación y seguimiento		Estructuración del presupuesto con base en programas		Evaluación de efectividad del gasto		Incentivos para la efectividad en la gestión		Perspectiva presupuestaria de mediano plazos	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013
Costa Rica	4.8	4.8	3.1	2.8	1.4	1.3	0.0	0.0	0.9	2.4
El Salvador	2.5	3.5	0.3	0.5	0.0	0.3	0.0	0.0	1.8	2.6
Guatemala	5.0	5.0	3.5	4.2	0.2	0.7	0.0	0.0	2.0	2.1
Honduras	2.3	3.0	1.0	3.5	1.2	2.1	0.0	0.0	2.0	2.3
Nicaragua	3.0	3.0	2.5	3.5	0.4	0.9	0.0	0.0	2.8	3.3
Panamá	2.5	2.3	2.8	2.8	0.4	0.4	0.0	0.0	2.4	3.0

Fuente: Icefi, con base en Public management evaluation tool, actualización a octubre de 2017, BID

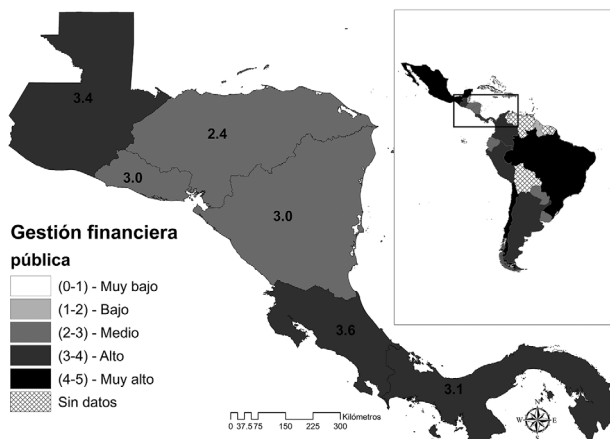
### 3.3 Pilar 3: gestión financiera, auditoría y adquisiciones

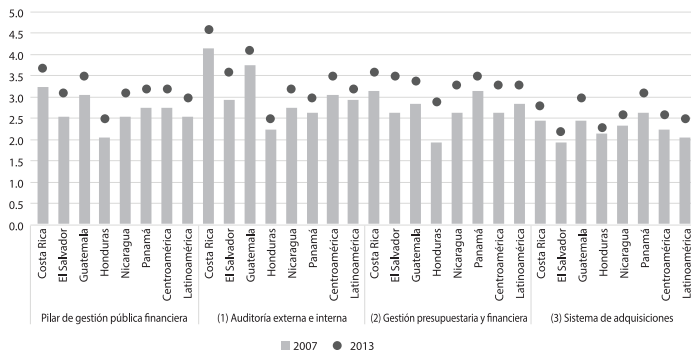
La gestión financiera pública (GFP) es, en promedio, el pilar más fuerte en la región centroamericana, pues de un máximo de 5 alcanza un puntaje de 2.87. En 2013 hubo mejoras significativas en él: todos los países de Centroamérica, con excepción de Honduras, obtuvieron un nivel alto de puntaje. Costa Rica es el país que lidera este pilar (seguido de cerca por Guatemala).

Todos los países de la región reflejaron un avance regular (variaciones positivas en comparación con 2007, pero menores al 50%). Cabe resaltar que los países con mayores calificaciones (Costa Rica y Guatemala) exhibieron las variaciones más bajas (en torno al 13%), lo cual da cuenta de que en el año 2007 también lideraban ese pilar en la región (de hecho, se repetía el orden: primero Costa Rica, seguido de cerca por Guatemala).

Pese a que se observa cierta homogeneidad en este pilar dado que los países de la región presentan buenas calificaciones, los datos del BID (2015) reflejan la persistencia de varias heterogeneidades que conducen, a la vez, a diferencias en la disciplina fiscal, la eficiencia del gasto, la transparencia e, incluso, en la mejora de la gestión pública en general.

**Gráfica 6. Componentes del pilar de gestión financiera y presupuestaria (índices de 2007 y 2013)**





Fuente: Icfef, con base en Public management evaluation tool, actualización a octubre de 2017, BID

En promedio para la región, el componente de gestión presupuestaria y financiera pública (GPF) es el que mayor incremento sufrió en cuanto al pilar de auditoría y adquisiciones, con un 21.7%, alcanzando 3.27 puntos (nivel alto). Aunque el avance es regular, es mayor que el experimentado por la región latinoamericana y caribeña que, en conjunto, incrementó su calificación en este componente en un 16.1%. Cabe señalar que Honduras, pese a tener la calificación más baja de Centroamérica, mostró el mayor progreso (47.4%), seguido por El Salvador, que lidera este componente desde 2007 y continúa teniendo mejoras (30.8% de su puntaje anterior).

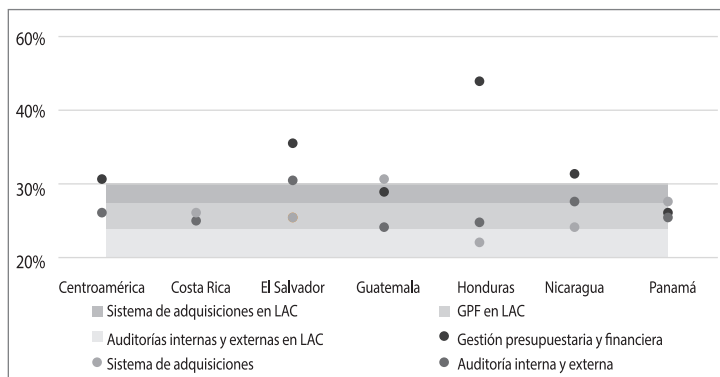
Entre los indicadores del componente se encuentran el de contabilidad; los sistemas de administración financiera y análisis de riesgo, entre otros. En cuanto al primero de los indicadores, la región de Latinoamérica y el Caribe obtuvo un puntaje de 3.21 y se encuentra en la actualidad en proceso de transformación para armonizar su contabilidad con los estándares internacionales, incluyendo el cambio de la contabilidad de caja (efectivo) a acumulación (devengado), así como un registro más detallado y actualizado de sus activos y pasivos, lo que está conformando un nuevo paradigma para la contabilidad pública. De la misma manera, en Centroamérica la contabilidad pública refleja todos los rubros de la clasificación del presupuesto y abarca la totalidad de las instituciones del gobierno central. El mayor desafío en este proceso es «implantar y poner en operación sostenible la armonización contable, más allá de su reglamentación, lo que conlleva cambios a [sic] los SIAF y fortalecer la capacidad institucional requerida para su operación continuada en el tiempo» (BID, 2015: 121).

La región avanza en adoptar estándares propios, alineados y consistentes con las normas internacionales de contabilidad del sector público, lo cual incentiva un mayor uso de la contabilidad para la toma de decisiones y facilita el logro de un gasto más eficiente. En este sentido, Centroamérica ha mostrado progresos en la clasificación económica y funcional para ordenar el gasto público, pues la práctica ha sido adoptada por los países en estudio, aunque El Salvador aún necesita apegarse a normas internacionales. Sin embargo, la clasificación por programas es muy incipiente y para el año 2013 solo Guatemala tenía más del 8% del gasto programable organizado en función del cumplimiento de metas y objetivos contenidos en programas específicos.

En 2013, en adición, todos los países de la región poseían un marco legal vigente con definición de elementos que debían estar incluidos en los documentos en todo el ciclo presupuestario, estableciendo las fechas límite para su presentación y mecanismos de ejecución en caso de incumplimiento. También se avanzó en la prohibición de gastos extrapresupuestarios en todos los países (excepto en Honduras y Nicaragua), lo cual favorece una mayor transparencia en la región. Algunas de las debilidades principales en el componente de sistema de contabilidad son la carencia de auditorías externas a los estados financieros y la falta de adherencia a las normas internacionales de contabilidad del sector público (NIC-SP).

En el caso de los sistemas de administración financiera cabe indicar que en toda Centroamérica se incluye la información de los sistemas de presupuesto, deuda pública, contabilidad y tesorería. El Salvador y Guatemala poseen sistemas de administración financiera que integran los principales sistemas financieros y generan reportes para la toma de decisiones en la gestión gubernamental, además de tener la mayor cantidad de entidades públicas que lo utilizan (100% y 98%, respectivamente, en 2013). Panamá, también en 2013, tenía el sistema de administración financiera más rezagado, con una cobertura de apenas el 55% de las entidades públicas del país. En general, los países centroamericanos deben enfocarse en integrar los sistemas para que el sistema de administración financiera incluya información sobre los sistemas descentralizados a nivel subnacional. Además, se tiene el reto de avanzar en la generación de informes periódicos, no solo para el seguimiento de la gestión financiera, sino específicamente para la discusión del presupuesto y para diseñar los planes anuales y plurianuales del Gobierno.

**Gráfica 7. Avances de 2007 a 2013 en componentes de la GPF por país (cifras en porcentajes)**



Fuente: Icfef, con base en Public management evaluation tool, actualización a octubre de 2017, BID

En relación con el indicador de análisis de riesgo, es preciso tomar en cuenta que una efectiva gestión del riesgo fiscal no debe dejar fuera la deuda y otras obligaciones directas, como los pasivos contingentes. En 2013, Panamá, El Salvador y Honduras realizaban, al menos semestralmente, estudios que detallaban y proyectaban los riesgos relacionados con obligaciones directas, incluyendo la deuda soberana (préstamos y bonos) y compromisos de gasto obligatorios de largo plazo (pensiones). Guatemala lo hacía parcialmente, ya que los estudios se efectuaban con una frecuencia menor que la semestral y/o no incluían proyecciones. Ese año Costa Rica no cumplía con este requisito.

En este componente hay espacio para muchas mejoras en el análisis de las obligaciones directas o contingentes, así como en el análisis de riesgos por desastres naturales y/o cambios súbitos en los precios de la materia prima. Ello obedece, sobre todo, a la alta dependencia de los países centroamericanos de los precios internacionales de los *commodities* y, además, a que la región es una de las áreas más vulnerables al cambio climático. En 2013, ningún país (solo Nicaragua, aunque con una frecuencia menor que semestral y sin proyecciones) realizaba estudios que detallasen los riesgos relacionados con obligaciones adquiridas por los gobiernos subnacionales.

Analizando otro componente de este pilar, el de auditoría externa e interna, cabe señalar que 2013 fue uno de los años en los que la región ostentó los puntajes más altos en Latinoamérica y el Caribe, lo cual refleja

la preocupación de los países por fortalecer sus sistemas de control (BID, 2015). En esta temática, Centroamérica evidencia progresos significativos, de manera que este es el componente de la GFP en el que la región logró mejores notas: incluso Costa Rica, Guatemala y El Salvador sobrepasaron el promedio latinoamericano y del Caribe (3.14).

En general, los países centroamericanos cuentan con un marco legal e institucional para el control interno que incluye una ley y su respectivo reglamento; una unidad de auditoría interna; manuales y metodologías; y la mayoría, excepto Nicaragua, tiene códigos de ética para el mismo fin. Sin embargo, los alcances de las actividades de control interno varían: solo Costa Rica, Nicaragua y Guatemala tenían un alcance del 100%, mientras que en Honduras, El Salvador y Panamá se expresaban rezagos (70%, 50% y 40%, respectivamente). En cuanto la práctica de auditorías de desempeño —una herramienta útil para la toma de decisiones basadas en resultados y para profundizar la rendición de cuentas y la transparencia—, hubo tenues avances. Por otro lado, respecto a las auditorías externas cabe señalar que los países de Centroamérica estaban cumpliendo con tener un marco legal e institucional para realizarlas, el cual incluía leyes, reglamentos, manuales y metodologías. No obstante, todos, menos Costa Rica, presentaban debilidades en la presentación y publicación de informes de auditoría externa.

El componente relativo a sistemas de adquisiciones y contrataciones (A&C) tiene un rol clave en la GFP, pues al contarse con un sistema adecuado y ágil se promueve la eficiencia, la eficacia y la transparencia en la gestión pública; por ello resulta creciente el consenso sobre su rol estratégico (BID, 2015). En 2013, la región de América Latina y el Caribe incrementó su puntuación en un 21.3%, mientras que Centroamérica lo hizo en un 12.4%; esto refleja fuertes debilidades en sus sistemas de A&C. De hecho, este se presenta como el componente más endeble de la GFP, pese a estar por encima del promedio latinoamericano y del Caribe.

