

# **Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe**

---

**Un gobierno abierto  
centrado en el ciudadano**



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**



**Panorama de la Gestión Pública  
en América Latina y el Caribe**

**Un gobierno abierto centrado  
en el ciudadano**



Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe es una publicación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La principal responsable del documento es Cielo Morales, Directora del ILPES, y la coordinación y edición final estuvieron a cargo de Alejandra Naser, Jefa (a.i.) del Área de Gestión Pública y Gobierno Abierto del ILPES. En la preparación y redacción de los capítulos participaron los siguientes funcionarios del ILPES: Dante Arenas, Juan Francisco Pacheco y Daniela Rosales.

Se agradecen los aportes de Verona Fideleff, Marianela Armijo, Patricio Navarro, Matías Miranda y Nicolás Olave, consultores del ILPES, y la colaboración de Wando Riveros y Joaquín Tognoli.

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2017/98/Rev.1

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2018. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-01222

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

Resumen .....	7
Introducción .....	9
I. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano.....	19
A. Marco conceptual.....	19
1. La Alianza para el Gobierno Abierto .....	20
2. Los principios del gobierno abierto .....	21
3. La participación de la ciudadanía como un principio fundamental de un gobierno abierto .....	23
4. Los planes de acción para el gobierno abierto .....	23
5. Panorama regional de planes de acción para el gobierno abierto .....	25
B. La revolución de los datos: hacia sociedades más inclusivas e igualitarias en América Latina y el Caribe .....	27
1. Datos abiertos de gobierno: un recurso para la innovación y la colaboración .....	28
2. Reutilización de datos y datos enlazados ( <i>linked data</i> ) .....	32
3. El gobierno digital como una herramienta del gobierno abierto.....	33
C. El gobierno abierto al servicio de los ODS .....	37
D. Reflexiones .....	39
II. Planificación para el desarrollo.....	41
A. Marco Conceptual .....	42
1. Funciones de la Planificación para el Desarrollo .....	42
2. La planificación como sistema .....	44
B. Situación actual de la planificación en América Latina y el Caribe .....	45
1. Prospectiva.....	45
2. Formulación.....	47
3. Coordinación .....	55
4. Seguimiento y evaluación del plan.....	63
C. Reflexiones .....	67
III. La elaboración del presupuesto en los países de América Latina y el Caribe.....	69
A. Marco Conceptual .....	70
1. Ciclo presupuestario.....	71
2. Clasificación del presupuesto .....	72

3.	Técnicas presupuestarias .....	73
4.	Presupuesto por resultados (PpR).....	74
5.	Marcos de gasto de mediano plazo .....	75
6.	Sistemas Integrados de Información Financiera .....	75
7.	Transparencia presupuestaria .....	76
B.	Situación actual del presupuesto público en América Latina y el Caribe .....	77
1.	Institucionalidad presupuestaria.....	77
2.	Técnicas presupuestarias .....	79
3.	Marcos de Gasto de Mediano Plazo .....	81
4.	Vinculación planificación – presupuesto .....	83
5.	Sistemas Integrados de Información Financiera (SIIF).....	85
6.	Presupuesto por resultados (PpR).....	89
7.	Transparencia presupuestaria .....	96
C.	Reflexiones .....	100
IV.	Ejecución de políticas públicas: enfoque desde los Sistemas Nacionales de Inversión Pública. ....	103
A.	Marco conceptual.....	104
1.	La inversión pública.....	104
2.	Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública .....	104
B.	Experiencia de los SNIPs en América Latina y el Caribe .....	107
1.	La cooperación entre organismos rectores de los SNIPs .....	107
2.	Eficiencia y cooperación en los SNIPs.....	111
C.	Gobierno abierto y los SNIPs.....	115
D.	Reflexiones .....	120
V.	Seguimiento y evaluación de la gestión pública .....	123
A.	Marco Conceptual .....	124
1.	Sistemas de seguimiento y evaluación .....	124
2.	Tipos de Evaluación y cadena del valor.....	125
3.	Uso de las evaluaciones, participación y rendición de cuentas.....	128
B.	Seguimiento y Evaluación en América Latina y el Caribe .....	128
1.	Institucionalización del seguimiento y evaluación.....	128
2.	Sistemas de Seguimiento y Evaluación .....	134
3.	Tipos de evaluaciones.....	139
4.	Seguimiento y control de gestión .....	143
5.	Utilización de los resultados del seguimiento y evaluación .....	148
6.	Gobierno abierto y sistemas de seguimiento y evaluación.....	149
C.	Reflexiones .....	154
	Conclusiones y reflexiones finales .....	157
	Bibliografía.....	161
	Anexos.....	167
Anexo I	Marco normativo institucional en los planes de desarrollo por países .....	168
Anexo II	Institucionalidad, legalidad y rol del poder legislativo en el proceso presupuestario .....	188
Anexo III	Presupuesto por programa en América Latina y el Caribe: clasificación y detalle .....	190
Anexo IV	Temas tratados por país miembro en reuniones anuales de la Red SNIP.....	192
Anexo V	Resumen: sistemas de seguimiento y evaluación.....	196
Anexo VI	Tipos de evaluación en políticas públicas .....	206

## Cuadros

Cuadro 1	Principios de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) .....	22
Cuadro 2	Desglose de compromisos de los planes de acción nacional, por país y eje estratégico 2015-2017 .....	25
Cuadro 3	Niveles de reutilización de los datos de Tim Berners-Lee .....	32
Cuadro 4	Instrumentos de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe .....	46
Cuadro 5	Planes Nacionales de Latinoamérica y el Caribe .....	48
Cuadro 6	Participación ciudadana y legislación en la región .....	53
Cuadro 7	Instituciones que intervienen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática de México .....	57
Cuadro 8	Institución a cargo de los planes nacionales por países .....	59
Cuadro 9	Menciones al tema presupuesto en los Planes Nacionales .....	60
Cuadro 10	Actores relevantes en el ciclo presupuestario .....	72
Cuadro 11	Institucionalidad, legalidad y rol del poder legislativo en el proceso presupuestario .....	78
Cuadro 12	Presupuesto por programas en América Latina y el Caribe .....	80
Cuadro 13	Marcos de gasto de mediano plazo .....	81
Cuadro 14	SIIF en América Latina y el Caribe .....	85
Cuadro 15	Presupuesto por resultados en América Latina y el Caribe. Avance 2007-2013 .....	90
Cuadro 16	Puntaje de las clasificaciones más frecuentes utilizadas por los países de la región .....	92
Cuadro 17	Principales características del presupuesto basado en resultados. Información de desempeño .....	95
Cuadro 18	Información presupuestaria difundida públicamente (2013) .....	97
Cuadro 19	Reuniones de la red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe .....	108
Cuadro 20	Tipos de evaluaciones de políticas públicas .....	127
Cuadro 21	Institucionalidad legal y normativa de las entidades de seguimiento y evaluación .....	129
Cuadro 22	Actualizaciones recientes de la normativa de seguimiento y evaluación .....	131
Cuadro 23	Sistemas de seguimiento y evaluación, y ámbitos de realización .....	134
Cuadro 24	Tipos de evaluación realizadas por país .....	139
Cuadro 25	Usos del seguimiento y evaluación en los países .....	148
Cuadro 26	Participación de usuarios en sistemas de seguimiento y evaluación .....	149

## Gráficos

Gráfico 1	Desafíos de Gobierno Abierto y compromisos en la región comparados .....	26
Gráfico 2	Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (IDGE) a nivel regional de las Américas .....	34
Gráfico 3	Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico 2016 .....	35
Gráfico 4	Posiciones de países seleccionados de la región (en encuesta Open Budget 2016) .....	99
Gráfico 5	Índice de Eficiencia de la Gestión de la inversión pública .....	113
Gráfico 6	Dimensiones por país con los respectivos promedios regionales por dimensión .....	114

## Recuadros

Recuadro 1	Metodología .....	33
Recuadro 2	Buenas prácticas en los países de la región .....	38
Recuadro 3	Costa Rica: Un ejercicio práctico de vinculación del PND con los ODS .....	65

Recuadro 4	Avances y desafíos de incorporar la cadena de producción pública en el plan plurianual del sector público .....	84
Recuadro 5	Principales dificultades observadas para la articulación entre las metas del plan y el presupuesto .....	85
Recuadro 6	Uruguay: un ejercicio de vinculación del presupuesto con los ODS .....	99
Recuadro 7	La construcción del SNIP en República Dominicana .....	118
Recuadro 8	Paraguay: Actualización de instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación .....	152
 Diagramas		
Diagrama 1	Fases del ciclo de la gestión de políticas, planes y programas públicos .....	12
Diagrama 2	Conceptos básicos del valor público .....	13
Diagrama 3	Iniciativas de gobierno abierto en acción .....	22
Diagrama 4	Ciclo de los planes de acción .....	24
Diagrama 5	Modelo de datos abiertos gubernamentales .....	29
Diagrama 6	Ciclo de vida de los datos abiertos .....	30
Diagrama 7	Funciones e instrumentos de la planificación para el desarrollo .....	42
Diagrama 8	Conformación de los SNIPs.....	105
Diagrama 9	Tipos de evaluación y cadena de valor .....	126
Diagrama 10	Esquema organizacional del sistema de seguimiento a metas de gobierno .....	144
Diagrama 11	Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (SISMEG) - Colombia .....	145
 Imágenes		
Imagen 1	Nube de conceptos: visiones de futuro .....	50
Imagen 2	Nube de conceptos: ejes estratégicos.....	52
Imagen 3	Esquema de planeación-presupuesto .....	84
Imagen 4	Ejemplo de clasificaciones presupuestarias y clave presupuestaria .....	93
Imagen 5	Esquema conceptual de la estructura presupuestal .....	93

## Resumen

Este documento da cuenta del estado de los mecanismos e instrumentos de gestión pública en los países de América Latina y el Caribe hacia el año 2016. Se aborda la situación de la planificación, la presupuestación, la ejecución y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas. El análisis del panorama de la gestión pública en nuestros países fue desarrollado desde la perspectiva del nuevo paradigma del gobierno abierto. El mismo refiere a la articulación de iniciativas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, así como también la colaboración entre diversos actores para la producción de valor público.



## Introducción

Un Estado orientado al desarrollo inclusivo y sostenible tiene la capacidad de formular e implementar estrategias para alcanzar metas económicas, sociales y ambientales, apoyándose sobre instituciones públicas eficientes y eficaces que operan con probidad, transparencia y un alto grado de rendición de cuentas. La capacidad de formular e implementar estrategias involucra actores dentro y fuera del Estado; y depende de factores institucionales y estructurales, así como de las relaciones entre dichos actores. La capacidad institucional de los gobiernos —la administración pública— se cimienta sobre procesos de fortalecimiento de los sistemas de gestión pública y del capital humano en el sector público. Sin lugar a duda, buenas políticas públicas, se complementan con instituciones públicas fortalecidas.

En este contexto, se requiere repensar la institucionalidad pública como una plataforma dinámica que permita la articulación de los esfuerzos, recursos e iniciativas de los distintos actores del desarrollo, dando consistencia a una nueva ecuación entre Estado, Mercado y Sociedad. Bajo esta perspectiva y en estrecha relación con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobada en septiembre de 2015 por los 193 países miembros en el marco de la 70ª Asamblea General de las Naciones Unidas, es menester configurar un tipo de Estado que responda al imperativo ético que suponen los desafíos expresados en la Agenda 2030<sup>1</sup>.

Se trata de trazar una ruta institucional que garantice el logro de la agenda en los plazos acordados. Para ello se requiere tanto de nuevos modelos de relación entre los actores, como de una renovada arquitectura organizativa y de gestión para la prestación efectiva, oportuna y justa de los servicios públicos. En este sentido, el Estado ya no posee el monopolio exclusivo para dar respuesta al complejo conjunto de demandas ciudadanas y por ello, más que nunca, debe sustentar el proceso de cambio apoyándose en las capacidades, inteligencia y recursos distribuidos en toda la sociedad. Puede decirse que este contexto de reforma plantea la existencia y la exigencia de un verdadero cambio cultural.

Es por ello que el emergente paradigma del gobierno abierto se postula como un renovado enfoque de reforma del Estado y modernización de la administración pública, a partir de una nueva forma de articular las iniciativas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración de diversos actores para la co-producción de valor público.

---

<sup>1</sup> “Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible” (2016). Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf)

Las políticas de gobierno abierto deben considerarse como un entramado complejo de cambios que operan de manera transversal en el andamiaje institucional del sector público. Son el sustento de un tejido de prácticas, valores y cultura que favorece la configuración de una plataforma sobre la cual se construye un modelo de gobernanza abierta y colaborativa, para, con y a través de los ciudadanos.

### **Gobierno abierto: una nueva forma de gestión con valor público**

Hace algunos años el concepto “gobierno abierto” era un ideal y solo algunos países se encontraban en vías de aplicar políticas consecuentes con aquella idea. Actualmente, y gracias al arduo y coordinado trabajo de los países del mundo, el concepto ha traspasado la barrera teórica y se ha llenado de contenido, materializándose en políticas concretas y casos de éxito en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Incluso, con los años el concepto ha evolucionado y hoy se puede hablar de “Estado abierto”, haciendo referencia a una extensión de los principios del gobierno abierto a todos los niveles y poderes del Estado.

Hay que entender que el gobierno abierto tiene que ver con la confianza tanto en las instituciones como en los ciudadanos y entre ellos mismos; tiene que ver con colaborar y con compartir; con la revisión del modelo de propiedad del conocimiento; con el cambio de la cultura del trabajo; y finalmente tiene que ver también con el cambio de rol de la ciudadanía, pasando del voto y participación de carácter esporádico a la implicación activa en los asuntos de la comunidad<sup>2</sup>.

Si bien, como se verá en este Panorama, ha habido amplios avances en esta materia, aunque quedan aún desafíos por abordar. Uno de ellos es de carácter nodal: el gobierno abierto no es una variable más a tener en cuenta dentro del espectro de políticas de un Estado, el gobierno abierto es una nueva forma de gestión pública. Se presenta ante nosotros como un marco que debe impregnar todos los aspectos públicos. En otras palabras, se puede decir que el gobierno abierto es un nuevo modelo de gobernanza.