De forma particular, en 2013 Guatemala era el país de la subregión con el marco legal e institucional más débil para los procesos de A&C públicas, mientras que Panamá contaba con el más fuerte. Para entonces, todos los países centroamericanos tenían vigente una ley o sección de A&C, pero únicamente Panamá y Guatemala contaban con un reglamento con normas específicas para su funcionamiento. El mayor reto en ambos marcos legales

e institucionales ha sido capacitar a las unidades ejecutoras y al sector privado y disponer de procesos establecidos legalmente para la presentación y resolución de inconformidades relacionadas.

Además, los sistemas de A&C deben tener la capacidad de realizar licitaciones y transacciones de compra venta por medio de Internet; en 2013, el valor de compras realizado vía el sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones públicas en El Salvador, Honduras y Nicaragua era del 0%, mientras que Panamá y Guatemala, los países más avanzados en este aspecto, el valor apenas alcanzaba un 39% y un 35%, respectivamente. También es preciso incorporar mecanismos que incrementen la agilidad de los procesos de A&C, debido a que la duración de los procesos de licitación pública continúa siendo muy prolongada, principalmente en Guatemala, donde en 2013 alcanzaba los 200 días, en promedio.

Asimismo, es preciso mejorar la difusión de estadísticas e información sobre adquisiciones, licitaciones y contratos, ya que ello sigue siendo limitado. En 2013, solamente Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua lo hacían de manera parcial. La transparencia y contar con dispositivos abiertos que permitan conocer el estado de todas las transacciones que se realizan en las distintas etapas del ciclo de adquisiciones, incluyendo los participantes, valores de oferta y calificaciones son otros de los desafíos pendientes en los países de Centroamérica.

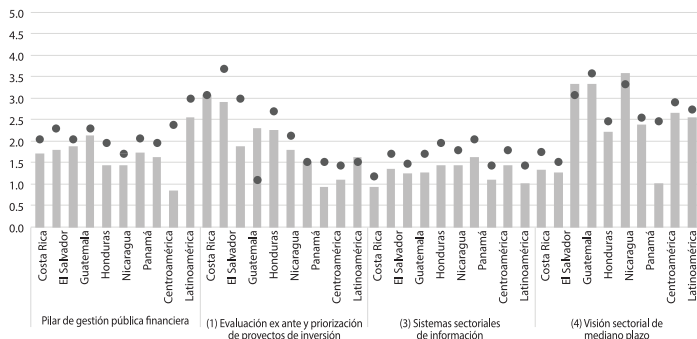
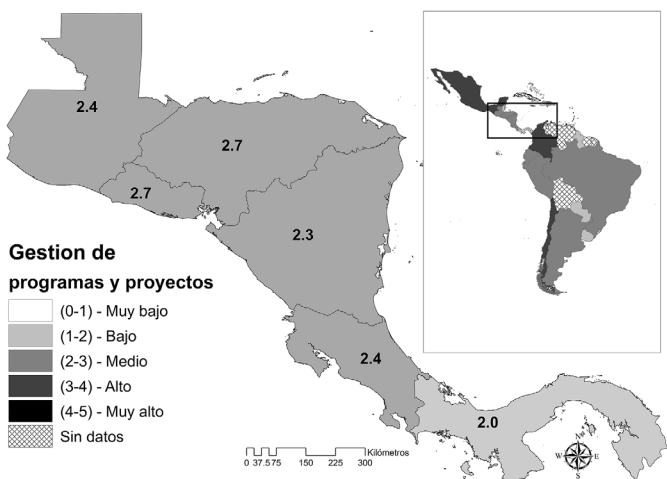
### **3.4 Pilar 4: gestión de programas y proyectos**

Este pilar dimensiona dos aspectos cruciales, aunque distintos, pero vinculados según el BID (2015): la evaluación *ex ante* y priorización de proyectos de inversión pública; y la gestión de bienes y servicios. Se enfoca principalmente en producir bienes y servicios para los ciudadanos, por ende, aborda la generación de valor público. Por esta razón constituye el centro de interés de la GpRD, al ser el medio que usa el Estado para lograr los objetivos establecidos en sus planes de corto, mediano y largo plazos.

Además, este es el proceso en que se invierte la mayor parte de recursos y en cuya gestión se materializa el sistema de planificación; administración presupuestaria y financiera; adquisiciones; auditoría, y seguimiento y evaluación. En general, Latinoamérica y el Caribe es una región que mejoró

en estos aspectos en un 18.7%, pasando de 1.91, en 2007, a 2.27, en 2013. Centroamérica, por su parte, superó levemente esos progresos, obteniendo un resultado de 2.03 a 2.42. En esta última región, este pilar es liderado por Honduras y El Salvador, países con un puntaje de 2.70, mientras que Panamá es el país más atrasado, con un puntaje de 2 entre 5 posibles. Nicaragua y El Salvador han conseguido los mayores avances (en un 28.6% y un 23%, respectivamente). A continuación se verá de manera más detallada cada uno de los componentes de este pilar en los países de la región centroamericana.

**Gráfica 8. Componentes del pilar de gestión de programas y proyectos (índices de 2007 y 2013)**



Fuente: Icfci, con base en Public management evaluation tool, actualización a octubre de 2017, BID

En el componente de evaluación *ex ante* y priorización de proyectos destaca la importancia del sistema de inversión pública de los países. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala define el sistema de inversión pública como «un instrumento de gestión que permita transformar las “ideas” en proyectos concretos y que funciona considerando el ciclo de vida del proyecto»<sup>13</sup>. Como parte de esta herramienta, es una condición necesaria, aunque no suficiente, contar con una sólida evaluación *ex ante* para garantizar el éxito de la ejecución del proyecto y priorizar la asignación de recursos en el presupuesto. El promedio del componente de evaluación *ex ante* y priorización de proyectos de inversión para todos los países de la subregión experimentó una evolución positiva de 0.35 puntos en el período 2007-2013, pasando de 2.11 a 2.56 puntos. Por esto puede afirmarse que en 2013 había alcanzado el 50% del óptimo (de 5 puntos de la evaluación del componente). En promedio, este componente lo lideró Honduras, con 4.3, con una amplia ventaja sobre el resto de países de la región, tal como se observa al compararlo con Panamá, que se quedaba por detrás, con 2.46. Asimismo, Costa Rica y Nicaragua han sido los países con mayores avances de un período a otro, creciendo en un 180% y un 59.1%, respectivamente (avances considerados como sustanciales, a la vez que Panamá presentó fuertes retrocesos, de -51.9%).

En cuanto a las acciones efectuadas en el período de preinversión para los proyectos públicos, destaca que en 2013 todos los países centroamericanos, con excepción de Guatemala, disponían de leyes o decretos vigentes y sus respectivos reglamentos detallando responsabilidades institucionales. De igual manera, las unidades gubernamentales encargadas de las evaluaciones *ex ante* disponían de cierta autonomía técnica con respecto a las unidades que proponen proyectos de inversión. No obstante, las normas técnicas o metodologías para las evaluaciones *ex ante* de la entidad encargada debían fortalecerse porque carecían de la especificidad necesaria para evaluar proyectos de diferentes áreas sectoriales como educación, salud, e infraestructura, o no incluían un catálogo de precios sociales. Vale señalar que Costa Rica y Guatemala carecían por completo de este requisito. Además, continúa siendo un reto la implementación de capacitaciones a las entidades formuladoras/ejecutoras.

---

13 Véase: <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/institucion/areas-interes/inversion-publica>

Idealmente, las evaluaciones *ex ante* deben cubrir todos los proyectos de inversión del gobierno central y de los gobiernos subnacionales; sin embargo, en 2013 se evidenciaba que hubo progresos heterogéneos en Centroamérica. Por ejemplo, al analizar la proporción de proyectos de inversión del gobierno central evaluados, se observa que la cobertura en Panamá y Costa Rica era nula; por su parte, Guatemala (53%) y Nicaragua (65%) alcanzaron niveles medios, mientras que El Salvador (90%) y Honduras lograron una cobertura absoluta en 2013. Además, resulta notorio que ninguno de los países tenía la obligatoriedad de evaluar proyectos de inversión de los gobiernos subnacionales. El estancamiento en la cobertura de la evaluación *ex ante* es preocupante, sobre todo por el uso efectivo de esta metodología como base para la asignación de recursos de inversión en los presupuestos, tomando en cuenta las prioridades de los planes de desarrollo.

Es importante recalcar que, como afirman Makón y Varea, «se requiere considerar la viabilidad política y la vinculación con las prioridades de desarrollo» (en BID, 2015: 156). En este sentido, se observan avances significativos, ya que en los países centroamericanos existen vínculos entre las evaluaciones *ex ante* y los planes de gobierno de mediano plazo, pues en dicho tipo de evaluación se contempla, como uno de los criterios de aceptación, la medición de la contribución de los proyectos de inversión a la consecución de los objetivos y metas del plan de gobierno. En este sentido, cabe indicar que únicamente Costa Rica y Panamá se habían quedado atrás y carecían por completo de esta medida. Por otro lado, los mecanismos de seguimiento y evaluación de la inversión pública deben estar interrelacionados con los que se utilizan para los sistemas de planificación y de presupuesto, como parte de un sistema integral de seguimiento y evaluación de la gestión pública. Al respecto, al analizar el banco de inversiones en los países de Centroamérica se evidencia que esta clase de banco aún es incipiente; además, se requiere predefinir los criterios a cumplir en los proyectos de inversión para ingresar al banco de proyectos y avanzar entre las diferentes etapas del ciclo de inversión, así como fortalecer la plataforma de Internet y publicar documentos explicativos y evaluaciones.

El segundo componente de este pilar, visión sectorial de largo plazo, parte de la visión planificadora de los sectores de educación, salud, infraestructura y desarrollo social; a la vez, analiza la coherencia del plan de mediano plazo

con los lineamientos del plan nacional de gobierno, y si la planificación se realiza de forma participativa, con presencia de diversos actores sociales. En este aspecto, en promedio, la subregión de Centroamérica exhibió una de sus mayores fortalezas, con un puntaje de 3.26 de un máximo de 5, superando el promedio regional latinoamericano de 3.12. Además, Centroamérica mostró mayor dinamismo al haber registrado los cambios más significativos. Costa Rica, El Salvador y Honduras obtuvieron notas sobre el promedio regional de América Latina y el Caribe. Guatemala, Nicaragua y Panamá fueron los países más rezagados. Lideró El Salvador, con 4.2. Llamaron la atención los casos de Honduras y Costa Rica, que observaron deterioros.

Con respecto a la trascendencia de una visión de largo plazo en los distintos sectores, cabe indicar que, en términos generales, se carece en Centroamérica de una visión sectorial de largo plazo que supere el período de gobierno; aunque deben reconocerse progresos heterogéneos en los países. Solo en los temas de educación y salud hubo algunos avances; Costa Rica avanzó únicamente en salud, y El Salvador en educación, mientras que Honduras alcanzó progresos en ambos sectores. En cuanto al sector de infraestructura, Costa Rica, El Salvador y Guatemala hicieron esfuerzos iniciales en el año 2013, pues el plan sectorial aún obedecía a una agenda que entró en vigencia en el período gubernamental de entonces. Es importante señalar que el sector de desarrollo social ha sido el más descuidado, pues ninguno de los países, hasta ese momento (2013), había avanzado en implementar una visión sectorial de largo plazo en este ámbito. Por otro lado, ni Nicaragua ni Panamá contaban con una visión sectorial de largo plazo en ninguno de los sectores.

Es crucial fortalecer la inclusión de diagnósticos de la situación y los problemas de la población, sustentados con información cuantitativa y cualitativa que refleje una conceptualización jerarquizada y causal de la problemática, con prioridades y acciones de coordinación institucional para abordarla. Países como Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras han avanzado en los sectores de infraestructura, salud y educación (en orden de relevancia). Llama la atención que en ningún país se realizaban revisiones intermedias de objetivos y metas, así como la poca difusión de estos planes sectoriales. En este sentido, en Centroamérica sigue siendo un reto que la visión sectorial de mediano o largo plazo esté a disposición de la ciudadanía a través de Internet o de aplicaciones de telefonía móvil.