El desafío consiste entonces en tomar al gobierno abierto como la matriz que articula todo el proceso de gestión pública. La planificación, el presupuesto, la inversión, la ejecución, y el seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos públicos deben estar basados en este paradigma.

Como se ha mencionado, la adopción de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible por los países miembros de las Naciones Unidas ha marcado un hito histórico. Tanto la agenda como los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fueron formulados mediante un inédito proceso abierto y participativo liderado por los gobiernos y que involucró a la sociedad civil y al sector privado. Establecen una visión universal y transformadora que integra las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo, amparadas en la premisa de “no dejar a nadie atrás”<sup>3</sup>.

De este modo, el paradigma de gobierno abierto constituye un eje fundamental para cumplir con los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo consiste en configurar un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que permitan promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces, responsables e inclusivas que rindan cuentas.

En este contexto, en la 70ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2015, once gobiernos del Comité Directivo de la AGA aprobaron la Declaración Conjunta: “Gobierno abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, que reconoce el objetivo 16<sup>4</sup> como una meta transversal para lograr con éxito el resto de los objetivos.

---

<sup>2</sup> Fuente: <http://www.ogov.eu>

<sup>3</sup> Tomado del discurso de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de CEPAL, en la Reunión Global de OGP realizada en México en 2015

<sup>4</sup> El objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos se centra en la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables a todos los niveles.

Sin embargo, el reto ahora será alentar a más países dentro de la Alianza a aprobar esta declaración y que consideren sus planes de acción nacionales como vehículos para alcanzar los objetivos establecidos por la Agenda.

Al implementarse en un contexto de mayor apertura, transparencia y acceso a la información de la ciudadanía, la Agenda 2030 señala la importancia de fortalecer marcos de seguimiento y rendición de cuentas a nivel global, regional y nacional.

Esto implica, en primer lugar, fortalecer las instituciones y prácticas de administración y gestión pública, ámbitos en los cuales los países de la región han logrado avances significativos en términos de: mejora de las políticas, programas y proyectos públicos; modernización de los Estados; fortalecimiento de los marcos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas; y apertura de los gobiernos. Algunos países y grandes ciudades de la región han incluso tomado el liderazgo a nivel global en el establecimiento de planes estratégicos y presupuestos funcionales, que incorporan la Agenda 2030 y los ODS, a la vez que aprovechan las oportunidades generadas por la revolución tecnológica y digital.

En segundo lugar, es clave seguir consolidando los recientes avances regionales en materia de participación e innovación ciudadana, reforzando incluso el papel de la juventud y de sectores tradicionalmente más vulnerables. La ciudadanía de América Latina y el Caribe está hoy más empoderada y la respuesta a sus demandas de mayor transparencia y rendición de cuentas ya no pueden ser postergadas. Para ello, gobiernos e instituciones multilaterales deben seguir profundizando su participación sistemática en la implementación de la Agenda 2030 y generar mecanismos de información y retroalimentación continua.

En tercer término, el sector privado debe también convertirse, aún más, en un aliado duradero de los gobiernos y la ciudadanía en la implementación de la agenda, promoviendo la difusión de innovaciones y nuevas tecnologías, generando y escalando nuevos modelos de negocios más inclusivos y sostenibles económica, social y ambientalmente, por ejemplo, mediante alianzas público-privadas innovadoras.

Se trata de consolidar una nueva ecuación entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía, en tanto ecosistema de actores que permita facilitar y cumplir con los objetivos de la Agenda 2030 –con el papel central de los gobiernos como eje para reforzar e impulsar los procesos y servir de plataforma para catalizar y alcanzar los resultados esperados-. El fortalecimiento institucional del Estado y de las prácticas de gestión pública debe permitir el establecimiento progresivo de esta nueva relación de colaboración entre los actores del Estado, del mercado y de la ciudadanía, para avanzar hacia la provisión de bienes públicos regionales y nacionales de mejor calidad.

En palabras de la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL: *“El quehacer de lo público no se trata solo de lo que haga o deje de hacer el gobierno. Se trata de fortalecer lo colectivo, lo de todos, con plena conciencia y con derechos y responsabilidades. Son bienvenidas las acciones de los gobiernos en la dirección de la transparencia, la participación y la justicia, y es necesario que participen las otras instancias del Estado, es decir, además del poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, y también los niveles subnacionales de gobierno”*<sup>5</sup>.

En el discurso de inauguración de la III Conferencia Regional de Datos abiertos para América Latina y el Caribe, realizada en Santiago de Chile, Bárcena destaca las actuales tendencias del Estado democrático y el derecho. Con este, alienta a proyectar los principios del gobierno abierto y el concepto de apertura dentro del ámbito de los tres poderes del Estado. Ello lleva a pensar, por tanto, en un concepto de gobierno abierto mucho más amplio, dirigido a un modelo de Estado abierto. Se trata entonces de una *“nueva forma de gobernar”* para, con y a través de los ciudadanos, que fortalece precisamente esa nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad.

---

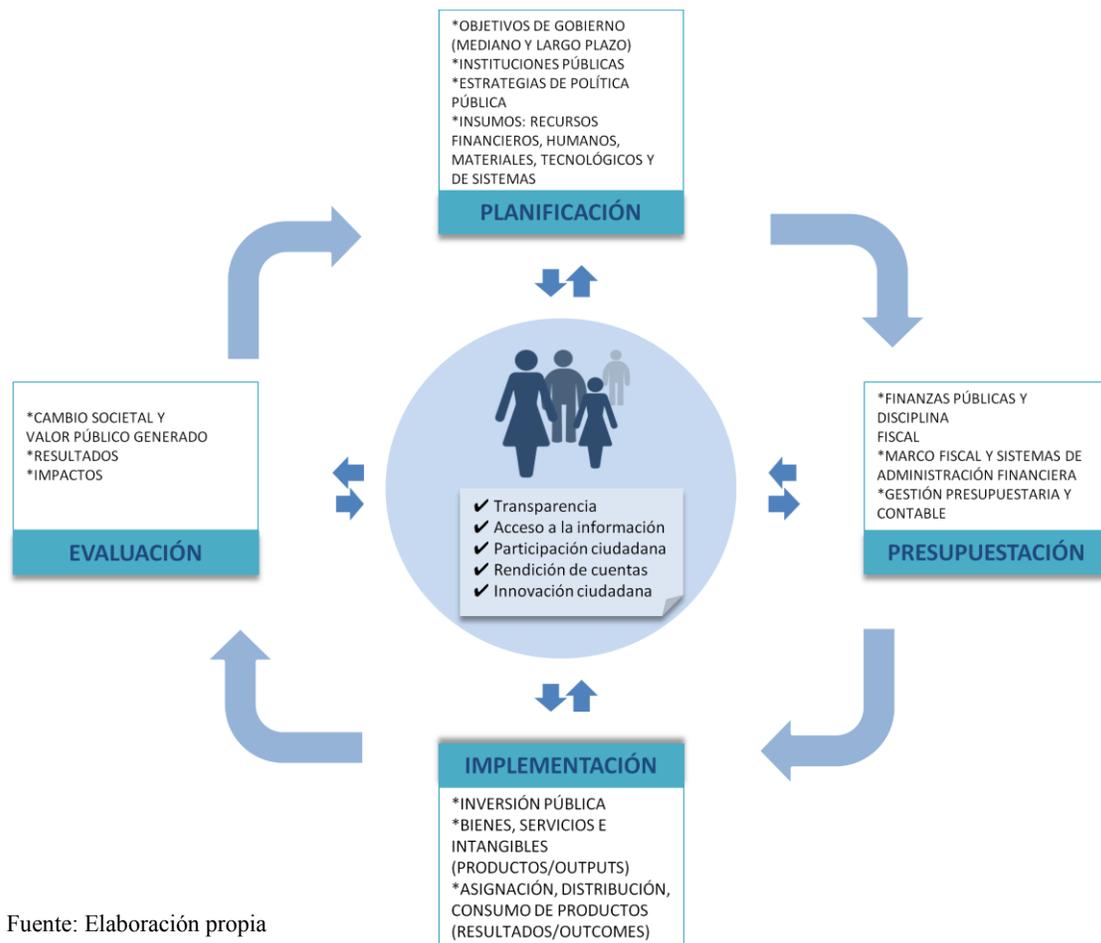
<sup>5</sup> BÁRCENA IBARRA, Alicia (2015). Discurso en Ceremonia de Inauguración de la III Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe, Centro Cultural Gabriela Mistral, Santiago de Chile, 9 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/discursos/iii-conferencia-regional-de-datos-abiertos-para-america-latina-y-el-caribe>

En esa línea, un gobierno abierto y participativo promueve el derecho y la responsabilidad de la ciudadanía a ser parte central en la formulación e implementación de las políticas y a facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Así, se promueve la creación de espacios de encuentro y diálogo que favorezcan el protagonismo, involucramiento y deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Cuando existen estos espacios, los ciudadanos disponen de información transparente y desde el Estado se promueve activamente la participación ciudadana, emergen las condiciones para fundar una ciudadanía activa que participe en la visión y la vida del país, de la región y del mundo y que se involucre plenamente en la resolución de los problemas públicos. Ello supone acceso a la información, participación y justicia.

En este sentido, una **gestión pública** de calidad se enfoca en una administración eficaz y eficiente de los recursos del Estado, a fin de satisfacer las necesidades de la ciudadanía e impulsar el desarrollo del país.

Los principios y prácticas de gobierno abierto son insumos que pueden utilizarse para ajustar a parámetros de colaboración entre actores, las distintas fases del ciclo de la gestión pública. De este modo, puede promoverse la participación activa de la ciudadanía en el proceso de producción de valor público. Asimismo, las acciones que persiguen la transparencia, el acceso a la información pública, la participación ciudadana, la rendición de cuentas e innovación colaborativa, en los procesos de gestión pública, tienen como resultado el fortalecimiento del nuevo modelo de gobernanza planteado por el paradigma del gobierno abierto. En este sentido, puede decirse que existe una retroalimentación entre las fases del ciclo de la gestión pública y los principios y prácticas de gobierno abierto.

**Diagrama 1**  
**Fases del ciclo de la gestión de políticas, planes y programas públicos**



Fuente: Elaboración propia

El ciclo de la gestión pública está conformado por diversas etapas cuya práctica en la región será tratada en los diferentes capítulos de esta publicación, donde se contempla desde la planificación para el desarrollo y su financiamiento, hasta la producción de los bienes y servicios públicos con el correspondiente seguimiento y evaluación, incluyendo las funciones públicas de regulación y la internalización en la sociedad del cambio originado por el accionar público (valor público).

La etapa de planificación incluye la definición de los objetivos estratégicos y la alineación de objetivos sectoriales y sus respectivos programas destinados al logro del desarrollo de la sociedad. En este sentido, los programas públicos son uno de los principales instrumentos para generar los resultados esperados, y su correcto diseño y ejecución serán claves para llevarlos a cabo.

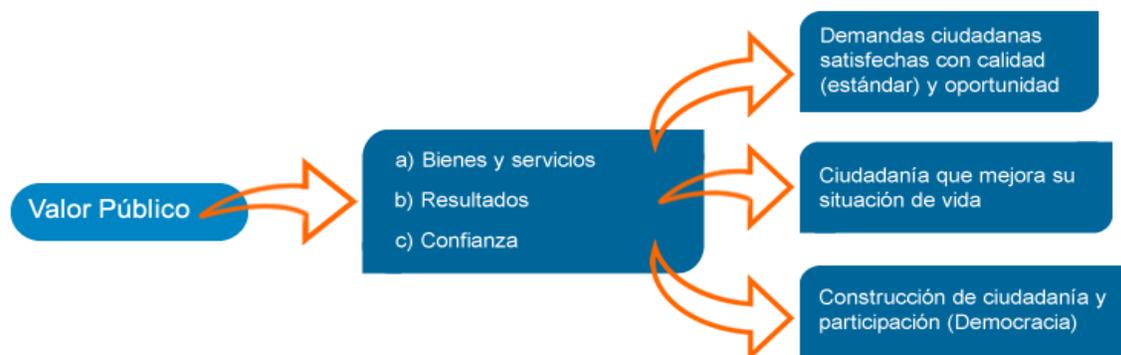
Por su parte, el ejercicio de la presupuestación incorpora la situación fiscal de ingresos y egresos, y su vinculación con los programas estratégicos, la definición de los productos o bienes y servicios que se ofrecen, y las metas. La ejecución integra la cadena de valor de insumos, actividades, productos, efectos e impactos para generar el cambio en las personas, las instituciones y su entorno.

En cuanto al seguimiento y la evaluación, estos se realizan a lo largo de todo el ciclo de ejecución. El modelo cíclico de la administración pública asume que se aprende de lo que se hace, por tanto, esta función se vuelve transversal, retroalimentando los procesos de planificación, presupuesto y ejecución/producción. Asimismo, proporciona insumos para la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, el parlamento y los actores de la sociedad civil.

De esta manera, la evaluación de programas es relevante para el mejoramiento de las políticas públicas en busca del logro de los objetivos nacionales y globales. En este sentido, una correcta gestión de las intervenciones públicas es clave para mejorar la calidad del gasto, promover la creación de valor público y la gestión por resultado.

Los países dependen del Estado para el suministro de bienes públicos, tales como el mantenimiento de la ley y el orden, la defensa, la protección de los derechos de propiedad intelectual, el fomento de la equidad social, la prestación de servicios sociales, la redistribución de los recursos, la educación y salud, y prestaciones del Estado para el bienestar ciudadano. También el Estado promueve la cultura y el esparcimiento y crea sistemas para proteger a las personas de contingencias como el desempleo, la enfermedad y la pobreza durante la vejez. Son estas prestaciones las que permiten la generación de valor. El siguiente diagrama ilustra los conceptos a los que está asociado el valor público.

**Diagrama 2**  
**Conceptos básicos del valor público**



Fuente: Adaptado de Ortegón, Edgar (2017). Una aproximación a la complejidad del desarrollo: Enfoques de política pública y valor público.