En este mismo componente también se reflejan progresos significativos en los planes sectoriales de mediano plazo, sus respectivos objetivos prioritarios y la definición de estrategias y programas, en comparación con los planes de largo plazo. En el año 2013, Costa Rica fue el único país que cumplió a cabalidad estos requisitos en los cuatro sectores. Sin embargo, el resto de países, de manera persistente, concentraba mayores avances en los sectores de salud y educación, y grandes rezagos en el sector de desarrollo social, quedando como una tarea pendiente equilibrar los logros del plan sectorial. Es un desafío avanzar en la articulación efectiva entre la visión sectorial de largo plazo y la de mediano plazo, formulando objetivos y metas sectoriales durante los períodos de gestión gubernamental. Para ello es importante establecer sistemas de indicadores de desempeño para medir el progreso, con sus respectivas líneas basales; en 2013, solo Costa Rica había sido cumplido este requisito.

En cuanto a la planificación sectorial participativa, los principales avances se han dado en educación y salud mediante la realización de consultas a las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, no existen documentos con los comentarios y/o con las justificaciones sobre la aplicación de estos instrumentos. En cuanto a participación, en 2013 el país más rezagado fue Guatemala, pues no cumplió con el requisito en ninguna medida, ni área. Por otro lado, la difusión del plan sectorial de mediano plazo sigue siendo débil, principalmente en Honduras, donde no hay acceso a este tipo de plan ni a través de Internet, ni mediante aplicaciones de telefonía móvil (como se había anticipado), sino solo se encuentra la información en material impreso. El Salvador, Costa Rica y Honduras han logrado cumplir con ello, pero solo en un sector.<sup>14</sup> Destacan los casos de El Salvador y Guatemala que, pese a ser de los países con más debilidades, evidenciadas en el incumplimiento de la gran mayoría de requisitos, son los únicos que impulsaron efectivamente la difusión y socialización de los planes.

En el tercer componente del pilar, relativo a gestión sectorial de bienes y servicios con base en resultados, se busca definir estrategias para mejorar cualitativamente. En 2013, se observa que este componente fue el más débil del pilar. En promedio para la región centroamericana, se obtuvo 1.75 puntos de un total de 5, en el año 2013; esto es, 0.20 puntos por debajo del

---

<sup>14</sup> Para profundizar en los requisitos de este componente, véase García Moreno, Kaufmann, Martínez Guzmán & Sanginés (2016).

promedio regional de Latinoamérica. De acuerdo con parámetros del BID (2015), ninguno de los países de Centroamérica se clasifica entre aquellos con puntaje superior (mayor de 3 puntos), pues todos se encuentran dentro del grupo de nivel medio (rango entre 1.5 y 3), con excepción de Nicaragua, que se ubica en el nivel bajo (países inferiores a 1.5).

El presupuesto por programas (PpP) es relevante en este componente, pues constituye una técnica que pretende asignar recursos a determinadas categorías programáticas a cargo de las entidades de la administración pública con miras a proveer bienes y servicios destinados a satisfacer de manera eficaz y eficiente las necesidades de la comunidad en un período preestablecido. Además, el PpP facilita la formulación, ejecución, control y evaluación presupuestaria, tanto en términos físicos como financieros; también se relaciona con el planeamiento estratégico institucional y la orientación hacia la obtención de resultados (Ministerio de Finanzas Públicas, *s/f*). Este componente se debe referir a que el valor público se basa en la gestión de programas y proyectos, lo cual fundamenta la GpRD. Al respecto, en Latinoamérica y el Caribe se observó en 2013 que solamente en Guatemala el 100% el gasto sectorial se estructuró con base en programas en cada uno de los sectores estudiados (anteriormente citados); en Nicaragua fue superior al 89% en todos los sectores (menos en salud); mientras que en Honduras y Costa Rica se observaron niveles distintos de progreso en los sectores estudiados: en algunos fue superior al 90% y, en otros, fue significativamente menor. El Salvador y Panamá, por su parte, no tuvieron ninguna cobertura de esta herramienta en sus presupuestos. En este componente, Honduras y Nicaragua realizaron en 2013 prácticas conducentes a mejorar la elaboración presupuestaria en el sector educativo; fueron los únicos países en los que se utilizó información detallada de costos sobre dicho sector, así como información sobre los costos de los bienes y productos que se producirían, para calcular el presupuesto del ministerio.

Para lograr plenamente todo esto se requiere coordinación entre el sector y las autoridades presupuestarias, por medio de la elaboración de indicadores para medir la efectividad del gasto. Esto, además, debe sustentarse mediante actas o minutas de lo discutido, y/o cartas formales en las que los ejecutores del gasto comenten sobre los indicadores. Al respecto, Honduras fue el único país donde se cumplía por completo en todos los sectores, mientras que en Guatemala se cumplía en todos los sectores, pero sin los sustentos

documentales contemplados. El resto de países hizo avances modestos en algunos sectores, con excepción de El Salvador, que no cumplió con el requisito en lo absoluto.

Asimismo, la producción de los ministerios sectoriales debería enmarcarse en contratos de gestión y desempeño consensuados entre las autoridades de cada ministerio y los gerentes públicos, con el objetivo de fijar explícitamente los detalles (BID, 2015). Por ello es importante que exista una cartera de los bienes y servicios que producen los países en cada sector, que incluya, por lo menos, el nombre, programa al que pertenece, mecanismo de producción, costo unitario previsto, destinatarios y lugar de prestación o entrega. Resalta que, en este aspecto, contrario al patrón de cumplimiento del resto de requisitos sectoriales, se ha dado principal importancia al sector de desarrollo social. Al respecto, Costa Rica fue el único país en que había una ficha con la información básica de cada bien y servicio producido; en el resto de países la ficha no incluía la totalidad de atributos deseables.

Por otra parte, en todos los países (con excepción de Honduras) se establecían metas anuales de la producción de bienes y servicios de cada sector, aunque aún hacía falta progresar en cuanto al detalle de las metas plurianuales, aspecto que únicamente es observado por Honduras en el sector de infraestructura. Por añadidura, debe trabajarse en la inclusión de los costos de producción y las unidades responsables de la producción, requisito que para 2013 solo era seguido por Costa Rica.

Se esperaba que los países de Centroamérica desarrollen una estrategia para mejorar la calidad de los bienes y servicios que produce cada sector, de acuerdo con las necesidades de los usuarios. Contrario a esta buena práctica, se observa que para el año 2013 Centroamérica presentaba débiles capacidades de definir estándares y normas de calidad, pues únicamente El Salvador y Guatemala consiguieron, en los sectores de salud e infraestructura, establecer normas de calidad que regularan la prestación o entrega de más del 8% de los bienes y servicios; en Nicaragua, y en menor medida en Honduras y Panamá, se ha avanzado en algunos sectores, pero apenas se regula cerca del 5% de la prestación o entrega de servicios. Igualmente, en los resultados del BID (2015) se evidencia una endeble recolección de información sobre calidad. Destaca El Salvador que, en 2013, recolectó información sobre la calidad de más del 8% de los bienes y servicios producidos por el sector de

salud, y de más del 5% en educación e infraestructura. Los otros países han avanzado en la recaudación de información sobre la calidad de solo el 5% en distintos sectores (con excepción del de desarrollo social).

Con miras a corregir las fallas detectadas en el sector de infraestructura, la mayoría de países de la región ha establecido procedimientos y criterios institucionalizados de mejoramiento de la calidad. Algunos también lo han hecho para los sectores de educación y salud, pero ninguno lo ha hecho en el sector de desarrollo social. Costa Rica y Panamá no habían cumplido en absoluto con el establecimiento de procedimientos y criterios para mejorar la calidad. También se observó un gran rezago en la existencia de estrategias explícitas de gestión con base en resultados. En este aspecto solo Panamá había diseñado, en todos sus sectores, dicha estrategia; por su parte, Guatemala y Nicaragua dieron pasos en sectores aislados.

Por otro lado, es preciso tomar en cuenta que para una buena gestión sectorial debe avanzarse en la gestión de recursos humanos, principalmente en lo que relativo a mecanismos de evaluación del desempeño que incentiven al personal a trabajar en función de la obtención de resultados individuales e institucionales (BID, 2015). Sin embargo, la evidencia señala que en Centroamérica se está lejos de alcanzar este cometido. En ningún país los niveles de jefatura y/o gerentes públicos del sector firman contratos de gestión con las autoridades gubernamentales. En ninguno tampoco existen mecanismos que incentiven la obtención de resultados institucionales a nivel sectorial: ni uso de incentivos monetarios individuales y/o colectivos, ni incentivos no monetarios individuales y/o colectivos. Las únicas excepciones en las que se ha implementado incentivos vinculados con el cumplimiento de objetivos estratégicos de acuerdo con mecanismos formales y transparentes es, primero, el sector de salud de Honduras, donde se implementó el uso de incentivos no monetarios colectivos directamente; y segundo, en el sector de educación de Nicaragua, en donde se han impulsado incentivos no monetarios individuales.

El componente anterior necesariamente se intercepta con el componente que se estudiará a continuación, referente a sistemas de información y seguimiento sectorial. Tal intersección ocurre porque una buena gestión de la producción de bienes y servicios depende de contar con sistemas robustos de información, que documenten y den cuenta de la cantidad, calidad, costos,

cobertura de lo que se produce, e indicadores de desempeño. Amparados en este instrumento, los funcionarios públicos pueden tomar decisiones fundamentadas en información completa y confiable sobre la marcha institucional. Además, los datos recolectados constituyen la fuente principal que sustenta el sistema de seguimiento y evaluación y, consecuentemente, retroalimenta los sistemas de planificación y de presupuesto por resultados (BID, 2015). En promedio, Centroamérica obtuvo en esta área 3.57 puntos de un máximo de 5, superiores al puntaje obtenido en promedio por Latinoamérica y el Caribe (3.20 puntos). Se puede observar una significativa dispersión de los puntajes. Solo El Salvador y Guatemala están por debajo del promedio de Latinoamérica y el Caribe, mientras que Nicaragua era, en el año 2013, el país con la base de datos más completa de Centroamérica, pues incorporaba todos los tipos de información para cada uno de los sectores (con excepción de la información sobre costos de los bienes y servicios producidos). Persiste el patrón del resto de componentes, donde se ven mayores esfuerzos, traducidos en resultados, principalmente en el área de educación. También continúa el abandono casi absoluto del sector de desarrollo social.

Adicionalmente, la difusión de los indicadores del sistema de información aún es una tarea pendiente para los países centroamericanos, en particular para Nicaragua, que genera mucha información importante pero solo difunde indicadores relacionados con el desarrollo social. Por su parte, los esfuerzos por socializar información relevante sobre la gestión de programas y proyectos en el Triángulo Norte de Centroamérica se enfocan principalmente en el sector de educación, mientras que en Costa Rica el sector más avanzado en el tema es el de infraestructura.

### **3.5 Pilar 5: seguimiento y evaluación**

La última etapa en el ciclo de gestión pública está conformada por las tareas de seguimiento y evaluación. Su aplicación es fundamental en la gestión pública, pues permite valorar en qué medida las políticas públicas adoptadas se traducen en cambios en el bienestar de la población. Los resultados obtenidos a partir del seguimiento y evaluación permiten a los tomadores de decisiones contar con información para la creación, ajuste o redireccionamiento de programas, proyectos y actividades; ayudan a evidenciar problemas no detectados; justifican decisiones presupuestarias

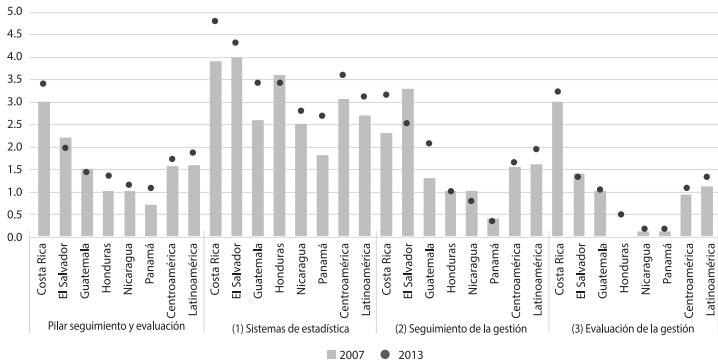
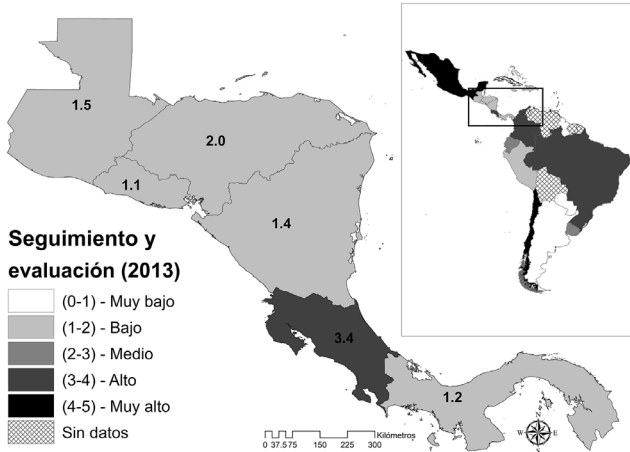
y contribuyen a la difusión de información a la ciudadanía mediante la rendición de cuentas. Por consiguiente, apoyan de manera sustancial la toma de decisiones con base en evidencia sólida (Cepal, 2018: 124).

Por seguimiento se entiende la recopilación y sistematización de información que servirá como insumo elemental en la evaluación realizada sobre el desempeño, la utilización de recursos y el logro de los objetivos de política pública. En el mejor de los casos, el seguimiento debe procurar información en tiempo real, a fin de que las evaluaciones puedan realizarse durante la ejecución del ejercicio fiscal, y no tras la finalización de este, cuando sea demasiado tarde para introducir ajustes. Por evaluación se entiende el proceso que, mediante una apreciación sistémica y objetiva de una política, su diseño, ejecución y resultados, genera información sobre el valor y los significados de dicha política (Cepal, 2018: 124).

La diferencia entre los conceptos de seguimiento y evaluación consiste en que el seguimiento facilita información sobre la «situación relativa del cumplimiento de los objetivos y los efectos de una política, programa o proyecto [mientras que, por el contrario, la evaluación] explica por qué esos objetivos o efectos se están logrando (o se han logrado) o no, y expone los cambios que se han producido en los beneficiarios de la sociedad» (BID, 2015: 21). La evaluación emite juicios sobre las causas que explican los resultados obtenidos y/o no buscados, estudia la cadena de procesos recorrida y provee recomendaciones para la mejora en la gestión pública (BID, 2015).

Para que las instituciones puedan llevar a cabo su tarea de seguimiento y evaluación se requiere al menos tres sistemas de relación intrínseca que sean objeto de evaluación en la construcción del pilar de seguimiento y evaluación. El primero de ellos es el sistema de estadísticas, compuesto por los departamentos encargados de recopilar, interpretar y divulgar información estadística. El universo de datos que deben recopilar estos departamentos es vasto: datos económicos, sociales, ambientales, transporte, banca, agricultura, entre otros. La información recabada de esta manera sirve para elaborar diagnósticos socioeconómicos, fijar metas y objetivos, planes de desarrollo y, por consiguiente, evaluar el desempeño y avances de la política pública.

**Mapa 2. Pilar de seguimiento y evaluación  
(índices de 2013 y componentes de 2007-2013)**



Fuente: Icfci, con base en Public management evaluation tool, actualización a octubre de 2017, BID

El segundo es el sistema de seguimiento, cuya función es la recopilación sistemática de datos para la construcción de indicadores de desempeño, con el fin de que los tomadores de decisión cuenten con información sobre el avance, logro y utilización de los recursos públicos.

El tercero corresponde al sistema de evaluación, con el cual se desarrollan estudios sistemáticos y objetivos orientados a evaluar el diseño, ejecución

10 Cambios relativos mayores o iguales al 50% se consideran sustanciales, mientras que aquellos mayores a 0 y menores a 50% se estiman regulares. Los menores o iguales que 0 se consideran cambios nulos o negativos.

y resultados de las políticas, programas o proyectos. Estas evaluaciones intentan vincular la pertinencia y el logro de objetivos y, además, evaluar el grado de sostenibilidad, eficiencia y eficacia de las políticas, programas o proyectos. Los hallazgos obtenidos a partir de la evaluación fortalecen el ciclo de la gestión pública, pues permiten reajustar las políticas y rendir cuentas a la ciudadanía (BID, 2015: 210).

Los resultados de la medición muestran que el pilar de seguimiento y evaluación sigue representando un gran desafío para la región, aunque en menor medida para Costa Rica. El mayor rezago lo exhibió El Salvador, con 1.1 puntos (véase mapa 2) debido a que es el único país que sigue sin contar con una presupuestación por resultados, lo cual dificulta un seguimiento y evaluación apropiados.

En comparación con la anterior medición (2007), solamente cuatro países presentaron mejoras, que no superan los 0.5 puntos en un lapso de seis años (Costa Rica, El Salvador y Nicaragua). En Guatemala no se evidencia ningún avance, mientras que Honduras es el único país que mostró un deterioro de 0.2 puntos. Si bien seis años constituyen un tiempo relativamente corto para lograr mejoras sustanciales en la capacidad de seguimiento y evaluación de las instituciones, los estancamientos o retrocesos plantean enormes retos en el futuro.

Cada país presentó fortalezas y/o debilidades en algunos componentes. El sistema de estadística fue el componente que, en conjunto, muestra un puntaje más homogéneo. En este sentido, Panamá y Costa Rica lideraron en la última medición con puntajes muy altos, de 4.8 y 4.3, respectivamente. Esto debido a que cuentan con marcos legales sólidos que definen responsabilidades, planes estadísticos, autonomía, normas técnicas y apego a estándares internacionales en la generación de estadísticas. Con puntaje alto se encuentran Nicaragua y Honduras; sin embargo, este último es el único país que deterioró su calificación en 0.2 puntos. Por el contrario, El Salvador y Guatemala dejaron ver puntajes medios, con resultados equivalentes a poco más de lo obtenido por Panamá y Costa Rica. En muchos países, la oportuna difusión de bases de datos (no cuadros resumen) y la periodicidad en la generación de estadísticas son debilidades que han afectado negativamente la evaluación de los sistemas estadísticos.

A diferencia del componente anterior, los resultados del seguimiento de la gestión presentaron grandes diferencias entre países. A la cabeza se situó Costa Rica, con 3.1 puntos, ubicándose en la sexta posición de 24 países medidos a nivel latinoamericano. En el extremo opuesto se situaron Panamá y Guatemala, con la puntuación más baja observada en Centroamérica. Inclusive Guatemala presentó un deterioro de 0.1 puntos. El gran adeudo que en materia de seguimiento de la gestión muestran todos los países se refiere a la existencia de criterios y procedimientos institucionalizados para incorporar la información de este componente en la gestión de gobierno. Esto se debe al escaso (o nulo) uso de la información del sistema de seguimiento en el diseño de planes de gobierno, toma de decisiones presupuestarias y reajuste de programas y proyectos durante el ejercicio fiscal.

Por último, el componente de evaluación de la gestión es el que presentó aún más divergencias, aunque afortunadamente ninguno de los países evidenció deterioro. De nuevo, Costa Rica lidera la región centroamericana en 2013, con un punteo alto (3.2 puntos). Los países restantes se encontraban en niveles bajos, en el caso de Guatemala y Honduras, y muy bajos en los casos restantes, donde sobresalen Nicaragua y Panamá, con una calificación de apenas 0.2 puntos. Al igual que con el componente de seguimiento de la gestión, en todos los países existe una débil capacidad y poco hábito de evaluar el impacto de políticas o programas. Además, la utilización de información proveniente de evaluaciones al momento de diseñar, decidir y reajustar programas y proyectos es escasa o nula. Esto puede atribuirse, en parte, a que en materia de evaluación de la gestión Centroamérica posee marcos legales y regulatorios débiles o inexistentes, lo cual se traduce en carencia de manuales y metodologías sólidos, capacidad técnica y asignación de responsabilidades institucionales. Esto incide, consecuentemente, en el financiamiento mismo que permita poner en práctica sistemas de evaluación de gestión.

## Recomendaciones

Con el propósito de abonar a la mejora de una gestión pública enfocada en resultados para el desarrollo de la región centroamericana —lo cual incluye el avance en la senda de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, sus objetivos y metas—, se recomiendan las siguientes acciones para cada uno de los países analizados. Debido a que este estudio parte de un diagnóstico del año 2013, debe considerarse, sin embargo, que algunas de estas recomendaciones podrían ya haber sido atendidas por los países.

### Costa Rica

**Planificación por resultados.** Aunque Costa Rica ha hecho esfuerzos en cuanto a la alineación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con sus procesos de planificación estratégica y operativa, de acuerdo con la evaluación SEP, uno de los rezagos sustanciales de este país corresponde a los procesos participativos en esta etapa de la gestión pública. En este sentido, se recomienda:

- i. Fortalecer institucionalmente al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplán), sobre todo en cuanto a brindarle capacidades operativas y normativas para la apertura de ejercicios de planificación en los que participen organizaciones de sociedad civil, lo cual incluye el establecimiento de mesas de trabajo tanto a nivel de gobierno central como local, con sus respectivos espacios de capacitación.
- ii. Capacitar a los planificadores sobre procesos participativos; reformar marcos normativos de planificación, descentralización y elaboración presupuestaria, todo ello tomando en cuenta la participación ciudadana en los procesos de planificación y la instauración de sistemas abiertos de información, que den cuenta de los procesos de planificación y de los planes estratégicos y anuales.

**Presupuesto por resultados.** De acuerdo con la evaluación SEP, una debilidad que ha mostrado Costa Rica es la estructuración de presupuestos por programas. Dado que resulta prudente no descuidar este aspecto, se recomienda lo siguiente:

- i. La incorporación de la red programática a detalle, incluyendo en todos los programas niveles bastante desagregados de información, que permitan identificar toda la cadena de valor, incluso en lo relativo a los insumos.
- ii. Dicha incorporación debe responder a los ODS, identificando plenamente cómo la cadena de valor está vinculada con el cumplimiento de dichos objetivos, de manera que se pueda determinar la cantidad de recursos que para ese efecto se destinan.
- iii. Al igual que en el resto de países del área centroamericana, se requiere la incorporación de mecanismos que estimulen a las organizaciones y a los funcionarios para que enfoquen sus esfuerzos en el logro de resultados. Esto es, se requiere el impulso de incentivos monetarios o no monetarios (necesariamente vinculados con la consecución de resultados) en los que se incluyan, igualmente, amonestaciones y regímenes sancionatorios.
- iv. Otro elemento a fortalecer es la evaluación de la efectividad del gasto mediante el establecimiento y reforzamiento de las normas vinculadas con el seguimiento financiero y físico de la ejecución presupuestaria. En especial, un aspecto que ha estado a la zaga es la determinación de los impactos de la gestión presupuestaria, lo cual es imprescindible para la toma de decisiones en torno a la pertinencia o no de las acciones emprendidas para alcanzar los grandes desafíos que impone el desarrollo.

**Gestión financiera, auditoría y adquisiciones.** Para el caso de Costa Rica, es imprescindible:

- i. Implementar un sistema de adquisiciones públicas, en especial, la actualización de la legislación y la apertura de un sistema de información de compras públicas (el Sicop), con información desagregada (en especial en lo relativo a lo transaccional) a nivel central y local, y de acceso público.
- ii. Para favorecer la rendición de cuentas, una participación ciudadana informada y, en general, mayor gobernabilidad, se requiere la instauración del sistema integrado de administración financiera en una versión de acceso público (con módulos de consulta y datos abiertos que contengan bases de datos). Un primer paso en esta dirección es la realización de reformas normativas que impliquen que la información

derivada de esos sistemas sea abierta (open data). En este sentido, es prudente la implementación de un página web de datos abiertos que recopile esa información, entre otras acciones.