Es posible considerar que existe valor público cuando el valor asignado por la ciudadanía es mayor que el costo de proveer el bien o servicio. En algunos casos, los ciudadanos satisfacen directamente sus necesidades gracias a los bienes y servicios que les provee el Estado, pero en otros casos no reciben los bienes o servicios directamente, pero igualmente valoran su entrega. Un ejemplo es cuando se habla de bienes destinados a poblaciones vulnerables, o cuando son servicios públicos como la protección del medioambiente o la biodiversidad, situación en la cual todos se ven beneficiados.

En el sector privado, los bienes consumidos también reportan una satisfacción mayor al consumidor que su costo; no obstante, el privado privilegia la obtención de utilidades que es la base de su existencia. El valor generado está, en este caso, vinculado al precio que los consumidores estén dispuestos a pagar. En cambio, en el ámbito público el foco no está puesto en las utilidades – que se consideran elementos adicionales-, sino en los criterios de redistribución, equidad, eficacia social y transparencia.

De esta manera, existe una diferencia fundamental entre el valor agregado privado y el valor público. El sector público piensa en un ciudadano más que en un cliente, lo cual significa considerar mejoras en los procesos políticos, democráticos y similares; dando igual importancia a los criterios de equidad y eficacia, como los de eficiencia y óptima utilización de los recursos económicos. Por lo tanto, el valor público generado por la gestión pública apunta a lograr tanto la factibilidad económica como la social.

El Estado define un conjunto de instituciones, normas y reglas que determinan la forma de gestionar los recursos para generar valor público. Contar con Estados que cumplan con esta responsabilidad y satisfagan las necesidades de desarrollo en la región, requiere de esfuerzos en materia de planificación y de gestión presupuestaria, movilización de recursos fiscales y humanos, participación de actores de la sociedad civil y del mundo privado, acceso y funcionalidad de sistemas de gobierno electrónico e información, transparencia e integridad de la administración pública. Esto es a lo que la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) se refiere cuando habla de la “nueva arquitectura estatal” que permite una “gestión pública de calidad”, la cual se ha convertido en una condición ineludible para alcanzar una mayor convergencia productiva con igualdad<sup>6</sup>.

En síntesis, los principios del gobierno abierto vienen a complementar los esfuerzos que se han venido desarrollando en la región para fortalecer los mecanismos e instrumentos de gestión pública, los cuales han sido un aporte sustantivo para mejorar la calidad de vida de las personas (CEPAL, 2014). Estos avances de la gestión pública reconocen la importancia tanto del diseño del contenido sustantivo de las políticas públicas, como de su adecuada implementación en relación con los problemas y los desafíos de desarrollo, lo que interpela a la planificación, los ejercicios de prospectiva, la concertación entre actores y la generación de espacios de planificación participativa; donde la coordinación, la coherencia y el monitoreo y entrega de resultados pertinentes y oportunos a la ciudadanía, permiten mejorar los procesos de evaluación, a la vez que contribuyen a generar un mayor impacto de la acción estatal, aportando evidencia y facilitando la sostenibilidad de los procesos de aprendizaje y mejora continua, así como de retroalimentación y rendición de cuentas frente a una ciudadanía cada vez más demandante, informada y exigente.

Por ende, el gobierno abierto no es una variable más a tener en cuenta, es un requisito fundamental, una nueva forma de gestión pública. Incluso algunos autores ya hablan de un nuevo modelo de gobernanza en la administración pública, donde la eficiencia, la eficacia, la accesibilidad, la transparencia, la participación y la colaboración deben ser parte esencial e imperante del quehacer de lo público.

---

<sup>6</sup> CEPAL (2010), “Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe”.

El presente Panorama intenta dar una mirada a este nuevo modelo de gobernanza, no sólo en el contexto del renovado papel del Estado, sino que además considera la hoja de ruta que nos desafía: la Agenda 2030, en la cual se enmarcan los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## La nueva hoja de ruta: los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La gestión pública regional actual no puede perder de vista su contexto de aplicación que es la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS), aprobada por los dirigentes mundiales en septiembre de 2015 en una cumbre histórica de las Naciones Unidas.

Los 193 Estados Miembros llegaron a este consenso que derivó en un documento titulado —Transformar nuestro mundo: la Agenda de 2030 para el Desarrollo Sostenible—, el cual representa una agenda universal, integrada y transformadora que tiene como fin iniciar medidas que pongan fin a la pobreza y construyan un mundo más sostenible en los próximos 15 años.

Esta agenda se basa en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) aprobados en 2000, y que orientaron las medidas en pro del desarrollo en los últimos 15 años. Los ODM han demostrado que los objetivos mundiales pueden sacar a millones de personas de la pobreza.

Siguiendo con esta línea de acción, los nuevos objetivos son parte de una agenda de desarrollo ambiciosa, audaz y universal que se centrará en los tres elementos interconectados del desarrollo sostenible: crecimiento económico, inclusión social y protección ambiental.

Otras prioridades dentro de los ODS son el empleo, la innovación tecnológica, la igualdad de género, el bienestar de los seres humanos en un marco de convivencia democrática y el respeto por los derechos humanos, y todas ellas enmarcadas en una estrategia que coopere directamente con la preservación del medio ambiente y que apunte a la sostenibilidad.

Lo fundamental es que los ODS y sus metas tienen carácter mundial y son universalmente aplicables, tomando en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacional, y respetando las políticas y sus prioridades. Hay que entender que no son independientes entre sí, y es necesario que se apliquen de manera integrada.

Debe destacarse además que la manera en que se ha llegado a ellos ha sido un fiel reflejo de las tendencias actuales de trabajo colaborativo e inclusivo. Los ODS son el resultado de un proceso de tres años de negociación, transparente y participativo, que incluyó las opiniones de todos los interesados constituyéndose como un acuerdo sin precedentes en torno a las prioridades del desarrollo sostenible. Los Estados firmantes han recibido apoyo a escala mundial de la sociedad civil, sectores empresariales, parlamentarios y otros actores. La decisión de lanzar un proceso para preparar un conjunto de ODS fue adoptada por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), celebrada en Río de Janeiro en junio de 2012.

La multiplicidad de materias, metas y tareas asociadas, hace que los ODS se transformen en un desafío que cada país debe abordar de acuerdo a su propia situación doméstica. Al ser producto de una negociación a escala global, necesariamente deben llevarse a cabo debates regionales, nacionales e incluso locales que permitan planificar la forma de crear propuestas concretas en vistas a lograr los 17 ODS.

En este sentido, cabe recordar que los ODS no son jurídicamente vinculantes —como lo es todo documento que emane de la Asamblea General de las Naciones Unidas— pero se espera que los gobiernos los adopten como propios y establezcan marcos nacionales para el logro de los 17 objetivos. Los países tienen la responsabilidad primordial del seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos, para lo cual será necesario recopilar datos de calidad, accesibles y oportunos. Las actividades regionales de seguimiento y examen se basarán en análisis llevados a cabo a nivel nacional y contribuirán al seguimiento y examen a nivel mundial.

Un ejemplo de esto fue el primer Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible realizado en abril de 2017. Esta primera reunión tuvo lugar en Ciudad de México y se constituye como un mecanismo regional para el seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los ODS, sus metas, sus medios de implementación, incluyendo la Agenda de Acción de Addis Abeba adoptada en la Tercera Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo<sup>7</sup>.

Según lo conversado en el Foro, el contexto que enfrenta América Latina y el Caribe está caracterizado por desequilibrios comerciales, aumento de la pobreza y deterioro ambiental causado por la hiper-globalización en la región. A esto debe añadirse el debilitamiento del multilateralismo y de la solidaridad internacional tras el resurgimiento de visiones del mundo unilateralistas, de tendencias proteccionistas y el ascenso de fuerzas políticas xenófobas. Además la desigualdad está conspirando contra el crecimiento económico.

En este contexto, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos ofrecen una vía para corregir esos desequilibrios, asimetrías y polarización; y para lograr un desarrollo inclusivo y sustentable que proteja el medio ambiente. La cooperación internacional es la vía idónea para alcanzar los objetivos que se aprobaron hace dos años en las Naciones Unidas.

Esencialmente, esta nueva hoja de ruta presenta una oportunidad histórica para América Latina y el Caribe, ya que incluye temas altamente prioritarios para la región, como la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos, entre otros<sup>8</sup>. En el marco de esta agenda internacional es que la gestión pública debe comprometerse y mantener presente los ejes del paradigma de gobierno abierto en todas sus etapas.

El presente panorama de la gestión pública, elaborado con el objetivo de analizar las distintas etapas del ciclo de la gestión pública en nuestros países y su relación con los principios y prácticas de gobierno abierto, consta de cinco capítulos que versan respectivamente sobre: el paradigma del gobierno abierto, la etapa de planificación, de presupuestación, de ejecución y de seguimiento y evaluación.

El capítulo uno de este estudio, analiza conceptos asociados al gobierno abierto, es decir, la transparencia, las tecnologías de la información, los datos abiertos, el gobierno digital, entre otros. Asimismo, también se explica la importancia de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) para el establecimiento de un diálogo permanente entre el gobierno y la sociedad civil, en lo que respecta al diseño, ejecución y seguimiento de las reformas de gobierno. Además, se revisa el Panorama regional de planes de acción para el gobierno abierto, y los compromisos adquiridos por los países en relación a los ejes estratégicos del AGA, comparando su evolución en el tiempo. De igual forma, se presenta el desempeño de los países en el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, de acuerdo al Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (IDGE), en el período 2014 y 2016. Finalmente, se hace una valoración de la Alianza para el Gobierno Abierto y la adopción de planes nacionales, en tanto plataforma para avanzar en la implementación efectiva de los ODS y la Agenda 2030, considerando los esfuerzos que están realizando los países por cumplir los compromisos estipulados en dichos planes.

El capítulo dos aborda la planificación para el desarrollo. En este se revisan las funciones básicas de la planificación y sus instrumentos: prospectiva, formulación, coordinación y evaluación. Igualmente, se analiza el estado de la planificación, mediante el análisis de los Planes Nacionales de Desarrollo (características) y el desempeño de las funciones de la planificación, así como también la importancia de los planes como coordinadores de la gestión pública.

---

<sup>7</sup> –Resumen de la presidencia del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible” (2017).

<sup>8</sup> –Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe” (2016). Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/10/S1700334\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/10/S1700334_es.pdf)

También, se identifican los actuales conceptos predominantes en las visiones y ejes estratégicos de los países, dando cuenta de las ideas fuerza que preocupan a las respectivas sociedades: pobreza y desigualdad, seguridad y paz, y desarrollo, crecimiento y sostenibilidad.

En el capítulo tres se analiza la importancia del presupuesto como herramienta estratégica en los procesos de gestión pública. Se sistematizan las principales características del presupuesto público en los países de América Latina, entre las cuales se mencionan las técnicas presupuestarias más utilizadas y los tipos de presupuestos generados. También se revisa la vinculación entre planes nacionales y presupuesto. De igual forma, se analizan los sistemas de información financiera integrada y la técnica de presupuesto por resultados, abarcando las características de sus componentes: presupuesto por programas, integración de la información de desempeño en el proceso presupuestario y los mecanismos de incentivos. Teniendo en cuenta la relevancia de la rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía en el proceso presupuestario, se presentan los avances en materia de transparencia presupuestaria, destacando la situación de los países en la encuesta de presupuesto abierto realizada por el *International Budget*.

El capítulo cuatro, trata la ejecución de políticas públicas, mediante el análisis de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) –vínculos entre la propuesta de un proyecto público y su evaluación, ejecución y monitoreo-. Se da cuenta detallada de la conformación de la RED SNIP en América Latina, que ejemplifica la relevancia de la cooperación entre los Estados de la región en la búsqueda de una mayor eficiencia en la capacidad de respuesta a las demandas públicas. Asimismo, se explica el Índice de Eficiencia de Gestión de la inversión pública y se presenta la ubicación de los países dentro de este *ranking*. Se da cuenta de los Bancos Integrados de Proyectos (BIP) de los países, fuentes propias de información pública y libre acceso sobre el estado de los proyectos de inversión. También se hace referencia a las herramientas de georreferenciación, como un aporte al desarrollo de mecanismos de retroalimentación bidireccional con la ciudadanía sobre el accionar del Estado en la inversión pública.

Finalmente, el capítulo cinco da cuenta de los Sistemas de Seguimiento y Evaluación. Se explicita el concepto de sistema y su institucionalización, identificando los elementos asociados y distinguiendo los tipos de evaluación de acuerdo a su vinculación con la cadena del valor de la gestión pública. A partir de estos conceptos, se revisa la situación en la región identificando las entidades a cargo del seguimiento y evaluación en los países analizados, los alcances geográficos de los mismos y los ámbitos en que se realiza este proceso –planes, programas e instituciones.

En este panorama de la gestión pública en los países de América Latina y el Caribe, no solo se da una mirada a la situación del proceso de la gestión pública hacia 2016, sino también al nuevo modelo de gobernanza en el que el Estado adquiere un renovado papel incluyendo cada vez más mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.



## I. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano

*“Un gobierno abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red.”*

(Don Tapscott, 2010)

### A. Marco conceptual

Esta nueva forma de hacer gestión pública promueve por tanto, políticas de transparencia, canales de participación ciudadana para el diseño e implementación de las políticas públicas (y poder así incidir en la toma de decisiones) y mecanismos que estimulen el aprovechamiento de las capacidades, de la experiencia, del conocimiento y del entusiasmo de la sociedad para generar soluciones a todo tipo de problemáticas comunes.

Las políticas de transparencia que se están impulsando en América Latina, gracias a las legislaciones que han ido aprobando los Estados, son un fuerte impulso para este enfoque de apertura y constituyen una genuina oportunidad para fortalecer la democracia. Sin embargo, la transparencia y el uso de las tecnologías de la información no bastan: es preciso prevenir los riesgos y, en especial, afrontar el reto de reformar la Administración Pública para adecuarla a las exigencias de una democracia participativa y colaborativa.