**Gestión por programas y proyectos.** En cuanto a este tipo de gestión, es importante señalar que la evaluación *ex ante* es un elemento fundamental, pues permite mayores probabilidades de éxito de aquellas operaciones anuales que busquen alcanzar los resultados planteados en el mediano y largo plazos, incluyendo la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. En el caso particular de Costa Rica, es preciso tomar en cuenta lo siguiente:

- i. Revisar las guías metodológicas de evaluación *ex ante* de los proyectos, con miras a reforzar aspectos específicos en diferentes áreas sectoriales como educación, salud, e infraestructura. Otro propósito de esta revisión debe ser lograr articulación con los elementos de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.
- ii. Incorporar catálogos de precios sociales, un aspecto importantísimo para la evaluación de proyectos de tipo social.
- iii. Reforzar la normativa, de manera que se incorpore la evaluación *ex ante* de los proyectos de los gobiernos locales.
- iv. Establecer un plan de capacitación para el personal de gobiernos locales que permita la evaluación *ex ante* de los proyectos de inversión.
- v. Establecer estrategias sectoriales de largo plazo para educación, salud, infraestructura, desarrollo social, las cuales deben estar fuertemente vinculadas con las estrategias nacionales de largo plazo. A la vez, debe facilitarse su implementación en el corto plazo mediante los planes operativos anuales.

**Seguimiento y evaluación.** Aunque en la región centroamericana Costa Rica va a la vanguardia en este pilar, vale decir que el país aún enfrenta grandes desafíos, ante los cuales cabe recomendar lo siguiente:

- i. Diseñar y establecer marcos normativos que permitan, en el corto plazo, la instauración de un sistema nacional de monitoreo y evaluación de carácter independiente. Se recomienda explorar las buenas prácticas internacionales en torno a este tipo de institucionalidad.
- ii. Continuar con el fortalecimiento del sistema estadístico del país, fundamentalmente en lo relativo a la desagregación de la información

- por grupo vulnerable (sexo, ciclo de vida, discapacidad, pobreza, etc.) y desde la perspectiva territorial. Esto también debe verse en función del monitoreo y evaluación de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.
- iii. Establecer líneas basales, no solo para el monitoreo, sino con fuerte énfasis en la evaluación, para lo cual es necesario fortalecer el sistema estadístico nacional.
  - iv. Dar publicidad máxima a la información para el monitoreo y la evaluación, así como a los informes que se deriven de esta función.

## El Salvador

**Planificación por resultados.** Si bien se ha experimentado mejoras en la planificación estratégica, estas han sido leves. En tal sentido, para la consolidación de este tipo de planificación, se recomienda:

- i. Dotar de mayor institucionalidad a la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (Seteplán) por medio de cuerpos normativos específicos que puedan guiar y dar mayor certidumbre a los ejercicios de planificación de mediano y largo plazos, más allá de los planes quinquenales, y que permitan ejercicios prospectivos en función del cumplimiento de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.
- ii. Consolidar ejercicios de planificación participativa. Aunque en este sentido El Salvador ha mostrado voluntad, los resultados de la evaluación muestran que se trata de uno de los países centroamericanos más rezagados en este aspecto. Consecuentemente, la apertura de instancias como las mesas de gobierno abierto, el establecimiento de ejercicios de planificación abierta y la implementación de sistemas de información abiertos sobre planes estratégicos y planes operativos, son necesarios. De nuevo, esto debe impulsarse de tal manera que se trate de mecanismos que cuenten con certidumbre y estabilidad en el tiempo, motivo por el cual se recomienda que sean normados. En general, se recomienda el establecimiento o revisión de los marcos normativos vinculados con la planificación del gobierno central y de los gobiernos locales, normativa de descentralización y normativa presupuestaria que apunte a una mayor participación ciudadana.
- iii. Un aspecto alarmante en el caso de El Salvador es el retroceso mostrado en cuanto a planificación operativa, al no corresponder los

planes anuales con los de mediano y largo plazos. En este sentido, se requieren acciones que permitan mayor alineación, mediante procesos de socialización y acompañamiento eficaz de parte de la Seteplán, en la construcción de planes operativos anuales.

- iv. En general, lo anterior demanda una revisión del sistema nacional de planificación, reacomodándolo a las nuevas exigencias, incluidas la relativas a la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Para el efecto, es deseable la construcción de una nueva institucionalidad que favorezca la formulación de cuerpos normativos que rijan el sistema de manera integral, tanto a nivel central como en el nivel de los gobiernos locales.

**Presupuesto por resultados.** Esta es una materia que representa un desafío aún mayor para El Salvador, ya que se trata de un enfoque que aún no se ha adoptado. Por ello, se recomienda lo siguiente:

- i. Avanzar en la creación y adopción de un sistema de elaboración presupuestaria por resultados, con características como certidumbre sobre su establecimiento; aspectos metodológicos; apertura a la ciudadanía y sostenibilidad en el tiempo (de manera que se trascienda cualquier administración gubernamental). Ello debe ser consistente con los elementos que conforman la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.
- ii. Para lo anterior se recomienda el estudio de buenas prácticas a nivel internacional, incluso a nivel regional; el establecimiento de una política pública y otros marcos normativos en la materia; y la implementación de un sistema que permita no solo mejorar la toma de decisiones de las autoridades, sino que, al ser abierto, permita el monitoreo de parte de la ciudadanía y contribuya a la rendición de cuentas y la gobernabilidad. Es importante señalar que el avance en este aspecto requiere el fortalecimiento de la etapa de planificación, pues en ella se trazan con claridad los resultados a los que debe asignarse recursos.
- iii. Avanzar con mayor celeridad en la transición de la presupuestación por áreas de gestión hacia la presupuestación por programas, con la introducción de las reformas normativas requeridas para el efecto. Esto debe tomar en consideración los elementos derivados de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.

- iv. Establecer marcos normativos que regulen la evaluación de los resultados del gasto y fomenten la calidad del gasto público.
- v. Promover la calidad de la gestión mediante la instauración de mecanismos que incentiven a los servidores públicos, lo cual puede realizarse mediante la aprobación de marcos normativos, entre los que se incluye la regulación de convenios de gestión y evaluaciones de desempeño. Esto debe cubrir todos los niveles de gobierno.

**Gestión financiera, auditoría y adquisiciones.** Un elemento vital para la operatividad de las políticas públicas se refiere a los sistemas nacionales de adquisiciones, los cuales deben ser transparentes. En el caso particular de El Salvador, se recomienda:

- i. Implementar un sistema nacional de adquisiciones, dentro de lo que juega un papel importante la actualización de la legislación vinculada, generando mayor publicidad de las compras públicas mediante el acceso ciudadano a información sobre los sistemas de compras, incluyendo mayor detalle sobre el módulo transaccional del Sistema Electrónico de Compras Públicas de El Salvador (Comprasal).
- ii. Implementar esfuerzos para que los subsistemas que conforman el sistema integrado de administración financiera sean de acceso libre, de manera que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de auditoría social y, de esta forma, cuenten con información que les permita contribuir a la construcción de mejores políticas públicas, que tiendan además a dar cumplimiento a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Un primer paso puede ser la conformación de un sitio web específico que recopile información actualizada, desagregada, pertinente, en formato de datos abiertos, para luego avanzar en plataformas específicas de consulta de información financiera y de adquisiciones, con módulos de consulta y datos abiertos.
- iii. Continuar con los esfuerzos para armonizar la contabilidad estatal con las normas internacionales de contabilidad del sector público.

**Gestión por programas y proyectos.** En este caso, es importante contar con una evaluación *ex ante* que permita racionalizar la asignación de recursos y favorezca una mayor probabilidad de éxito de los proyectos; por ello, se recomienda:

- i. Generar y adoptar guías metodológicas sobre evaluación de proyectos que contengan, al detalle, catálogos de precios sociales, y que además vinculen la planificación de mediano y largo plazos, así como la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, con las evaluaciones *ex ante* de los proyectos.
- ii. Implementar marcos normativos que hagan obligatoria la evaluación *ex ante* de los proyectos que corresponden a los gobiernos locales, para lo cual también se hace necesario un proceso de capacitación en estos aspectos dirigido a los funcionarios de dicho nivel de gobierno.
- iii. Para la buena gestión sectorial se requiere una gestión de recursos humanos que incentive a los servidores públicos a trabajar en función de la obtención de resultados individuales e institucionales. Entre otros, la firma de contratos de gestión que impliquen incentivos tanto monetarios como no monetarios, en caso de cumplimiento, y sanciones en el caso contrario.
- iv. Elaboración de planes y estrategias de largo plazo, en especial en educación, salud y desarrollo social, los cuales estén vinculados con la estrategia o plan nacional de largo plazo, y alineados con los elementos de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.

**Seguimiento y evaluación.** Este es el pilar que mayor rezago muestra, no solo en El Salvador sino en toda la región centroamericana. Para avanzar y consolidar una cultura de monitoreo y seguimiento, se sugiere:

- i. Iniciar con la arquitectura y establecimiento de un sistema nacional de monitoreo y evaluación y la creación de toda su institucionalidad. Para ello, un punto de arranque es, nuevamente, la revisión de buenas prácticas internacionales en torno al establecimiento de sistemas nacionales de monitoreo y evaluación.
- ii. Establecer, inserto en el sistema nacional de monitoreo y evaluación, un sistema de información que provea insumos pertinentes, actualizados, desagregados, de acceso abierto, pero también considerar el establecimiento de líneas basales no solo para el seguimiento, sino diseñadas en función de la evaluación. En especial, medir avances y retrocesos en términos de los ODS.
- iii. Acceso público a la información que permita dar seguimiento y evaluar, así como conocer los informes derivados de esta función.

## Guatemala

**Planificación por resultados.** Guatemala ha hecho algunos avances importantes en los últimos años en relación con la construcción de estrategias de mediano y largo plazos, estableciendo el Plan nacional de desarrollo *K'atun: nuestra Guatemala 2032*, así como la definición de resultados estratégicos que guían la elaboración de los planes operativos anuales. Pese a ello, existen algunos retos importantes en relación con esta materia, por lo cual se propone:

- i. Dado que no existe un marco regulatorio que guíe el proceso de planificación, continuar con el impulso de normativas, en especial un marco legal<sup>15</sup> que instaure un sistema de planificación. Este marco regulatorio debe poner especial atención a:
  - a. La identificación en el proceso de planificación del plan de desarrollo; a qué institución corresponde su formulación; el rol del plan y de la institucionalidad en cuanto a la formulación de los planes operativos anuales (ello, para no continuar con la dinámica de adoptar el plan de gobierno del partido ganador como estrategia de desarrollo para el período gubernamental).
  - b. El fortalecimiento institucional, por ejemplo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), para observar una efectiva vinculación entre el plan y el presupuesto.
  - c. Enfatizar los procesos de planificación de los gobiernos locales, vinculándolos con la legislación específica para este nivel de gobierno (por ejemplo, el *Código Municipal*, *Ley General de Descentralización*, *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*, etc.).
  - d. Contemplar la participación de la sociedad civil, incluyendo a los partidos políticos, en los procesos de definición de planificación de mediano y largo plazos.

**Presupuesto por resultados.** La definición de una estrategia de mediano y largo plazos (el *K'atun* y los resultados estratégicos establecidos) ha venido a fortalecer el presupuesto con enfoque en resultados, el cual se acogió en

---

15 Existe la iniciativa de Ley 4462 que contempla la Ley de Planificación y Evaluación de la Gestión Pública, disponible en: <https://www.congreso.gob.gt/iniciativa-de-ley-detalle/?id=1608>

Guatemala en 2012 y que, por su reciente adopción, no posee la certidumbre y estabilidad que requiere. En este sentido, se propone:

- i. Establecer un marco legal de vigencia indefinida que oriente el proceso de presupuestación por resultados. Existen algunos esfuerzos en esta dirección, sin embargo, se encuentran contenidos en decretos con vigencia anual.<sup>16</sup>
- ii. Implementar sistemas de incentivos para mejorar la efectividad de la gestión pública, tales como los convenios de gestión, los cuales inicialmente pueden echarse a andar a través de planes piloto en instituciones clave de la gestión pública.