Otro pilar fundamental de este nuevo modelo, es la gestión de la información en formatos abiertos, comúnmente llamado “datos abiertos”, el cual consiste en el acceso y uso de la información pública por parte de terceros para entregar nuevos servicios a los ciudadanos. Se trata de poner a disposición de la sociedad, de manera libre, gran cantidad de datos procedentes de diferentes organizaciones del ámbito de la Administración Pública o de aquellos proyectos que han sido financiados con dinero público.

El objetivo de “abrirlos” a la sociedad es que ésta pueda sacar provecho de ellos, ya que las organizaciones que los ofrecen no pueden, no quieren o simplemente no tienen la capacidad de analizarlos o de procesarlos.

Es por ello que poner los datos a disposición de la sociedad hace que cualquier persona u organización pueda construir sobre ellos una nueva idea que resulte en nuevos datos, conocimientos o incluso servicios. Se trata entonces, de abrir una puerta a la innovación y al conocimiento así como de ofrecer nuevas oportunidades de negocio, pues se aprovecha la gran riqueza de información que se encuentra en manos de la administración pública.

## 1. La Alianza para el Gobierno Abierto

Durante el 66° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones, celebrado en septiembre de 2011, se lanzó a nivel mundial el "*Open Government Partnership*" (OGP) o "Alianza para el Gobierno abierto" (AGA) en tanto esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos. Esta iniciativa fue impulsada por los gobiernos de Estados Unidos, Brasil, Indonesia, Noruega, México, Filipinas, Reino Unido y Sudáfrica. Desde entonces la AGA ha pasado de 8 a 75 países miembros, 16 de los cuales son de América Latina y el Caribe.

La visión de la Alianza para el Gobierno Abierto busca que, de manera sostenida, un mayor número de gobiernos se comprometan a ser más transparentes, a rendir cuentas y ser más proactivos ante las necesidades ciudadanas. Además, busca mejorar la calidad de las políticas y servicios públicos, así como el nivel y alcance de la participación ciudadana.

A su vez, la misión de la AGA es proveer una plataforma internacional para conectar, empoderar y alentar a los reformadores nacionales comprometidos con la transformación del gobierno y la sociedad a través de la apertura. También introduce un mecanismo de política nacional (el proceso de elaboración del Plan de Acción) mediante el cual se alienta a que el gobierno y la sociedad civil establezcan un diálogo permanente en el diseño, ejecución y seguimiento de las reformas de gobierno.

En términos prácticos, se enumeran cuatro objetivos estratégicos:

- i) Mantener el liderazgo y compromiso de alto nivel referente a la Alianza;
- ii) Apoyar a reformadores locales proveyéndoles de experiencia técnica y casos de éxito;
- iii) Fomentar la participación de un grupo diverso de ciudadanos y sociedad civil en la Alianza;
- iv) Asegurar que los países rindan cuentas referentes a los avances en el cumplimiento de compromisos en sus Planes de Acción de OGP, a través del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI).

Para ser parte de la Alianza los gobiernos interesados deben cumplir con estándares mínimos de gobierno abierto, los que se encuentran estipulados en cuatro criterios de elegibilidad, los países pueden obtener un total de 16 puntos por su desempeño. A continuación se exponen sus características:

- **Transparencia Fiscal:** Es evaluado por el *Open Budget Index*<sup>9</sup>. Su importancia radica en que la publicación oportuna de presupuestos es uno de los cimientos básicos de la rendición de cuentas presupuestarias y un sistema de presupuesto abierto. Se otorgan 2 puntos por la publicación de cada uno de los siguientes documentos esenciales: Propuesta de Presupuesto Ejecutivo e Informe de Auditoría.

---

<sup>9</sup> Como el Open Budget Index sólo contempla a 100 países, algunos serán evaluados en base a los restantes tres criterios y por consiguiente, pueden obtener hasta 12 puntos. Véase: <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/>

- **Acceso a la información Pública:** Es esencial para el espíritu y la práctica del gobierno abierto que exista una ley de acceso a la información que garantice el derecho público a la información y el acceso a datos gubernamentales. Se otorgan 4 puntos a los países que cuenten con este tipo de leyes; 3 si un país tiene una disposición constitucional que garantice el acceso a la información y 1 si cuenta con la propuesta de ley referente al tema en cuestión.
- **Declaraciones Patrimoniales:** Es evaluado por la base de datos del Banco Mundial<sup>10</sup> sobre declaraciones patrimoniales o juradas. Las normas referentes a la publicación de los ingresos y activos de funcionarios electos y de alto rango son esenciales para la apertura, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas. Se otorgan 4 puntos a países que cuenten con una ley que obligue a los políticos y funcionarios públicos de alto rango a hacer pública esta información; o 2 puntos para aquellos países que por una ley se requiera la entrega de información de parte de los funcionarios electos o de alto rango pero no demande su publicación.
- **Participación Ciudadana:** Es evaluado por el Índice de Democracia de la *Economist Intelligence Unit*<sup>11</sup> Cualquier gobierno abierto requiere de apertura para la participación e involucramiento ciudadano en la creación de políticas y gobernanza, lo cual incluye protección básica para las libertades civiles. A través del sub-indicador de Libertades Civiles en donde 10 es la calificación más alta y 0 la más baja, se asignarán 4 puntos para los países que califiquen por arriba de 7.5; 3 puntos para los que califiquen por arriba de 5; 2 puntos para los que califiquen arriba de 2.5, y 0 puntos para quienes obtengan menos de 2,5.

Para ser un Estado elegible y poder participar de la AGA, los países deben calificar con al menos 75% del total de puntos disponibles (12 de 16, ó 9 de 12). Si un país cumple con los criterios de elegibilidad, los gobiernos interesados deben enviar una carta de intención y luego identificar un ministerio o dependencia que lidere el proceso de Desarrollo de su Plan de Acción.

## 2. Los principios del gobierno abierto

Según la AGA, los principios fundamentales del gobierno abierto son los siguientes:

- **Transparencia y Acceso a la Información:** La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental deben ser abiertas, completas, oportunas, gratuitas y de fácil acceso para el público. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, tales como estar disponibles en formato bruto, susceptibles de ser procesados, que puedan ser accesibles a través de herramientas tecnológicas y de comunicación, etc.
- **Participación Ciudadana:** Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.
- **Rendición de cuentas:** Supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a requerimientos y/o críticas que se les planteen, y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones, o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.

<sup>10</sup> Base de datos disponible en: <http://www.bancomundial.org/>

<sup>11</sup> Índice disponible en: <http://www.eiu.com/>

- Innovación y Tecnología:** Los gobiernos han aceptado la importancia que reviste proveer a la ciudadanía acceso irrestricto a la tecnología, el rol fundamental de las tecnologías en conducir la innovación, y lo fundamental que es incrementar la capacidad de los ciudadanos para usar las nuevas tecnologías.

**Cuadro 1**  
**Principios de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)**

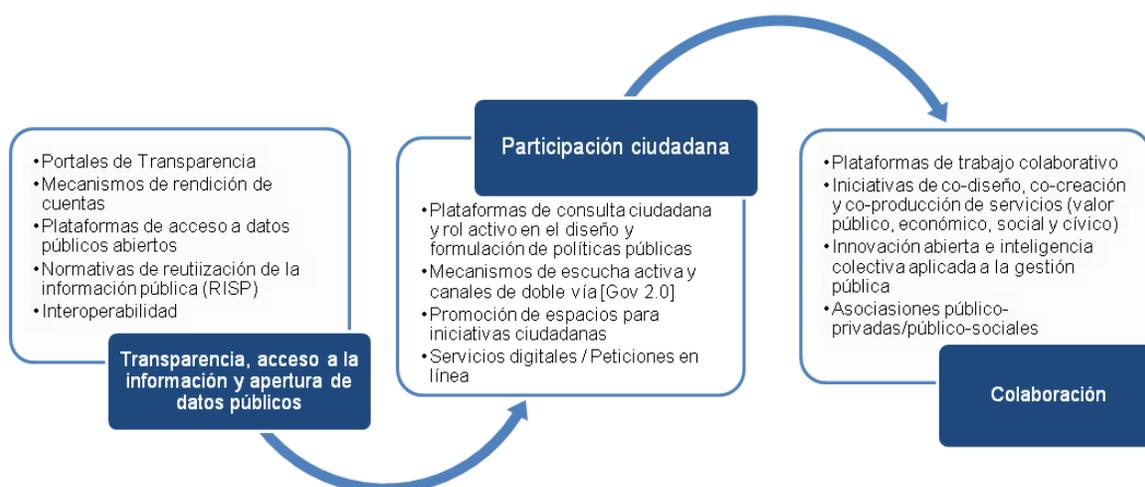
Transparencia	Rendición de Cuentas	Participación ciudadana	Tecnología e innovación
La información sobre las actividades y decisiones gubernamentales está abierta y actualizada. Además, es exhaustiva y se encuentra disponible al público en cumplimiento con estándares de datos abiertos (ejemplo: datos legibles, sin procesar).	Existen reglas, normas y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, respondan a críticas o requerimientos y acepten responsabilidad por omisiones en lo referente a leyes y compromisos.	Los gobiernos procuran que sus ciudadanos se involucren en debates públicos, provean insumos y contribuyan a un régimen más innovador, efectivo y receptivo.	Los gobiernos reconocen la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología: las nuevas tecnologías como impulsoras de la innovación y: la importancia de aumentar la capacidad de los ciudadanos para utilizar tecnologías.

Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto – AGA (2015)

Actualmente, y siguiendo en la línea del concepto de gobierno abierto, a lo que los gobiernos están apuntando es a replicar dichos pilares en los tres poderes del Estado. Cada uno de estos pilares debe reflejarse y adoptarse tanto en el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se extienden los que originalmente fueron las bases del gobierno abierto, ahora al Estado en su conjunto.

En el siguiente diagrama se muestra cómo los principios de base que vienen sustentando las estrategias de gobierno abierto en el mundo, pueden cobrar vida a través de diversos tipos de iniciativas que articulan su puesta en marcha en la práctica:

**Diagrama 3**  
**Iniciativas de gobierno abierto en acción**



Fuente: Ramírez-Alujas y Dassen, 2012.

### 3. La participación de la ciudadanía como un principio fundamental de un gobierno abierto

La participación ciudadana ha sido reconocida como un derecho humano fundamental que establece la legitimidad de ser parte de la toma de decisiones de los asuntos públicos, a través de formas institucionalizadas, más allá de participar en los actos electorarios<sup>12</sup>. De esta concepción se desprende que los asuntos de interés público, pertenecen a todos los ciudadanos y que el Estado es el encargado de administrarlos, pero no es su dueño.

En ese sentido, el gobierno abierto surge como una respuesta a la necesidad de generar espacios de participación a través de los cuales los ciudadanos asumen un papel activo en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, el ciudadano es visto no sólo como un ciudadano político cuya participación se reduce a ejercer su derecho al voto cada cierto tiempo, sino como un ciudadano cívico dotado de derechos y deberes, capaz de participar en la construcción política del país y de tomar decisiones a través de la interacción directa con la administración.

Es por ello, que uno de los ejes centrales del gobierno abierto lo constituye la participación real, efectiva y activa de los ciudadanos, pues a través de esta se logra cualificar la democracia, dotando de legitimidad a las decisiones públicas, además de contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia del aparato gubernamental. No obstante, para que la participación sea efectiva en todos los niveles se necesitan tres elementos fundamentales: la disponibilidad de información completa y oportuna, el fortalecimiento de los espacios e instancias de participación, y la generación de estrategias que permitan formar y consolidar un ciudadano con una clara conciencia cívica que comprenda el poder que tiene<sup>13</sup>.

Como pudo observarse, la participación ciudadana hoy día ha ampliado su margen de aplicación. En definitiva, es lo que sustenta y sostiene al gobierno abierto. Constituye la base de muchos de los otros temas vinculados a las políticas de gobierno abierto, y la ciudadanía activa suele ser un enlace vital entre la transparencia y la rendición de cuentas.

### 4. Los planes de acción para el gobierno abierto

Los planes de acción son los documentos base en donde los gobiernos se comprometen a realizar acciones en pos de un gobierno abierto. Para su elaboración la participación ciudadana es un componente central, ya que se busca sumar todas las voces de los actores de la sociedad civil, del sector privado y del Estado para consensuar puntos sobre los que cada uno de los países pretende avanzar. Para ello, la disponibilidad de información, la apertura de canales de diálogo franco y directo, y una ciudadanía activa dispuesta a formar parte de las decisiones de la comunidad son la base para la construcción de un gobierno abierto.

Los planes de acción son documentos bianuales y su realización puede entenderse como un ciclo (véase diagrama 4). Este ciclo se inicia con la **co-creación de los Planes de Acción Nacionales** donde sociedad civil y gobierno trabajan conjuntamente en el diseño. La co-creación es seguida por el periodo de **implementación** con un marco de dos años. Luego de la implementación, existe una instancia de **autoevaluación** donde los gobiernos publican un reporte de los resultados alcanzados en la fase anterior.

<sup>12</sup> La participación como derecho humano se encuentra consagrada en el Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que establece: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

<sup>13</sup> “El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad” (2012). Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/1/S2012004\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/1/S2012004_es.pdf)

Luego, la Alianza ha incorporado mecanismos de rendición de cuentas que permiten valorar el nivel de cumplimiento que cada país alcanza. Es así como el **Mecanismo de Revisión Independiente (MRI)** contrata un especialista local que constata el cumplimiento del Plan de Acción y vela por la presencia de los principios y lineamientos establecidos por la AGA. Por último, el ciclo finaliza cuando llega la hora del **aprendizaje para la mejora**, en el cual los errores y lecciones detectados en la evaluación se incorporan en el diseño del nuevo Plan de Acción.

**Diagrama 4**  
**Ciclo de los planes de acción**



Fuente: Elaboración propia

En cada plan de acción es fundamental incluir compromisos escritos de manera específica y en no más de media página. Es importante que la ambición y la relevancia de los valores de gobierno abierto se muestren y presenten de forma clara. Es decir, que se pueda identificar de qué se trata cada compromiso, cómo va a contribuir a una mayor transparencia, rendición de cuentas y/o participación ciudadana, quién participará en la implementación del compromiso y finalmente qué espera lograr el gobierno con cada compromiso.