**Gestión financiera pública.** En cuanto a este pilar, aunque también se cuenta con avances sustanciales, principalmente vinculados con el Sistema Integral de Administración Financiera (SIAF) y el establecimiento de datos abiertos para alguna información contenido en él, es prudente recomendar:

- i. Establecer un sistema nacional de contrataciones del Estado, para cuyo diseño se debe contar con la participación de los sectores representativos de la sociedad guatemalteca, de tal cuenta que este sistema revista carácter legítimo.
- ii. Continuar con el fortalecimiento del enfoque de datos abiertos, el cual debe incorporar, además, información sobre la cadena de valor que contempla el presupuesto por resultados, así como información del Sistema de Gestión (Siges), por ejemplo.
- iii. En cuanto a las auditorías internas y externas, en Guatemala es esencial el fortalecimiento de la Contraloría General de Cuentas (CGC), en especial en lo relativo a rendición de cuentas, de manera que el resultado de las auditorías practicadas por este ente sea de acceso público y en forma abierta.

**Gestión de programas y proyectos.** En Guatemala existen esfuerzos para evaluar proyectos de inversión tanto del nivel central como del nivel local (aquellos financiados con fondos de la administración central). Sin embargo, hay algunos retos que deben afrontarse, en función de lo que se sugiere:

---

15 Este es el caso del Decreto número 50-2016 del Congreso de la República, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017.

- i. Fortalecimiento institucional, especialmente de la Segeplán, de tal cuenta que se observe una efectiva vinculación entre el plan y el presupuesto, a través de la priorización de los proyectos de inversión.
- ii. La formulación de estrategias sectoriales de mediano y largo plazos que respondan a la estrategia formulada a nivel nacional (y, al igual que en ella, el proceso de diseño se realice mediante una amplia participación ciudadana).

Sistemas de evaluación y monitoreo. Guatemala también posee un fuerte déficit en esta materia, aunque se han dado algunos avances que permiten, esencialmente, el monitoreo del presupuesto a través de indicadores y metas. No obstante, aún no se efectúa una vinculación con resultados estratégicos en términos de monitoreo y, menos, en términos de evaluación.

Consecuentemente, se propone:

- i. El establecimiento de un sistema nacional de monitoreo y evaluación mediante un marco regulatorio que estipule su institucionalidad y que, entre otras características, tenga independencia, transparencia y garantice la participación ciudadana.
- ii. El sistema nacional de monitoreo y evaluación debe contemplar mecanismos de coordinación institucional, así como el establecimiento de un sistema nacional de información del cual se pueda obtener información (indicadores, líneas basales, etc.) consistente, relevante, oportuna y en función no solo del monitoreo, sino también de la evaluación, sobre todo de la relativa a impactos.

## Honduras

**Planificación por resultados.** En los últimos años, Honduras ha orientado esfuerzos en esta materia, de manera que ha aprobado la *Visión de país 2010-2038* y *plan de nación 2010-2022*. La visión más amplia contiene objetivos y metas de largo alcance, mientras que el plan detalla los lineamientos estratégicos, el análisis de situación, los objetivos y los indicadores con metas cuatrienales. Sin embargo, existe un estancamiento en la operatividad de estos instrumentos, ya que el plan de gobierno no establece programas que se vinculen con el plan de nación. Derivado de ello, se recomienda que la Secretaría Técnica de Planificación y Comercio Exterior (Seplán), conjuntamente con la Secretaría de Finanzas (Sefin), los revisen. Se sugiere tomar en cuenta lo siguiente:

- i) La visión de país se encuentra vinculada con los ODS, pero no con todas sus metas; de ahí que sea necesario actualizar este instrumento para que incorpore lineamientos basados en la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.
- ii) Definir una estructura de programas en el plan de gobierno, vinculando dichos programas con el plan de nación.
- iii) Socializar a nivel nacional los planes actualizados, incluyendo al gobierno central, gobiernos locales, poder legislativo, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.
- iv) Acompañar a las dependencias del Estado para construir planes operativos anuales consistentes con el plan de nación y el plan de gobierno.

**Presupuesto por resultados.** Si bien Honduras ha estado avanzando en la estructuración del presupuesto en función de programas y respondiendo a la *Visión de país 2010-2038 y plan de nación 2010-2022*, además de que se realiza un marco fiscal de tres años y un presupuesto plurianual, aún es necesario orientar esfuerzos en:

- i) Iniciar diálogos para la construcción de una ley de responsabilidad fiscal que apoye plenamente los resultados que se trazan en las estrategias de desarrollo.
- ii) En los niveles central y local de gobierno, fortalecer la evaluación de la calidad del gasto, ampliando los indicadores que actualmente utiliza la Seplán, fundamentados en la producción pública, transformándolos en indicadores que midan eficacia y eficiencia.
- iii) La red programática presupuestaria y las evaluaciones de la calidad del gasto deben responder a resultados estratégicos que estén estrechamente alineados con la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Para ello, la Seplán debe certificar que el presupuesto responda a dicha agenda, sus objetivos y metas.
- iv) Incorporar mecanismos que incentiven la efectividad de la gestión, tales como marcos normativos que permitan premiar o sancionar a los empleados públicos en función de convenios de gestión.

**Gestión financiera pública.** Honduras ha venido haciendo esfuerzos para que su sistema de contabilidad esté apegado a las normas de contabilidad del sector público, además de contar con un Sistema de Administración

Financiera Integrada (Siafi) y de haber hecho reformas a la Ley de Contratación. Sin embargo, se recomienda:

- i) Establecimiento de una institucionalidad para las contrataciones del Estado, lo cual incluye la reformulación del marco normativo existente y avanzar en procesos de rendición de cuentas. Esto pasa por presentar información con mayor nivel de detalle en el HonduCompras.
- ii) Dar la máxima publicidad a los sistemas integrados del Siafi a través de acceso a ellos mediante plataformas que incluyan módulos de consulta específicos, así como módulos de datos abiertos que recojan bases de datos e información relevante.

**Gestión de programas y proyectos.** La evaluación *ex ante* de proyectos en Honduras a nivel de gobierno central ha experimentado un desarrollo considerable; sin embargo, esto no sucede en el caso de los gobiernos locales; también, a nivel institucional, en los casos de salud y educación se cuenta con planes de largo, mediano y corto plazos, pero, a la luz de la estrategia nacional de desarrollo y los ODS, aún debe avanzarse en materia de:

- i) La evaluación *ex ante* de proyectos ejecutados por los gobiernos locales, para lo cual debe hacerse el esfuerzo de definir marcos metodológicos que se acerquen a la realidad de este nivel de gobierno. Estos marcos requieren ser socializados y, además, es preciso crear capacidades e institucionalidad para estos efectos.
- ii) La revisión y reformulación de los planes de largo, mediano y corto plazos de educación, salud e infraestructura, principalmente en función de los ODS, identificando con claridad la red programática que permite vincular la estrategia con la operatividad.
- iii) La participación de gobiernos locales, sociedad civil y el legislativo en la revisión y reformulación de los planes operativos sectoriales.

**Sistemas de evaluación y monitoreo.** La Seplán y la Sefin dan seguimiento a la ejecución física y financiera de las metas gubernamentales; asimismo, el país cuenta con el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la *Visión de país 2010-2038* y *plan de nación 2010-2022*. Sin embargo, para monitorear y evaluar los resultados es necesario avanzar en:

- i) El establecimiento del sistema estadístico nacional, para lo cual se sugiere la evaluación de las mejores prácticas internacionales al respecto y la discusión, diseño y aprobación de su marco normativo, el cual incluya no solo el nivel central sino también otros niveles, en especial el local.
- ii) La incorporación de catálogos de información que permita el seguimiento y evaluación, no solo de la *Visión de país 2010-2038 y plan de nación 2010-2022*, sino también de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.
- iii) Construcción de líneas basales, no solo pensadas en términos de seguimiento, sino también en torno a la evaluación, de tal forma que se pueda analizar no solo la producción pública, sino también el impacto que esta tiene sobre los resultados estratégicos planteados.
- iv) Discusión, arquitectura y aprobación de un sistema nacional de evaluación, proceso que debe tomar en consideración las buenas prácticas internacionales en cuanto a este tipo de institucionalidad.

## Nicaragua

**Planificación por resultados.** Por un lado, Nicaragua cuenta con una norma que determina los lineamientos de planificación de mediano plazo para el Ejecutivo<sup>17</sup> y, por el otro, la planificación operativa se ha ido fortaleciendo; sin embargo, siguen existiendo algunos desafíos en cuanto a una más estrecha vinculación entre lo estratégico y lo operativo. En este sentido, se recomienda:

- i) Delinear la planificación que exceda el mediano plazo a través de la construcción de una estrategia de largo plazo que oriente los planes gubernamentales.
- ii) La incorporación alineada de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* a la estrategia de largo plazo, en el marco presupuestario de mediano plazo y en los planes operativos anuales.
- iii) Establecer correspondencia entre los planes nacionales de desarrollo y el marco presupuestario de mediano plazo, dado que este último constituye la referencia para la elaboración de planes operativos anuales. Elo, como se indicó antes, tomando en cuenta los elementos de la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.

17 Decreto 111-2007, disponible en: <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/bbe90a5bb646d50906257265005d21f8/5d00b66f4284140b062574050057f1970penDocument>

**Presupuesto por resultados.** El país ha mostrado avances en la construcción del presupuesto en función de programas, y cuenta con el marco presupuestario de mediano plazo con un horizonte de cuatro años. Así las cosas, para consolidar este pilar se recomienda:

- i) Incorporar e identificar la red programática presupuestaria que responde a los ODS, de manera que pueda facilitarse el monitoreo presupuestario de esto y de la forma en que está siendo financiado. Esto debe corresponder con la inclusión de los ODS en la etapa de planificación.
- ii) Discutir, diseñar y aprobar la ley de responsabilidad fiscal, con miras a facilitar el cumplimiento de los resultados propuestos.
- iii) Continuar con los esfuerzos de evaluación de la efectividad del gasto público, para lo cual se sugiere el establecimiento de información e indicadores relativos a la ejecución física, financiera y, también, aquellos vinculados con la efectividad y eficiencia.
- iv) Promulgar una normatividad que establezca incentivos (premios o sanciones) para empleados públicos en función de resultados. Para ello es importante la normalización de las evaluaciones de desempeño en el sector público.

**Gestión financiera pública.** En general, la región tiene los mayores puntajes en este pilar y Nicaragua no es la excepción, dado que mantiene un sistema de administración financiera en funcionamiento, el cual integra varios sistemas vinculados con la gestión financiera y cuenta con un portal de compras que incorpora un módulo transaccional con un buen nivel de detalle. Sin embargo, hay espacio para algunas mejoras, tal como se sugiere a continuación:

- i) Continuar con la depuración y saneamiento contable, lo cual implica la adopción total de las normas internacionales de contabilidad del sector público.
- ii) Dar máxima publicidad a los subsistemas que integran el sistema de administración financiera (incluido el Nicaragua Compra), mediante plataformas de consulta sin restricción, con módulos específicos para consultas y módulos en que se deposite información en forma de bases de datos, con el mayor grado de desagregación, con base en el enfoque de datos abiertos. Incluso, esta misma información podría estar dirigida a un portal web específico de datos abiertos.

- iii) Establecer una institucionalidad relativa a las adquisiciones del Estado, para lo cual se sugiere una revisión exhaustiva de los marcos normativos de compras y contrataciones públicas.

**Gestión de programas y proyectos.** La Dirección General de Inversiones Públicas es la encargada de la administración de la inversión pública, en la que se incluye la evaluación *ex ante* de los proyectos de inversión. A nivel sectorial también se cuenta con planes de mediano plazo, aunque se carece de visiones estratégicas de largo plazo. En este pilar se recomienda:

- i) La incorporación, en el Sistema de Inversión Pública, de la evaluación *ex ante* de los proyectos de inversión de gobiernos locales, para lo cual se sugiere la construcción de guías metodológicas, socializándolas y creando las competencias en los gobiernos locales para formular proyectos y para su evaluación *ex ante*. También se recomienda evaluar la totalidad de los proyectos en el nivel central. Debe incorporarse la referenciación hacia ODS como parte de los criterios para evaluar proyectos.
- ii) Una vez construido un plan de largo plazo, este debe articularse con los planes sectoriales, en especial los relativos a educación, salud, desarrollo social e infraestructura. Ello implica la articulación de estos instrumentos con la *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.