Finalmente, los compromisos que integran los Planes de Acción deben contemplar, al menos uno de los siguientes desafíos, o ejes estratégicos:

- Mejora de servicios públicos,
- Aumento de la integridad pública,
- Gestión eficaz de los recursos públicos,
- Creación de comunidades seguras, y
- Aumento de la responsabilidad empresarial.

A su vez, los compromisos deben vincularse al menos con uno de los cuatro valores de la AGA: acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas, y tecnología e innovación para la apertura.

## 5. Panorama regional de planes de acción para el gobierno abierto

Sobre la base de información actualmente disponible sobre **15 planes de acción** de un universo de 16 países adscritos a la AGA en la región, la suma de los compromisos allí planteados alcanza la significativa cifra de un total de **319 iniciativas**. Por ello y considerando la clasificación de base que sustenta el modelo que promueve la AGA para formular los planes de acción nacionales, se presenta una matriz preliminar de análisis en cuyo desglose se muestra la distribución de los compromisos para cada país de la región según adscripción a alguno de los 5 desafíos y/o ejes estratégicos de la alianza (véase el cuadro 7).

**Cuadro 2**  
**Desglose de compromisos de los planes de acción nacional, por país y eje estratégico 2015-2017**

País / Nº de compromisos en el plan de acción	Desafíos/Ejes Estratégicos de la Alianza para el Gobierno Abierto				
	Mejoramiento de los servicios públicos	Incremento de la integridad pública	Gestión más efectiva de los recursos públicos	Creación de comunidades más seguras	Incremento de la responsabilidad corporativa
Argentina (44- 3er Plan)	7	31	5	1	--
Brasil (16- 3er Plan)	6	4	3	1	2
Chile (19- 3er Plan)	7	6	4	1	1
Colombia (19- 2do Plan)	2	10	4	3	--
Costa Rica (18- 2do Plan)	9	6	1	2	--
El Salvador (16- 3er Plan)	3	4	6	2	1
Guatemala (22- 3er Plan)	8	6	8	--	--
Honduras (13- 3er Plan)	5	4	2	2	--
México (7- 3er Plan)	1	2	4	--	--
Panamá (19- 2do Plan)	2	9	3	2	3
Paraguay (10- 3er Plan)	5	3	1	--	1
Perú (17- 2do Plan)	6	5	5	--	1
República Dominicana (11- 3er Plan)	3	3	5	--	--
Trinidad y Tobago (13- 1er Plan)	10	1	--	--	2
Uruguay (75- 3er Plan)	11	12	41	--	11
Total (319)	85	106	92	14	22
Porcentaje del total (aproximado)	27	33	29	4	7

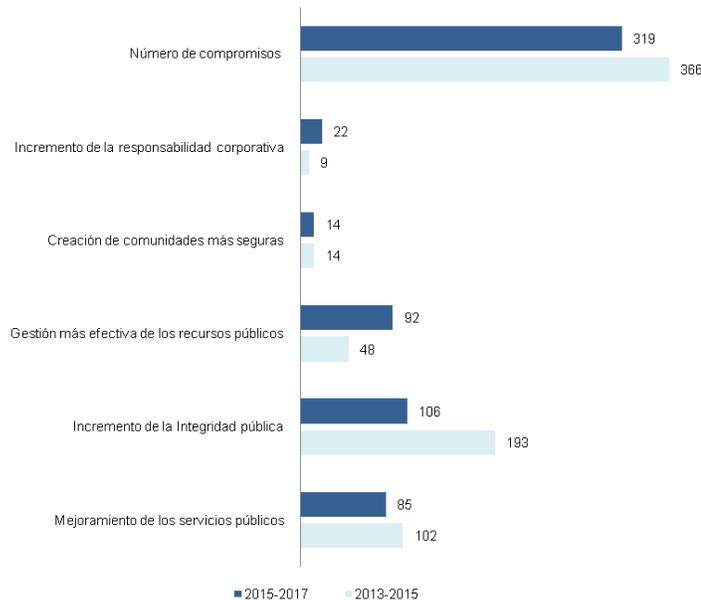
Fuente: Elaboración propia.

\* Para los casos de El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, y Uruguay las diversas iniciativas se agruparon bajo el criterio de la correspondencia/aproximación a alguno de los cinco desafíos de la AGA. Esto se debe a que los compromisos originales no venían clasificados de ese modo en sus planes de acción. La descripción se dirigía más a la suscripción de los principios que orientan a la AGA (transparencia, participación, rendición de cuentas e innovación y uso intensivo de las tecnologías) como en los casos de Guatemala, El Salvador y Perú; o según los Objetivos de Desarrollo Sostenible como México y Uruguay. Este cuadro se encuentra actualizado a Agosto 2017 incorporando el 3er plan de acción de Argentina aprobado a finales de Julio 2017.

Este primer acercamiento da cuenta de la heterogeneidad, tanto en los focos como en la cantidad de compromisos, que pueden observarse en los planes de acción en la región (véase el gráfico). Ello además refleja, de manera preliminar, las áreas de interés que para cada país han sido más relevantes al momento de formular sus planes y la apuesta inicial que sustenta los esfuerzos por promover el ideario del gobierno abierto como estrategia nacional en cada caso. Complementariamente, a partir de este desglose es posible obtener una visión panorámica de carácter agregado acerca de los ejes que son prioritarios en la agenda regional de gobierno abierto (Naser y Ramírez-Alujas, 2014). A continuación, destacamos el número de compromisos que tiene cada eje estratégico:

- Los compromisos que se asocian al incremento de la integridad pública llevan la delantera con 106 compromisos
- Aquellos vinculados a la gestión más efectiva de los recursos públicos ocupan un segundo lugar con 92 compromisos.
- El ámbito de mejoras en los servicios públicos ocupa la tercera posición con 85 compromisos.
- Los desafíos vinculados al incremento de la rendición de cuentas y responsabilidad corporativa agrupan un conjunto total de 22 compromisos; y finalmente.
- Existen 14 compromisos formalmente establecidos en materia de crear comunidades más seguras.

**Gráfico 1**  
**Desafíos de Gobierno Abierto y compromisos en la región comparados**  
(Número de compromisos agregados por eje de la AGA)



Fuente: Elaboración propia. Actualizado a Agosto 2017

Como se puede observar en el gráfico 1, si comparamos el análisis de los planes vigentes en 2013-2015 con los del período 2015-2017, vemos una baja en el número de compromisos efectuados por los países. Esto no debe interpretarse como una disminución del interés de los miembros de la AGA para con el gobierno abierto. Ciertamente es que, la Alianza recomienda que los planes tengan aproximadamente 15 compromisos, por lo que al haber 15 planes, el número promedio debería de ser de 225 compromisos, lo cual da cuenta que no todos los países han afinado lo suficiente su proceso de creación de planes. Sin embargo, hay que rescatar que el número de compromisos ha venido en disminución desde la primera generación de planes, lo cual es una muestra de que los países han comenzado a aprender de experiencias pasadas, logrando progresivamente plantearse compromisos ambiciosos pero a la vez realizables en un período de dos años y al mismo tiempo compromisos de carácter más integral.

De todas maneras, el análisis precedente es puramente teórico y basado en la data a disposición en los planes que se encuentran aún en período de aplicación. Para evaluar el grado de éxito de cada plan deberá hacerse otra evaluación que pueda arrojar luz sobre que compromisos pudieron ser finalmente cumplidos.

## **B. La revolución de los datos: hacia sociedades más inclusivas e igualitarias en América Latina y el Caribe**

Un Estado transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, pone a disposición sus fuentes y bases de datos, y publica sus planes y estrategias de desarrollo, con lo cual da contenido a sus responsabilidades frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y una permanente vigilancia por parte de la sociedad y una mayor corresponsabilidad (Naser y Ramírez-Alujas, 2014).

Cuando los ciudadanos disponen de información transparente y desde el Estado se promueve activamente la participación ciudadana, emergen las condiciones para fundar una ciudadanía activa que participe en la visión y la vida del país, de la región y del mundo y que se involucre plenamente en los problemas públicos. Ello supone acceso a la información, participación y justicia.

Como se ha señalado desde Naciones Unidas y CEPAL, la revolución digital es uno de los mayores cambios de paradigma a nivel global, impacta fuerte y transversalmente en las actividades de nuestras sociedades. Se asiste al crecimiento exponencial del volumen y del tipo de datos existentes; puede evidenciarse cómo estos son generados a gran velocidad y en forma continua por las personas, las máquinas y los sensores, las transacciones electrónicas, y el uso de Internet, entre otros. Por contraparte, se ve también la emergencia de una mayor demanda por información cada vez más desagregada, actualizada y oportuna<sup>14</sup>.

Asimismo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 plantearán una nueva serie de retos a la región, ya que se ampliará el alcance de la agenda y los objetivos se enfocarán de forma más holística e intersectorial. La naturaleza interdisciplinaria de la agenda requerirá la creación de marcos nacionales y mecanismos interinstitucionales de coordinación.

En ese sentido, será fundamental la generación de estadísticas de calidad que sirvan para el seguimiento de las políticas públicas nacionales y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, tal como lo señalaron los países de la región en la Declaración de la Mitad del Mundo<sup>15</sup>. Asimismo, es necesario ampliar las fuentes de datos y estadísticas aprovechando, por ejemplo, registros administrativos y otras fuentes de datos no tradicionales, así como el desarrollo de métricas que superen los paradigmas habituales de medición con el fin de aplicarlos en el diseño y evaluación de políticas públicas en el marco de los ODS y sus 169 metas.

<sup>14</sup> “La nueva revolución digital: de la internet del consumo a la internet de la producción” (CEPAL, 2015)

<sup>15</sup> “Declaración de la Mitad del Mundo” de la octava reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL.

El desarrollo de capacidades será esencial para los equipos técnicos nacionales, que tendrán que disponer de mecanismos más poderosos para elaborar, divulgar y publicar información. Asimismo, los datos desagregados siguen siendo un reto, al igual que lograr un equilibrio entre el número de indicadores y las ambiciones de la agenda. Por lo tanto, se deben fortalecer los mecanismos de producción de estadísticas básicas, conciliar los datos de fuentes mundiales, regionales y nacionales, y explorar fuentes de datos no convencionales para complementar las estadísticas oficiales nacionales.

Se requiere por tanto fortalecer también los sistemas estadísticos nacionales conformando marcos legales que proporcionen independencia profesional a las oficinas nacionales de estadística, consoliden su papel rector de la estadística oficial y garanticen los recursos humanos, tecnológicos y financieros necesarios.

Hay que lograr que la revolución de los datos sea un vector de la nueva agenda de desarrollo y facilite que los actores de nuestras sociedades puedan orientar su acción para ello. Es imprescindible que esta revolución tecnológica sea un instrumento para cerrar las brechas tanto socio-económicas como de accesibilidad a los recursos digitales. Y ello se vincula de manera estrecha y específica con la contribución al cumplimiento del Objetivo 16 de la Agenda 2030: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles. El proceso de apertura y de reconfiguración de la institucionalidad pública supone un reto indispensable y un imperativo ético para lograr el desarrollo sostenible hacia el horizonte 2030, y ello implica para los pueblos de la región que los asuntos públicos sean una tarea de todos, para todos, con todos: “Nada sobre nosotros, sin nosotros”.

## 1. Datos abiertos de gobierno: un recurso para la innovación y la colaboración

¿En qué hospital público hay menos infecciones intrahospitalarias?, ¿Cuál de todos los colegios públicos de mi localidad tiene un mejor rendimiento escolar? ¿En qué localidad o comuna de mi país existe menor nivel de delincuencia o mejor calidad del aire? ¿Cuál es la demanda de artículos de escritorio en las instituciones del Estado? Todas estas preguntas que parecen ser muy simples, a veces son muy difíciles de contestar si los datos no se encuentran fácilmente disponibles o peor aun cuando para obtener la respuesta se requiere cruzar datos de varias fuentes para obtener cifras estadísticas, económicas, científicas, presupuestarias, u otras. Y es que normalmente, la información para contestar estas preguntas está escondida en algún rincón de una base de datos del Estado o en una carpeta en papel de una oficina pública. Entonces la pregunta es ¿cómo acceder a esta información? Pues bien, la respuesta está en lo que hoy se conoce como “Datos Abiertos de Gobierno” (DAG) u “*Open Government Data*” (en inglés) la cual consiste en una iniciativa mundial de acceso a la información del Estado por parte de los ciudadanos<sup>16</sup>.

Es probable que en sus inicios este proceso haya sido impulsado por el esfuerzo de los países de la región en promulgar leyes, decretos y/o normativas en materia de transparencia y acceso a la información. Del mismo modo, la presión ciudadana por tener mayor conocimiento del quehacer de las instituciones públicas y saber en qué se están ocupando los dineros fiscales, también ha sido otro gran detonador de esta revolución. Sin embargo, lo cierto es que se ha generado un nuevo paradigma a través del cual el Estado pone a disposición de la sociedad los datos de interés común de la ciudadanía para que, de cualquier forma, ellos puedan leerlos, seguirlos, y lo más importante, desarrollar una nueva idea o aplicación que entregue a su vez nuevos datos, conocimientos u otros servicios que el gobierno no es capaz de entregar.

<sup>16</sup> Serie Gestión Pública Nro.74 “Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región” (Naser y Concha, 2012)

Hay que tener en cuenta que se considera que un dato es abierto<sup>17</sup> cuando hay:

- Disponibilidad y acceso: el dato tiene que estar disponible integralmente y a un costo razonable de reproducción, preferiblemente descargable en la Internet; también tiene que estar disponible en un formato conveniente y modificable.
- Reutilización y redistribución: el dato tiene que ser ofrecido en condiciones que permitan la reutilización y redistribución, incluyendo el cruzamiento con otros conjuntos de datos.
- Participación universal: todos deben poder usar, reutilizar y redistribuir la información, sin discriminación con las áreas de actuación, personas o grupos. Restricciones “no comerciales” que prevendrían el uso comercial de los datos, o restricciones de uso para ciertos propósitos (por ejemplo “sólo para educación”) no son permitidas.

Es así que la idea central de la apertura de datos gubernamentales es que las instituciones públicas liberen los datos que producen y/o los recolecten en formatos fácilmente reutilizables, con el objetivo de que sea la sociedad misma quien se encargue de generar aplicaciones útiles, de manera de lograr sacar un mayor provecho a los datos que el Estado deja a su disposición.

El modelo de datos abiertos gubernamentales ha sido diseñado considerando un enfoque de procesos y cadena de valor de los datos abiertos, con el propósito de tener una visión completa y compartida de todos los procesos de nivel estratégico, operativo, apoyo o soporte, incluyendo los procesos de medición del desempeño e impacto.

**Diagrama 5**  
**Modelo de datos abiertos gubernamentales**



Fuente: Adaptación propia de “Modelos y estrategias de datos abiertos gubernamentales del Perú” (2017), Presidencia del Consejo de Ministros de Perú.

<sup>17</sup> Proyecto “Open Data for Development (W3C/CEPAL)”. Disponible en: <http://www.od4d.org/>

Como puede observarse en el diagrama N° 5, detrás de los datos abiertos existe por un lado una oferta, que son las entidades públicas que obran como fuentes naturales de los datos abiertos gubernamentales, y por otro lado una demanda, que representa a los beneficiarios y a todos aquellos que tienen capacidad de transformar los datos abiertos gubernamentales (infomediarios)<sup>18</sup>, en nuevos productos y servicios públicos. Luego, existen tres elementos destacados que son los estratégicos, operativos, y de soporte.

El componente estratégico está compuesto por la gestión estratégica, que comprende todos los procesos que permiten actuar de forma planificada y alineada con las políticas nacionales, sectoriales o regionales, y permiten garantizar la disponibilidad y el uso eficiente de los recursos necesarios para la implementación de los datos abiertos. La comunicación refiere a los procesos que tengan como objetivo la promoción y difusión orientadas al consumo de datos abiertos. Por último el sistema de monitoreo y evaluación es un elemento fundamental que permite analizar los avances en la implementación en función de indicadores tales como: impacto, resultado y producto.

En el nivel de soporte, se encuentra en primer lugar el marco institucional y normativo que refiere a las leyes relativas a la transparencia y acceso a la información pública, propiedad intelectual, protección de datos personales, entre otros. En segundo lugar, debe contarse con una infraestructura tecnológica que incluya una plataforma que facilite la publicación, el acceso y las reutilización de los datos y la existencia de condiciones técnicas favorables para las entidades de la administración pública. Para darle sostenibilidad a la iniciativa de datos abiertos, es necesario conocer y desarrollar ecosistemas de datos abiertos a través de la creación de espacios de participación y colaboración. Por último, debe existir un proceso planificado de gestión del cambio, que permita la formación de una cultura basada en datos, conocimiento abierto y que se centre en el ciudadano.

El eje central, que es el operativo, puede observarse en el siguiente diagrama. Aquí se evidencia el ciclo de reutilización de los datos abiertos de gobierno como un proceso circular.



Fuente: Elaboración propia

<sup>18</sup> “Infomediario” es una abreviación de “intermediario de la información”.

Un requisito importante para el lanzamiento de una iniciativa de esta naturaleza es, en primer lugar, la voluntad política de llevar adelante una ley que permita y regule la reutilización de la información del sector público y, en segundo lugar, contar con una infraestructura tecnológica que permita la interoperabilidad entre las agencias, lo que hace más valiosos los datos y más fácil su derivación en nuevos usos.

La inversión en una plataforma de interoperabilidad produce beneficios para la gestión del propio gobierno como lo muestra un estudio de Microsoft<sup>19</sup>, que provee un análisis de la tecnología de información en la economía global. Disminuyen los tiempos de transacción haciendo que el gobierno sea más eficiente en entregar servicios a los ciudadanos lo que, en definitiva, tiene un impacto en el producto interno de los países como lo muestra el mencionado estudio. Adicionalmente, hay otros beneficios, al hacer interoperables los sistemas de gobierno, como por ejemplo, la mejor calidad de los datos, la agilización del proceso de entrega de la información, y beneficios no tangibles, como ganar una mayor confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

La necesidad de estimular la reutilización es también una tarea clave, pues permite impulsar la capacidad de innovación de desarrolladores e infomediarios. De acuerdo a la Fundación CTIC<sup>20</sup>, el impulso de las políticas más la disponibilidad de estándares tecnológicos maduros –como la Web semántica- están posibilitando una gran revolución en la forma de distribuir y consumir información pública, donde no sólo las Webs estarán enlazadas entre sí, sino también los datos, reduciendo drásticamente el costo de la reutilización, y haciendo muy sencilla su integración con futuras aplicaciones. Siguiendo con la opinión de CTIC, se debe conformar una suerte de ecosistema entre el gobierno, las empresas y la ciudadanía para fomentar el consumo de información pública y contribuir así al bienestar social.

Publicar datos en forma estructurada es sólo una condición necesaria para disponer de nuevas aplicaciones y servicios, ya que en la mayoría de los casos no es realista esperar que la innovación se produzca de manera automática (Robinson and YU, 2010). Por lo tanto, se requiere disponer de un plan de acción para estimular el consumo del conjunto de datos entre las empresas infomediarias, promoviendo así la creación de nuevas aplicaciones e impulsando un nuevo sector económico teniendo como ejes una vertiente técnica y otra de negocios. De acuerdo a CTIC, promover la interoperabilidad y transparencia entre las entidades públicas debe ser un elemento fundamental del plan.

Otro aspecto a tener en cuenta al momento de publicar datos es: recabar información del público objetivo para saber cuál es la información más relevante para ellos, para esto es necesario incorporar las redes sociales a los canales habituales de participación. Hay que basar la oferta de datos en su demanda para evitar la publicación infinita e irrelevante. –Los proyectos de datos abiertos tienen éxito allí donde satisfacen la demanda existente de información y compromiso. Debe existir una asociación activa entre el gobierno y los actores privados”<sup>21</sup>.

Se hace necesario, además, difundir los esfuerzos realizados por la administración pública. El plan que propone CTIC<sup>22</sup>, termina con disponer puntos de acceso (portales de datos abiertos) y la medición y seguimiento del impacto del plan de acción. Para esto último, se requiere definir una serie de indicadores que faciliten la medición y cumplimiento de los objetivos del plan. Hoy se aprecia cómo países de la región tales como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay, entre otros, han hecho grandes esfuerzos en levantar sus portales nacionales de datos abiertos, sin embargo, aún no se tiene una medición real de los resultados e impactos derivados del verdadero uso y reutilización de estos datos.

<sup>19</sup> –*The Economic Impact of Interoperability*”, Lorenzo, Madrid, 2008.

<sup>20</sup> Fundación Centro Tecnológico de la Información y la Comunicación. Sitio web: <http://www.fundacionctic.org/>

<sup>21</sup> Robinson AND Yu (2012). V. Apertura de datos: primeras lecciones para el diseño de políticas. En *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (90). Santiago: Naciones Unidas.

<sup>22</sup> Plan disponible en: <http://www.fundacionctic.org/servicios/open-government>.

## 2. Reutilización de datos y datos enlazados (*linked data*)

En la actualidad se pueden apreciar portales que cuentan con una gran cantidad de cuerpos de datos (*datasets*) de diferentes áreas e instituciones de gobierno. Asimismo, en dichos portales se muestran aplicaciones realizadas que agregan valor público y social a estos datos, que por sí mismos no lo tendrían.

Cuando se habla de las estrategias de datos abiertos que van más allá de la simple publicación de bases de datos, puede añadirse a la discusión el concepto de datos enlazados (*linked data*) o datos vinculados.

En las palabras de Tim Berners-Lee, uno de los inventores de Internet y máximo responsable del proyecto de apertura de datos públicos en Gran Bretaña: —“Datos abiertos Enlazados son aquellos publicados por medio de licencias abiertas”. Y, en el intento de estimular la difusión de estos datos, Tim Berners-Lee sugirió la escala de las 5 estrellas.

**Cuadro 3**  
**Niveles de reutilización de los datos de Tim Berners-Lee**

Nivel	Tecnología
★	Poner los datos disponibles en la Web, en cualquier formato
★★	Ponerlos a disposición como datos estructurados, por ejemplo en Excel en lugar de escaneo de imagen de una tabla
★★★	Ponerlos a disposición en formato no propietario, por ejemplo CSV en lugar de Excel
★★★★	Utilizar URIs (que es una dirección web de un dato que sirve para enlazarlo con otros datos) para que las personas apunten a los datos
★★★★★	Vincular los datos a otros datos para proporcionar un contexto. En la práctica, que la información entregada también apunte a otras fuentes de datos.

Fuente: elaboración propia

Por medio de esta clasificación, recibe una estrella la iniciativa que hizo pública una información y la pone a disposición en formato abierto. A partir de allí, las iniciativas reciben progresivamente más estrellas de acuerdo con el grado de apertura y la accesibilidad a los datos. Por ejemplo, los datos serán cinco estrellas si en el ámbito de la reutilización de la información del sector público consiguen vincular sus datos con los de otras personas u organizaciones, entregando su contexto, siendo las empresas u otras instituciones la base de creación de nueva información más útil para los ciudadanos.

Es así como una de las instituciones pioneras en la región, que lleva trabajando años en enlazar datos abiertos, es la Biblioteca Nacional del Congreso de Chile<sup>23</sup>, ya que entrega *datasets* de normas, localidades y de personas en formatos abiertos y enlazables.

Por último, la utilización de los datos abiertos permite motivar a los tomadores de decisión de los gobiernos, acerca de los enormes cambios que este nuevo paradigma trae consigo para el ciudadano, los grandes desafíos que esta nueva ola está comenzando a tener en los países de la región —que rompe con la trayectoria que hasta ahora llevaba la evolución del denominado gobierno electrónico o gobierno digital— ampliando su alcance más allá de la mera simplificación de trámites y de la mayor transparencia de información por parte de los gobiernos de la región.

<sup>23</sup> Sitio web oficial de la Biblioteca del Congreso de Chile: <http://datos.bcn.cl/es/>.

Si bien las políticas de transparencia que se están impulsando en América Latina, gracias a las legislaciones que han ido aprobando los Estados, son un fuerte impulso para este enfoque de apertura y constituyen una genuina oportunidad para fortalecer la democracia, la transparencia y el uso de las tecnologías de la información, no bastan: es preciso afrontar el reto de reformar la administración pública para adecuarla a las exigencias de una democracia participativa y colaborativa.

### 3. El gobierno digital como una herramienta del gobierno abierto

En la era del gobierno abierto, un aspecto fundamental es no dejar en un segundo plano los esfuerzos por seguir avanzando en materia de gobierno electrónico o digital. El gobierno abierto no viene a remplazar al gobierno electrónico, sino que este último ha creado las condiciones para que pueda generarse el primero y se pone ahora al servicio del gobierno abierto como una herramienta esencial.

Es así como la función cada vez más importante del gobierno electrónico en la promoción del desarrollo inclusivo y participativo ha ido de la mano con las crecientes demandas de transparencia y rendición de cuentas en todas las regiones del mundo. El gobierno electrónico ha cambiado en gran medida las expectativas de lo que los gobiernos pueden y deben hacer, al valerse de modernas tecnologías de la información y las comunicaciones para fortalecer los servicios públicos y el desarrollo equitativo centrado en las personas.

En este contexto, Naciones Unidas realiza cada dos años un sondeo sobre gobierno electrónico que presenta una evaluación sistemática del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

Lo que se busca es ayudar a transformar y reformar el sector público, mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, el acceso a los servicios públicos y la participación ciudadana de los 193 países miembros de Naciones Unidas. Este estudio hace hincapié en el rol del gobierno electrónico como un motor de desarrollo de los pueblos.

#### Recuadro 1 Metodología

Para hacer el estudio comparativo, se calcula un Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (IDGE) de las Naciones Unidas. Este indicador mide la predisposición y la capacidad de los 193 países miembros en el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el servicio público. Se evalúan las características técnicas de los sitios web nacionales, políticas de gobierno electrónico y las estrategias de sectores específicos.

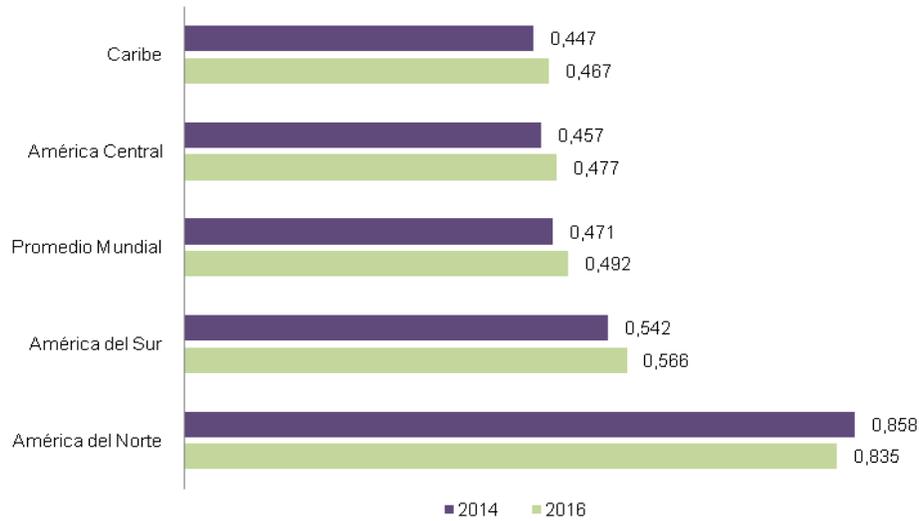
Matemáticamente, el IDGE es el promedio ponderado de tres puntuaciones normalizadas de las dimensiones más importantes del gobierno electrónico, a saber: a) alcance y calidad de los servicios en línea, b) el estado de desarrollo de la infraestructura en telecomunicaciones, y c) el capital humano inherente. Cada uno de estos conjuntos de índices constituye en sí una unidad de medida compuesta que puede extraerse y analizarse de forma independiente.

$$\text{IDGE} = (0.34 * \text{índice de servicios en línea}) + (0.33 * \text{índice de infraestructura en telecomunicaciones}) + (0.33 * \text{índice de capital humano})$$

Fuente: Elaboración propia

Es importante observar el desempeño de nuestro continente en los últimos dos años lo cual es posible gracias al IDGE. Como se observa en el gráfico, a pesar de una baja en América del Norte, todas las subregiones, en conjunto, mejoraron. Los países de la región mejoraron su desempeño en cuanto a gobierno electrónico en los últimos dos años, lo que contribuyó a aumentar el promedio subregional en un 3,4%, aproximadamente.