**Sistemas de evaluación y monitoreo.** Si bien se da seguimiento al cumplimiento de las metas de cada institución plasmadas en el presupuesto, todavía existe un desafío en cuanto al monitoreo y evaluación de resultados. En este sentido, se propone:

- i) El establecimiento de un sistema nacional de evaluación que estipule normas técnicas y métodos para el seguimiento y la evaluación y prevea esta función para el caso de los ODS.
- ii) Establecimiento de un sistema nacional de información con mayor integralidad, de manera que genere, en cooperación con las entidades del gobierno central y los gobiernos locales, información y líneas basales con el mayor grado de detalle. Esto debe diseñarse no solo en función del monitoreo, sino también en lo que respecta a la evaluación, con énfasis en la de impacto.
- iii) Acceso público a la información y los informes que se derivan del monitoreo y evaluación.

## Panamá

**Planificación por resultados.** Tras la aprobación, en 2008, de la *Ley de Responsabilidad Fiscal*, se estableció que los objetivos y metas contenidos en los acuerdos de concertación nacional para el desarrollo debían verse reflejados en el *Plan estratégico de gobierno*. Aunque este es un paso muy importante para lograr conectar el presupuesto con los resultados, la cuantificación de metas y la definición de líneas basales aún no son procesos generalizados y no se dispone de indicadores que permitan valorar el cumplimiento de los objetivos y metas a lo largo del tiempo. Entre los avances logrados destacan mejoras de operatividad, pues en algunos casos se definen los productos esperados y los responsables de su ejecución, así como la vinculación entre proyectos y costos. Y más recientemente, la concertación nacional para el desarrollo, con representatividad de distintos sectores de la sociedad panameña, presentó en 2017 el *Plan estratégico nacional con visión de Estado Panamá 2030*, vinculado con los ODS, donde se articulan estrategias, metas y objetivos. En ese marco, para fortalecer el proceso de planificación por resultados se recomienda lo siguiente:

- i. Fortalecer los procesos de socialización de los objetivos y metas planteados de cara a los ODS.
- ii. Generar espacios de discusión con la ciudadanía para la formulación del presupuesto público y su vinculación con los objetivos y metas planteados.

**Presupuesto por resultados.** Si bien Panamá cuenta con un presupuesto basado en estructura programática que le permite responder a lo estipulado en la *Ley de Responsabilidad Fiscal* y cuenta ya con un plan estratégico que articula los ODS a los objetivos de política, la vinculación del presupuesto y los resultados en los debates de formulación y aprobación presupuestaria aún se encuentra ausente, pues no se dispone de información presupuestaria que lo permita y que genere discusión en las distintas etapas del ciclo presupuestario. Así las cosas, entre algunas medidas puntuales en materia de presupuesto por resultados, se sugiere:

- i. Promover un sistema de evaluación de efectividad del gasto público que presente indicadores de desempeño en la medición de resultados, con apertura a la sociedad.

- ii. Incluir en la presentación de anteproyectos de presupuesto la vinculación entre presupuesto y resultados, anclándolo a indicadores de desempeño.

**Gestión financiera pública.** En general, este es uno de los pilares mejor calificados. Se reconoce que el país ha avanzado en análisis de riesgos fiscales y cuenta con sistemas de clasificación presupuestaria que incluyen distintos tipos de clasificación. También se dispone de un sistema contable que se enlaza con normas internacionales de contabilidad pública y se cuenta con el Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (Siafpa), con conexiones a sistemas de administración tributaria y crédito público. Existe, además, un sistema de adquisiciones con mucha solidez en su marco legal y con procedimientos para la solución de inconformidades en el proceso de adquisición. En ese marco, se recomienda lo siguiente:

- i. Integrar el Siafpa al sistema de inversión pública y ampliar su cobertura a nivel municipal.
- ii. Fortalecer la capacidad estadística del sistema de compras PanamáCompra.
- iii. Crear mecanismos para la realización de auditorías de gestión con amplia presencia en las distintas entidades que conforman el sector público, facilitando la información derivada de ellas a través de mecanismos electrónicos accesibles.

**Gestión de programas y proyectos.** En cuanto a evaluación *ex ante*, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) cuenta con el Sistema Nacional de Inversión Pública que, a través de la Dirección de Programación e Inversiones, contribuye a optimizar las etapas de los proyectos de inversión en los distintos sectores que conforman el sector público (nivel central, descentralizado, empresas públicas, gobiernos locales). Este sistema posee una amplia gama de información, permitiendo, entre otras cuestiones, conocer la ubicación geográfica, el tiempo del proyecto, la cantidad de beneficiarios y su avance una vez puesto en marcha.

En cuanto a la gestión sectorial, se reconoce que, en algunos sectores como educación y salud, las entidades o ministerios responsables tienen objetivos y metas plasmados en su planificación operativa o planes sectoriales. Sin embargo, se necesita aún más detalle en cuanto a la producción física de

bienes y servicios que se espera obtener y lo que en realidad se obtiene. La información pública de estas instituciones muestra estadísticas muy importantes que se encuentran comúnmente actualizadas, pero no se dispone de un detalle más allá de cifras consolidadas a nivel nacional, lo que impide un análisis más desagregado a nivel de grupos etarios, género o territorialidad.

Sistemas de evaluación y monitoreo. Vinculado con lo anterior, el seguimiento de las políticas públicas es atribución de la Secretaría de Metas del Ministerio de la Presidencia. Esta secretaría tiene a su cargo la recopilación de datos con la finalidad de evaluar los distintos programas y políticas públicas, pero carece de normas y métodos para la evaluación y, por ende, no dispone de procedimientos que permitan corregir durante el ejercicio fiscal el incumplimiento de metas. En general, no se cuenta con un marco legal en materia de evaluación, por lo que se plantean las siguientes recomendaciones:

- i. Creación de marcos legales y capacidades técnicas que mejoren los procesos de evaluación.
- ii. Generación de capacidades para realizar evaluaciones más allá de la producción física institucional; es decir, evaluaciones de resultado e impacto de política pública.
- iii. Se cuenta con un Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) sólido, cuyo fortalecimiento será necesario de cara a la realización de evaluaciones de política pública más profundas.

## Referencias bibliográficas

- Adelman, I. & Yeldan, E. (1999). The role of government in economic development. University of California, Department of Agricultural and Resource Economics and Policy, Berkeley.
- Aguilar, L. (2014). La nueva gobernanza pública. Puerto Rico: Universidad de Turabo. Recuperado de <http://centrodegobernanza.com/pdf/La-Nueva-Gobernanza-Publica.PR.UT.pdf>
- Arenas, A. & Berner, H. (2010). Presupuesto por resultados y la consolidación del sistema de evaluación y control de la gestión del gobierno central. Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto. Recuperado de <https://bit.ly/2JNYhdr>
- Armijo, M. (2007). Planificación estratégica e indicadores en el contexto de la gestión por resultados. Panamá: Cepal/Ilpes.
- Aucoin, P. (1996). «Reforma administrativa en la gestión pública: Paradigmas, principios, paradojas y péndulos». Q. Brugue & J. Subirats, Lecturas de gestión pública (pp. 293-515). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Banco de Desarrollo de América Latina, CAF (2015). Reporte de economía y desarrollo. Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Colombia: Autor.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010). La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://goo.gl/SeDq63>
- \_\_\_\_\_ (2015). Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Segunda versión. Washington D.C.: Autor. Recuperado de <https://goo.gl/e1r3k7>

- \_\_\_\_\_ (2016). Base de datos de indicadores GpRD [Cuestionario]. Washington D.C.: Autor. Recuperado de <https://goo.gl/vNMJDP>
- \_\_\_\_\_ (2017) Base de datos en línea. Recuperado de <https://bit.ly/2JNNYEJ>
- \_\_\_\_\_ (2018). Public management evaluation tool.BID.: Autor. Recuperado de <https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/Public-Management-Evaluation-Tool/c89t-dh9r>
- \_\_\_\_\_ (s/f). Diagnóstico de las capacidades institucionales para implementar la GpRD. Recuperado de <https://bit.ly/2LPiiR6>
- Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. Washington, D.C.: Autor.
- Banco Mundial (1997). Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación. Washington D.C.: Autor. Recuperado de [bancomundial.org/curated/es/973681468778813985/pdf/341310spanish.pdf](http://bancomundial.org/curated/es/973681468778813985/pdf/341310spanish.pdf)
- Barzelay, M. (1998). «Atravesando la burocracia». Una nueva perspectiva de la administración pública. El paradigma posburocrático desde una perspectiva histórica (pp. 173-196). México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2003). «Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas». La nueva gerencia pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Basu, K. (2013). Más allá de la mano invisible: fundamentos para una nueva economía (R. Reyes Mazzoni, trad.). México: Fondo de Cultura Económica.

- Black, J.; Hashimzade, N. & Myles, G. (2009). *A Dictionary of Economics* (tercera ed.). United Kingdom: Oxford University Press. Recuperado de [www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803120324615](http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803120324615)
- Bonnefoy, J. C. (2005). *La gestión por resultados: una perspectiva de gerencia pública* [Curso/Seminario «Políticas Presupuestarias y Gestión por Resultados»]. Antigua Guatemala: Cepal/Ilpes. Recuperado de <https://bit.ly/2v2dCAAt>
- Broadbent, J. & Laughlin, R. (1998). «Absorption and Absorbing Groups in Schools and GP Practices in the UK». *Accounting, Auditing And Accountability Journal* (11(3), pp. 403-434).
- Cejudo, G. (2013). «La nueva gestión pública: una introducción al concepto y a la práctica». G. Cejudo, (comp.) *Nueva gestión pública* (pp. 17-47). México: Siglo Veintiuno Editores. Recuperado de <https://bit.ly/2ATtkTH>
- Chang, H. J. (2004). *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. Madrid: Libros de la Catarata.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. Nueva York : Bloomsbury Press.
- Chica Vélez, S. (2011). «Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública». *Administración & Desarrollo*, 39 (53, pp. 57-74).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2001). *Panorama social 2000-2001*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <https://bit.ly/2LLvMxi>
- \_\_\_\_\_ (2009). *Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <https://goo.gl/2QRiU1>
- \_\_\_\_\_ (2014). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- \_\_\_\_\_ (2016). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2018). Panorama de la gestión pública en América Latina. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <https://bit.ly/2unnXd6>
- Coninck-Smith, N. (1991). «Restructuring for Efficiency in the Public Sector. McKinsey Quarterly, 4 (pp. 133-150).
- Dunleavy, P. & Hood, C. (mayo-agosto de 1995). «De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados». Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 3 (pp. 105-114).
- Fefer, J. (2000). Nuevos rumbos en la teoría de las organizaciones. México.
- Fondo Monetario Internacional (2014). Fiscal policy and income inequality. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional: Autor.
- García Moreno, M.; Kaufmann, J., Martínez Guzmán, J. P. & Sanginés, M. (2016 ). Base de datos de indicadores de GpRD [Cuestionario]. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Capacidad Institucional del Estado.
- García Sánchez, Isabel María. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Salamanca: Instituto de Estudios Fiscales.  
Global Initiative for Fiscal Transparency (2018). Mecanismos de participación pública. Estudios de caso e infografía [sitio web]. Recuperado de <https://bit.ly/2HrteCF>
- Gurría, A. (2008). Hacia una política fiscal para el desarrollo: presentación de perspectivas económicas de la América Latina 2009. San Salvador: OECD. Recuperado de [www.oecd.org/dev](http://www.oecd.org/dev)

- \_\_\_\_\_ (2016). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2018). Panorama de la gestión pública en América Latina. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de <https://bit.ly/2unnXd6>
- Coninck-Smith, N. (1991). «Restructuring for Efficiency in the Public Sector. McKinsey Quarterly, 4 (pp. 133-150).
- Dunleavy, P. & Hood, C. (mayo-agosto de 1995). «De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados». Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 3 (pp. 105-114).
- Fefer, J. (2000). Nuevos rumbos en la teoría de las organizaciones. México.
- Fondo Monetario Internacional (2014). Fiscal policy and income inequality. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional: Autor.
- García Moreno, M.; Kaufmann, J., Martínez Guzmán, J. P. & Sanginés, M. (2016 ). Base de datos de indicadores de GpRD [Cuestionario]. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Capacidad Institucional del Estado.
- García Sánchez, Isabel María. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Salamanca: Instituto de Estudios Fiscales.  
Global Initiative for Fiscal Transparency (2018). Mecanismos de participación pública. Estudios de caso e infografía [sitio web]. Recuperado de <https://bit.ly/2HrteCF>
- Gurría, A. (2008). Hacia una política fiscal para el desarrollo: presentación de perspectivas económicas de la América Latina 2009. San Salvador: OECD. Recuperado de [www.oecd.org/dev](http://www.oecd.org/dev)

# Anexos

## Anexo 1: Indicadores del índice general GpRD, por pilar y componente

### Primer pilar: planificación orientada a resultados

#### Componente 1. Planificación estratégica

**Indicador 1.1.** Existe un marco legal que regula el sistema de planificación.

**Indicador 1.2.** Existe una entidad o unidad del Gobierno encargada de la planificación.

**Indicador 1.3.** El país cuenta con una visión de largo plazo que supere el período de gobierno.

**Indicador 1.4.** Los principales sectores cuentan con una visión propia de largo plazo que supera el período de gobierno.