**Gráfico 2**  
**Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico (IDGE) a nivel regional de las Américas**



Fuente: Elaboración propia a partir de Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, 2016.

Al igual que en años recientes, el IDGE regional para las Américas en su conjunto está por encima de la puntuación media mundial, con la mayoría de sus países concentrada en los primeros 100 puestos del ranking.

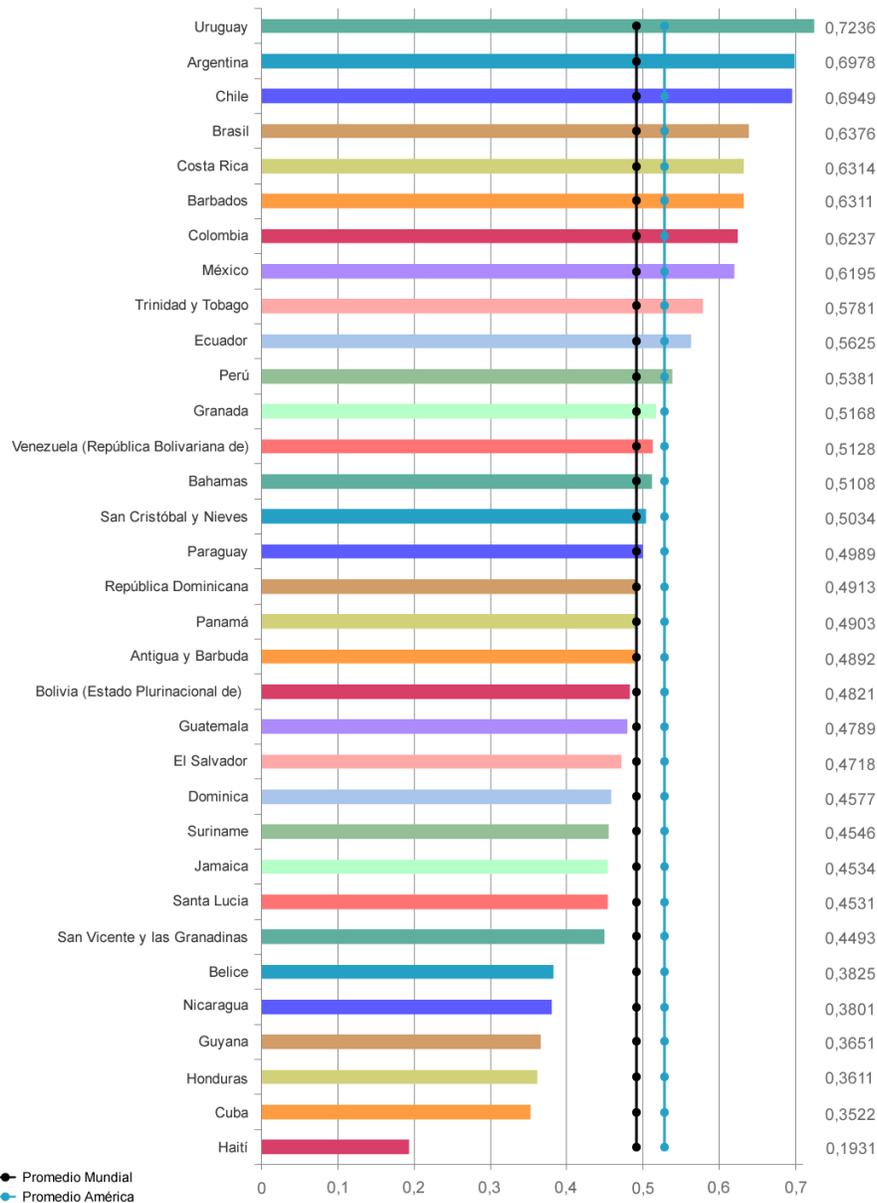
Los países de América Central y el Caribe todavía se encuentran en la mitad inferior de la clasificación, sin embargo, ello refleja la clara división entre estas subregiones y el resto de las Américas. Uruguay, ampliamente reconocido como el país en el Sur con la mayor de las exportaciones per cápita de software, ha demostrado grandes progresos en IDGE en los últimos años. Si bien de 2014 a 2016 varios de sus índices han mostrado una ligera baja que le ha costado pasar del puesto 26 (2014) al 34 (2016) a nivel mundial, Uruguay sigue estando en el primer puesto en el *ranking* de Latinoamérica y el Caribe.

La Agenda Digital de Uruguay (ADU) es una gran iniciativa ya que ha desarrollado una dinámica hoja de ruta para apoyar las políticas y objetivos gubernamentales sobre desarrollo. El plan está estructurado en varios bloques como infraestructura pública, plataformas interoperables, equipos de computadoras para emergencias, y un mecanismo para pagos en línea.

Luego de Uruguay, le siguen Argentina (puesto mundial 41) y Chile (puesto mundial 42). El Plan de Modernización Estatal del Gobierno de Argentina ha buscado promover el desarrollo de ciudades inteligentes en todo el país, poniendo al Estado al servicio de las personas e incentivando la agilización de la administración. De forma similar, la Agenda Digital Imagina de Chile 2013-2020 ha proyectado la mejora sustantiva de su economía digital para 2020.

En la otra vereda está Haití, que aunque ha demostrado mejoras, sigue ocupando el último puesto de la clasificación. En 2012, comenzó su avance considerando el gran terremoto que sufrió en 2010 donde para el 2014 logró avanzar del puesto 187 al 176. Según el ranking 2016 se encuentra hoy en el puesto 178. Sin embargo, ha mejorado su índice IDGE que era 0,2903 menor que el promedio mundial y en 2016 es 0,2491 menor que la media global.

**Gráfico 3**  
**Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico 2016**



Fuente: Elaboración propia a partir de Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, 2016

A nivel global es posible concluir que los resultados del estudio de las Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico muestran cierto estancamiento en los subíndices respecto de los grandes progresos registrados en 2014. Sin embargo, se puede observar una tendencia global positiva en los niveles de desarrollo de gobierno electrónico, dado que los países de todas las regiones se encuentran más comprometidos en incorporar innovaciones a partir del uso de TIC, al momento de prestar servicios e involucrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.

Una de las tendencias más notorias es el avance en los servicios personalizados, lo que viene motivado por la demanda de servicios que reflejen las necesidades individuales. Estas nuevas demandas están transformando la forma de operar del sector público.

Al mismo tiempo, las disparidades entre los países se mantienen. La falta de acceso a la tecnología, la pobreza y las inequidades impiden a las personas poder aprovechar en su máximo el potencial de las TIC y del gobierno electrónico para el desarrollo sostenible. Para que las TIC puedan realmente transformar el sector público en un instrumento para el desarrollo sostenible, la eficiencia en la prestación de servicios debe ir de la mano de la equidad social y asegurar que todas las personas tengan iguales posibilidades de acceder a servicios de calidad. Tales esfuerzos son vitales para asegurarse que los Objetivos de Desarrollo Sostenible estén en el centro de las políticas públicas y que nadie sea dejado afuera (Naciones Unidas, 2016).

A pesar de una mejoría rápida, América del Sur, América Central y el Caribe enfrentan algunos desafíos en cuanto a su prestación de servicios en línea. En particular, la brecha de infraestructura y calidad de banda ancha en el acceso van en desmedro de los servicios en línea. Países como Costa Rica, El Salvador, Honduras y Belice tienen su índice de Infraestructura en Telecomunicaciones disminuyendo sus valores generales IDGE.

Por otra parte, la región, especialmente América del Sur y el Caribe, ha demostrado gran mejora en la mayoría de los indicadores económicos y sociales. Este progreso se hizo eco de una mejora significativa en las condiciones de vida de la población. Sin embargo, la región se enfrenta ahora a las incertidumbres del crecimiento sostenible en vías de modernizar y revitalizar las actividades productivas tradicionales. Así, los gobiernos de la región están dando ahora una mayor atención al concepto de gobierno electrónico y sus beneficios para el desarrollo nacional sostenible.

En términos de desarrollo del Gobierno electrónico, cabe destacar el Centro de Innovación para el Desarrollo de e-Gobierno que fue establecido por el Gobierno de Colombia junto con *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (UNDESA ) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2013. Esta iniciativa promueve un marco de implementación de gobierno electrónico que va más allá de la tecnología. Su objetivo es la creación de una base de conocimientos, la identificación de las tendencias y mejores prácticas en gobierno electrónico para potenciar el rendimiento de las instituciones públicas a nivel internacional, regional, nacional y local. El proyecto también tiene como objetivo el desarrollo y la promoción de un modelo sostenible para ser extendido a un público amplio, incluyendo servicios de innovación no sólo como parte de una institución, sino también en la web a través del centro de innovación virtual.

Otro ejemplo es la Agencia para el desarrollo de e-Gobierno (AGESIC) de Uruguay que promueve un amplio acceso a las TIC; la adquisición de habilidades y conocimientos para lograr una mayor cohesión social e integración para el futuro de los jóvenes; proporcionar soluciones innovadoras para mejorar los servicios y la calidad de la atención que se le da a la sociedad, simplificar los procedimientos y procesos; y proporcionar apoyo a los usuarios en relación con consultas e iniciativas relacionadas con los ámbitos de competencia de la Agencia. También fortalece los vínculos con el mundo académico, la sociedad civil y las organizaciones internacionales, mejora la sinergia entre el Estado y las empresas; y promueve el desarrollo de software nacional.

Si bien, la medición del avance en gobierno electrónico de un país es un gran reto, índices como el generado por la Organización de las Naciones Unidas dan un punto de referencia para proporcionar una clasificación numérica del desarrollo del gobierno electrónico de los Estados miembros, y más allá de que este enfoque tiene sus propias debilidades, dan una aproximación a la definición de indicadores medibles, relativamente homogéneos y consensuados por los principales actores a cargo de las estrategias digitales de los países. Sin embargo, no necesariamente debe ser un referente obligatorio dado que cada país posee sus propias características geográficas, culturales, sociales, económicas y tecnológicas.

Por tanto, es necesario seguir trabajando en base a cada realidad o contexto país, así como también analizar, compartir y aplicar, si esto fuera posible, las buenas prácticas de aquellos más desarrollados o avanzados en estas materias.

Así, el gran desafío hasta ahora ha sido que los países de la Región logren avanzar en la implementación de sus propias estrategias de desarrollo de gobierno electrónico, disminuyendo las brechas entre los países más avanzados y los que se encuentran más rezagados.

Para ello, los líderes políticos han tenido que impulsar acciones de política pública para diseñar estrategias tecnológicas estandarizadas que viabilicen la implementación de un gobierno en línea con requerimientos de interoperabilidad, de infraestructura, legales y de seguridad sobre servicios transaccionales para lograr el éxito de un proyecto TIC gubernamental.

Sin embargo, hay que entender que cuando se habla de gobierno abierto, el concepto va más allá de la oferta de servicios en línea. Se habla fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas. Gobierno abierto es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano. Es la aplicación de la cultura *dospuntocerista* a la administración pública y al gobierno, una administración en la que los procesos estén en permanente fase *beta* y donde los mismos pueden ser mejorados por la interacción permanente con los ciudadanos<sup>24</sup>.

Entonces se está frente a la evolución de lo que por más de una década se ha venido asumiendo como Gobierno Electrónico, al ampliarse la manera de entender el relacionamiento entre la administración y la ciudadanía, al dar paso más allá de la participación a la colaboración. Una evolución que tal vez surgió de la capacidad y recursos limitados de los estados, de una ciudadanía cada vez más informada, exigente y con necesidades cambiantes que buscan sean atendidas o de la suma de las anteriores. El hecho es que el llamado a la apertura de los gobiernos es inminente, las personas quieren tomar partido en las decisiones y acciones que las involucran —y se requiere canalizar esa intención hacia la construcción— y los gobiernos han comenzado a preguntarse cómo incorporar el gobierno abierto a sus estrategias de gobierno electrónico.

### C. El gobierno abierto al servicio de los ODS

La implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible marca el inicio del reto para implementar de manera efectiva los 17 ambiciosos objetivos que buscan terminar con la pobreza extrema, luchar contra la injusticia y la desigualdad, y erradicar los efectos negativos del cambio climático para todas las personas en todos los países. Será a través de la promoción de sociedades más igualitarias, abiertas y pacíficas, que la comunidad global dará un paso para asegurar los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>25</sup>.

En ese sentido, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) proporciona una plataforma ideal para ayudar a los países a avanzar en la implementación efectiva de los ODS a través de la adopción de planes de acción nacionales. Los gobiernos y la sociedad civil se comprometen a innovar en la participación pública, la libertad de información, la transparencia fiscal y de recursos extractivos, en la prestación de servicios públicos, y los datos abiertos.

¿Cómo se alinea la Agenda 2030 a la AGA? La Agenda 2030 aborda muchas facetas de la gobernanza para el desarrollo sostenible, que van desde la prestación universal de los servicios básicos, la igualdad de género y el estado de derecho, hasta la paz, la seguridad, y la toma de decisiones participativa.

La Agenda 2030 y la AGA refuerzan mensajes similares que dan mayor visibilidad al papel de la transparencia, la participación ciudadana, las instituciones públicas responsables, y la innovación tecnológica, como facilitadores del desarrollo sostenible para que prosperen sociedades justas y pacíficas.

<sup>24</sup> César Calderón; El desafío del Gobierno abierto en la hora de la igualdad; 2012.

<sup>25</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Por lo tanto, la AGA se convierte en un vehículo para que los países avancen en la implementación de los ODS en tres maneras:

- Directamente, mediante el establecimiento de metas y objetivos centrados específicamente en la apertura, haciendo eco al objetivo 16, que busca promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas para todos, a través de instituciones que rinden cuentas.
- Indirectamente, al reconocer que los principios de gobierno abierto son fundamentales para el logro de una gama mucho más amplia de objetivos de desarrollo sostenible, al vincular la apertura a la gobernanza para la mejora de las vidas de los vulnerables y pobres del mundo.
- Al proporcionar herramientas para diseñar mejores mecanismos responsables y transparentes que darán seguimiento y revisión a la implementación de los ODS.

Específicamente, los principios de gobierno abierto y datos abiertos se abordan directamente en las metas del objetivo 16, en particular en las metas 16.5, 16.6, 16.7 y 16.10 las que se refieren a: *“Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”*; *“Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles”*; *“Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles”* y *“Garantizar el acceso público a la información”*, respectivamente.

La Agenda es un plan global muy ambicioso, razón por la cual sólo podrá cumplirse si los gobiernos, los individuos, la sociedad civil y las organizaciones multilaterales se asocian y trabajan juntos para no dejar a nadie detrás. Con el fin de alcanzar los objetivos globales, se debe hacer uso de plataformas como la Alianza para el Gobierno Abierto, que empoderen a los ciudadanos a través de la promoción de la apertura, la transparencia y la prosperidad. En definitiva, fortalecer la complementariedad entre los elementos de gobernanza y gobierno abierto que engloban estas dos Agendas, será central para una exitosa implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## **Recuadro 2** **Buenas prácticas en los países de la región**

Varios países de la región están trabajando fervientemente en pos de cumplir los compromisos estipulados en sus planes de acción de gobierno abierto. Para ello, han decidido involucrar activamente a la ciudadanía a través de consultas públicas, mesas de trabajo, jornadas participativas, etc. Asimismo, han hecho notables esfuerzos por avanzar en materia de datos abiertos, lo que ha sido de gran ayuda para la concretización de dichos compromisos.

Chile es uno de los países que muestran una buena práctica al respecto. En relación a sus avances legislativos, es destacable la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, la Ley de Probidad y Transparencia, la reforma de los Partidos Políticos, la Ley 20500 de Participación Ciudadana y la Ley de Lobby, que entró en vigencia en agosto de 2015. En relación al gobierno abierto, el Poder Ejecutivo de Chile creó en 2011 la primera versión del portal de Datos abiertos para centralizar todas las iniciativas relativas a transparencia, participación ciudadana y datos abiertos; para mediados de 2016 la nueva versión del portal contaba ya con 2.521 conjuntos de datos, principalmente con temáticas referentes a: gobierno, salud, comunidad y planificación (Naser y Rosales, 2016).

Otro proyecto muy exitoso en materia de datos abiertos es el portal Infolobby, creado por el Consejo para la Transparencia<sup>a</sup>, el que no sólo cumple con la normativa vigente y es de gran aporte a la transparencia del país, sino que cuenta con datos abiertos entrelazados y cumple con las 5 estrellas de Tim Berners-Lee<sup>b</sup>. Por último, cabe destacar el lanzamiento del Modelo de gobierno abierto para el Nivel Municipal, lo cual es un gran paso, pues busca descentralizar la implementación de los compromisos del Tercer Plan de Acción de gobierno abierto para acortar las brechas existentes entre el proyecto y la realidad en el terreno (Open Government Partnership, 2016).

En el ámbito de la política de datos, México es uno de los países que cuenta con una *“Guía de Implementación de Datos abiertos”*, la cual otorga orientaciones claras sobre cómo lograr la apertura de datos. Otro aspecto a destacar es que México ha estado trabajando en la construcción de un instrumento de medición de gobierno abierto que se basa en dos dimensiones: transparencia y participación, que se miden a su vez en dos perspectivas: la del gobierno y la de la ciudadanía.

Aunque el índice y la metodología para construirlo se hicieron pensando en el caso mexicano, se trata de un instrumento que se puede replicar y adaptar a otros contextos, ya sea para observar con mayor detalle la evolución de la apertura gubernamental en un conjunto de oficinas públicas de un gobierno determinado, o para comparar entre gobiernos de distintas jurisdicciones o países<sup>c</sup>.

### Recuadro 2 (conclusión)

En relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el 2030, México ha desarrollado iniciativas tales como la plataforma piloto que realizó para dar seguimiento a los objetivos, y la plataforma de datos abiertos para el Cambio Climático. Otro punto a destacar es que México ha sido pionero en orientar su último plan de acción en torno a los ODS. Países como Brasil, El Salvador y Paraguay tampoco han querido estar fuera de la Agenda 2030, es por ello que también decidieron relacionar sus compromisos del 3er plan de acción con algunos de los ODS.

Uruguay es otro de los países que ha mostrado un gran compromiso con el gobierno abierto. Uno de los aspectos a resaltar es que desde su 1er Plan de Acción ha conformado un grupo de trabajo que incluyó no solo a los representantes del gobierno, sino también a la sociedad civil y a la academia. Hay que destacar que el gobierno de Uruguay es uno de los pocos países que ha establecido alianzas con las universidades para promover los datos abiertos. La ciudad de Montevideo en Uruguay fue la sede del último Encuentro Regional de las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto, reunión que contó con la presencia de más de 500 participantes, y que en línea con los principios de la OGP de cooperación y participación, los temas de la reunión fueron sugeridos por los participantes, reflejando los intereses y prioridades de la comunidad regional de gobierno abierto.

Finalmente, parece pertinente resaltar los avances que han tenido Argentina y Costa Rica en materia de transparencia y acceso a la información. Los miembros de la Red Federal de Acceso a la Información Pública de Argentina celebraron en septiembre de 2016 la aprobación del proyecto de ley de Acceso a la Información Pública en el Congreso Nacional. Hace más de quince años que Argentina intentaba sin éxito tener una ley que regule el derecho humano de acceso a la información. La ley de Acceso a la Información Pública era una deuda pendiente con la democracia, que relegaba a Argentina a los últimos lugares en cualquier medición internacional de transparencia de la política y de la administración pública y del cumplimiento de compromisos internacionales sobre Derechos Humanos. Por su parte Costa Rica aprobó en mayo de 2017 dos decretos ejecutivos sobre Transparencia, acceso a la información y datos abiertos.

Fuente: elaboración propia

a El Consejo para la Transparencia es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado chileno, y garantizar el derecho de acceso a la información.

b Más información en <http://datos.bcn.cl/es/informacion/las-5-estrellas>

c Más información en <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/images/docs/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>

## D. Reflexiones

El creciente interés de parte de los gobiernos, tanto nacionales como locales, por transparentar sus datos y rendir cuentas a la ciudadanía comenzó a evidenciarse durante el periodo 2012-2016. Este ánimo de apertura fue impulsado por la Alianza para el Gobierno.

Asimismo, en los últimos años, la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos se ha visto afectada, como consecuencia de los reiterados casos de corrupción que han involucrado a funcionarios públicos de todos los niveles (locales, nacionales y regionales) y en todos los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) de la mayoría de los países de la región.

Por tanto el “creciente interés” que han tenido los gobiernos por abrir sus datos, responde tanto a una situación demandada por la ciudadanía como a una nueva exigencia de los nuevos tiempos, en donde el Estado ya no solo es un ente solucionador de problemas, sino que co-construye políticas públicas con los ciudadanos.

Sea por imperativo legal o declaración institucional, se espera que el liderazgo de estas iniciativas conduzcan a buen puerto. Sin embargo, para que ello ocurra debe existir vocación por la apertura de la información pública, creencia en su valor agregado, y se deben comprometer a todas las capas de la organización pública desde las direcciones generales hasta los gestores técnicos.

Por otro lado, el uso “adecuado” de las TIC en el ámbito público no es una tarea trivial, no solo por las complejidades propias de este sector y por las cuantiosas inversiones que habitualmente involucran los proyectos TIC asociados, sino también por los radicales impactos que producen hacia los beneficiarios directos: la ciudadanía y las empresas.

Para producir tales efectos es necesario que la burocracia interna del Estado deba sufrir cambios, por ejemplo, el aumento del intercambio colaborativo entre las distintas agencias al compartir recursos e información permite aprovechar sinergias que hacen más eficientes los procesos de negocio de las agencias involucradas.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, hay que tener en cuenta que sus miembros forman parte activa de los procesos de innovación social, incorporan las TIC a su vida cotidiana y se tornan exigentes en el trato por parte de nuestras administraciones. No se conforman con disponer de servicios electrónicos sino que demandan calidad en los mismos. Reclaman modos de gobernanza que hagan posible la participación activa, más allá de la pura representación democrática.

En este sentido, es claro el auge que ha tenido el concepto de gobierno abierto. Esto ha venido de la mano de una ciudadanía empoderada y de administraciones permeables a los cambios. La Alianza para el gobierno abierto ha obrado como una plataforma firme para impulsar los cambios que se han sucedido en los últimos años, aunque aún desafíos por delante. Nuestra región ha ido mejorando sus indicadores en los últimos años porque el colectivo social se ha esforzado por adaptarse a los nuevos lineamientos de participación, transparencia, colaboración y rendición de cuentas. Sin embargo, a nivel mundial, a pesar de algunas excepciones, los países de América Latina y el Caribe se encuentran por debajo de quienes lideran las reformas en torno al gobierno abierto.

La premisa es observar las buenas prácticas y extraer de ellas los elementos que han sido claves para el logro de buenos resultados. Tales prácticas deben ser capitalizadas, más no imitadas con exactitud, ya que cada país y cada región, cuentan con condicionantes internos y externos propios, sobre los que se deberá trabajar de manera específica y desde la individualidad de cada situación.

## II. Planificación para el desarrollo



Los principios de gobierno abierto desarrollados en el capítulo anterior, se ven impregnados en todo el ciclo de la Gestión Pública, como bien lo grafica el diagrama precedente. En este sentido, la Planificación para el Desarrollo no es ajena a dichos principios. Más aun, en la actualidad el principio de la Participación Ciudadana es uno de los mayores desafíos a enfrentar bajo la perspectiva de ~~g~~gobemar bajo el paradigma de la gobernanza<sup>26</sup>.

Es por ello que para analizar qué está pasando con la planificación a nivel regional, es necesario considerar a la ciudadanía en la construcción de política y gestión pública. Reconociendo la importancia de esta nueva realidad, podemos ahora continuar por el desarrollo de la definición y las funciones básicas de la planificación.

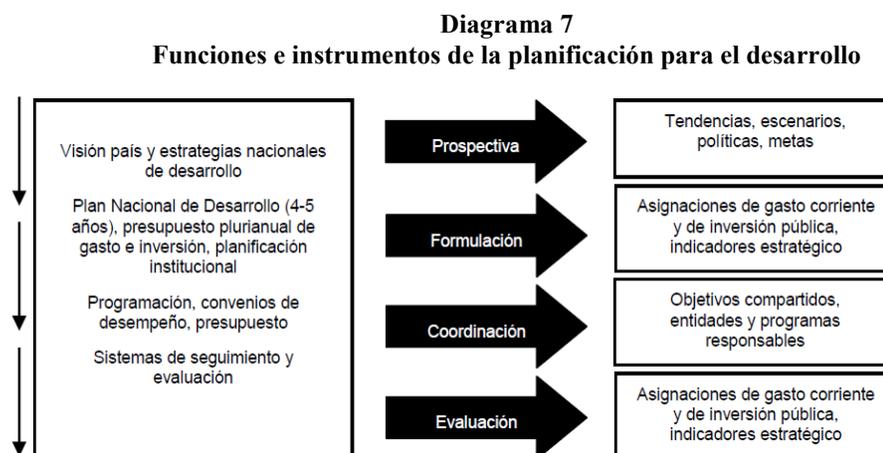
<sup>26</sup> El concepto de gobernanza surge como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico por parte del Estado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre gobiernos y administraciones públicas, y actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas.

## A. Marco Conceptual

—La planificación para el desarrollo apunta a definir contenidos; a partir de la visión de lo que se quiere lograr, se acuerdan las políticas necesarias para alcanzarla y se definen indicadores que permitan medir progresos en ciertos plazos acordados. Es un proceso gubernamental integrador, explícito, organizado y participativo, orientado a determinar los cursos de acción que un país debe emprender para la consecución de sus objetivos de largo plazo”. (CEPAL, Espacios Iberoamericanos, 2011).

La anterior definición fue presentada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Asunción, año 2011), y será el marco orientador de este capítulo; cuyo objetivo es conocer el Estado actual de la planificación nacional en la región, como una herramienta para el desarrollo inclusivo, sostenible y con igualdad en América Latina y El Caribe<sup>27</sup>.

De la definición citada se desprenden las funciones básicas de la planificación y sus instrumentos, según se presenta en el siguiente diagrama.



Fuente: Espacios Iberoamericanos 2011.

### 1. Funciones de la Planificación para el Desarrollo

#### 1.1 Prospectiva

La prospectiva ofrece una reflexión estructurada y sistemática acerca de las alternativas futuras de un país, territorio, sector o institución, mediante la interacción organizada con expertos, redes y comunidades, basada en un diálogo fundamentado en hechos y datos. Implica la construcción de visiones de futuros estructuradas, verosímiles, innovadoras, transformadoras y con posibilidades de realización<sup>28</sup>.

La prospectiva involucra anticipación, definida como la exploración de futuros, identificados mediante un proceso intelectual en donde se representa lo que puede suceder, es decir, los futuros posibles, los futuros que tienen mayores posibilidades de acontecer, es decir, los futuros probables, e incluso los que se desea que ocurran, es decir, los futuros deseables.

<sup>27</sup> Por razones de extensión del documento, solo se tratará la planificación nacional, sin considerar la planificación sectorial y la subnacional. En este punto es necesario aclarar que ILPES elabora en forma adicional un Panorama Territorial, que se centra en los sectores subnacionales.

<sup>28</sup> Fuente: Panorama de la Gestión Pública en América Latina y El Caribe, ILPES – CEPAL, 2014.

Esta anticipación implica horizontes de pensamiento de largo plazo (más de 10 años). Es un proceso de reflexión integral que se puede realizar utilizando múltiples métodos y procedimientos