**Indicador 1.5.** El Gobierno cuenta con un plan de gobierno de mediano plazo que contiene los objetivos prioritarios con sus correspondientes estrategias y metas.

**Indicador 1.6.** Los ministerios sectoriales cuentan con un plan propio de mediano plazo que contiene los objetivos prioritarios con sus correspondientes estrategias y metas.

**Indicador 1.7.** Los planes de mediano plazo nacional y sectoriales se encuentran articulados.

#### Componente 2. Planificación operativa y vinculación con el presupuesto

**Indicador 2.1.** Los objetivos de la planificación se articulan en programas operativos.

**Indicador 2.2.** Existe armonización/vinculación entre la planificación y los programas del presupuesto.



### Componente 3. Planificación participativa

**Indicador 3.1.** Las organizaciones de la sociedad civil participaron en la discusión de los objetivos y metas del plan de gobierno de mediano plazo.

**Indicador 3.2.** El poder legislativo participa en la discusión de los objetivos y metas del Gobierno.

## Segundo pilar: presupuesto por resultados

### Componente 4. Estructuración del presupuesto de gasto con base en programas

**Indicador 4.1.** Existe un marco legal que regula el sistema presupuestario.

**Indicador 4.2.** Institucionalidad del presupuesto por resultados.

**Indicador 4.3.** Características de la estructura programática del presupuesto.

**Indicador 4.4.** El presupuesto de gasto se estructura con base en programas.

**Indicador 4.5.** Existe armonización/vinculación entre los programas del plan y los programas del presupuesto.

### Componente 5. Formulación de la perspectiva presupuestaria de mediano plazo

**Indicador 5.1.** Existen reglas de responsabilidad fiscal.

**Indicador 5.2.** Se elaboran proyecciones presupuestales plurianuales consistentes con el plan de gobierno.

### Componente 6. Evaluación de la efectividad del gasto

**Indicador 6.1.** Existe información de desempeño para evaluar los resultados del gasto del Gobierno.

**Indicador 6.2.** Existen procedimientos institucionalizados mediante los cuales las decisiones presupuestarias se toman, considerando los resultados que arroja el sistema de seguimiento y evaluación del desempeño del gasto público.

**Componente 7. Incentivos para la gestión efectiva del gasto**

**Indicador 7.1.** Existen mecanismos que incentivan la eficiencia y la eficacia en la gestión del gasto.

**Indicador 7.2.** Los mecanismos que incentivan la eficiencia y eficacia en la gestión del gasto se aplican en la mayor parte del Gobierno.

**Componente 8. Rendición de cuentas presupuestarias a la ciudadanía**

**Indicador 8.1.** La información sobre el presupuesto está a disposición de la ciudadanía.

**Tercer pilar: gestión financiera pública**

**Componente 9. Gestión presupuestaria y financiera**

**Indicador 9.1.** Existe un marco legal para la gestión presupuestaria y financiera.

**Indicador 9.2.** Flexibilidad para la gestión presupuestaria.

**Indicador 9.3.** Diferencia entre el gasto ejecutado y el presupuesto original aprobado.

**Indicador 9.4.** La clasificación de gastos del presupuesto se realiza de acuerdo con las dimensiones económica, funcional y programática.

**Indicador 9.5.** Proporción de gasto no incluido en los informes fiscales.

**Indicador 9.6.** El Gobierno cuenta con un presupuesto aprobado antes de iniciar el ejercicio.

**Componente 10. Análisis, mitigación y calificación de riesgo**

**Indicador 10.1.** Se realizan actividades para detectar los riesgos fiscales.

**Indicador 10.2.** Se definen mecanismos para mitigar los efectos de los riesgos fiscales.

**Componente 11. Sistema de contabilidad**

**Indicador 11.1.** El sistema de contabilidad permite la toma de decisiones financieras.

**Indicador 11.2.** Se elaboran estados financieros al finalizar el período fiscal.

**Componente 12. Sistema integrado de administración financiera**

**Indicador 12.1.** Existe un sistema integrado de administración financiera que integre los principales sistemas financieros.

**Indicador 12.2.** El sistema integrado de administración financiera genera reportes para la toma de decisiones en la gestión del Gobierno.

**Componente 13. Sistema de adquisiciones y contrataciones públicas**

**Indicador 13.1.** Se dispone de un marco legal e institucional para los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas.

**Indicador 13.2.** Existe un sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones públicas.

**Indicador 13.3.** El sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones públicas se utiliza en la mayor parte de las compras del Gobierno.

**Indicador 13.4.** Duración de los procesos de licitación realizados a través del sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones.

**Indicador 13.5.** La mayor parte de las compras y contrataciones se realiza a través de licitaciones públicas.

**Componente 14. Auditoría interna y externa**

**Indicador 14.1.** Se dispone de un marco legal e institucional para el control interno.

**Indicador 14.2.** Se realizan actividades de control interno.

**Indicador 14.3.** Se dispone de un marco legal e institucional para la realización de auditorías externas.

**Indicador 14.4.** Se realizan anualmente auditorías financieras externas en las instituciones públicas.



**Indicador 14.5.** Se realizan anualmente auditorías de desempeño externas.



**Indicador 14.6.** Los informes de auditoría externa se usan para mejorar la gestión.

### **Cuarto pilar: gestión de programas y proyectos**

#### **Componente 15. Sistema nacional de inversión pública**



**Indicador 15.1.** Se dispone de un marco legal e institucional que establece un sistema nacional de inversión pública y la realización de evaluaciones ex ante.



**Indicador 15.2.** Existe un banco de proyectos de inversión.



**Indicador 15.3.** Las evaluaciones ex ante cubren todos los proyectos de inversión del gobierno central y de los gobiernos subnacionales.

#### **Componente 16. Planificación sectorial con base en resultados**



**Indicador 16.1.** El sector cuenta con una visión de largo plazo que supere el período de gobierno.



**Indicador 16.2.** Se cuenta con un plan sectorial de mediano plazo que contiene los objetivos prioritarios.



**Indicador 16.3.** Las visiones de largo plazo y los planes sectoriales de mediano plazo se encuentran articulados.



**Indicador 16.4.** Los objetivos del plan sectorial se articulan en programas operativos.



**Indicador 16.5.** La planificación sectorial se realizó de manera participativa.

#### **Componente 17. Presupuestación sectorial con base en resultados**



**Indicador 17.1.** El presupuesto de gasto sectorial se estructura con base en programas.

**Indicador 17.2.** Se realizan prácticas en el sector conducentes a mejorar la elaboración presupuestaria.

**Componente 18. Gestión sectorial para las adquisiciones y compras públicas**

**Indicador 18.1.** La gestión sectorial de compras públicas se realiza a través del sistema electrónico de adquisiciones y contrataciones públicas.

**Indicador 18.2.** La gestión sectorial de compras públicas se realiza a través de licitaciones.

**Componente 19. Gestión sectorial de bienes y servicios con base en resultados**

**Indicador 19.1.** Existe una cartera de los bienes y servicios que produce el sector.

**Indicador 19.2.** Existe una estrategia para mejorar la calidad de los bienes y servicios que produce el sector.

**Indicador 19.3.** Los niveles de jefatura y/o gerentes públicos del sector firman contratos de gestión con las autoridades del Gobierno.

**Indicador 19.4.** Existen mecanismos que incentivan la obtención de resultados institucionales a nivel sectorial.

**Componente 20. Sistemas de información y seguimiento sectorial**

**Indicador 20.1.** Existe un sistema de información sectorial compuesto por datos sobre los bienes y servicios, e indicadores de desempeño.

**Indicador 20.2.** Existen procesos para garantizar la calidad de los indicadores del sistema de seguimiento sectorial.

**Quinto pilar: sistemas de seguimiento y evaluación**

**Componente 21. Sistema nacional de estadísticas**

**Indicador 21.1.** Se dispone de un marco legal e institucional para la generación de estadísticas nacionales.

**Indicador 21.2.** Existen requisitos técnicos para la generación de estadísticas nacionales.



**Indicador 21.3.** Se generan estadísticas nacionales sociales, demográficas, económicas y ambientales que sirven para monitorear el cumplimiento de objetivos y metas del gobierno.



**Componente 22.** Seguimiento de la gestión del Gobierno



**Indicador 22.1.** Existe un marco legal que regula el sistema de seguimiento de la gestión.



**Indicador 22.2.** Existe una entidad o unidad del Gobierno encargada del sistema de seguimiento de la gestión.



**Indicador 22.3.** Existe un sistema de seguimiento de la gestión mediante indicadores de desempeño.



**Indicador 22.4.** El sistema de seguimiento cubre toda la acción del Gobierno.



**Indicador 22.5.** Existen criterios y procedimientos institucionalizados para incorporar la información del sistema de seguimiento en la gestión del Gobierno.



**Indicador 22.6.** La información del sistema de seguimiento está a disposición de la ciudadanía.



**Componente 23.** Evaluación de la gestión del Gobierno



**Indicador 23.1.** Existe un marco legal que regula el sistema de evaluación de la gestión.



**Indicador 23.2.** Existe una entidad o unidad del Gobierno a cargo del sistema de evaluación de la gestión.



**Indicador 23.3.** Existe un programa de evaluaciones que cuenta con financiamiento.



**Indicador 23.4.** Las evaluaciones ex post cubren toda la acción del Gobierno.

**Indicador 23.5.** Existen criterios y procedimientos institucionalizados para incorporar los resultados de las evaluaciones en la gestión del Gobierno.



**Indicador 23.6.** Los informes de evaluación están a disposición de la ciudadanía.







Existe en la actualidad una creciente exigencia en cuanto a la construcción de Gobiernos más efectivos y eficientes, lo cual se ha traducido en el impulso de reformas institucionales que permitan innovar la gestión pública. Entre dichas reformas resalta la adopción de la gestión por resultados para el desarrollo (GpRD). Adicionalmente, la gestión pública ha ido mutando desde un andamiaje que sienta las bases de su accionar desde una perspectiva de necesidades hacia una perspectiva de derechos, bajo la cual el centro y fin último del desarrollo es la persona. De esa cuenta, la GpRD se convierte en una herramienta elemental para la promoción de Gobiernos eficaces, eficientes y transparentes para cumplir con la garantía, protección y promoción de los derechos humanos y la consolidación de las democracias. Así, herramientas que contribuyan a afianzar la GpRD — tales como mecanismos que muestren sus avances o retrocesos— resultan ser importantes.

[www.icefi.org](http://www.icefi.org)



ISBN: 978-9929-674-66-0



Con apoyo de:

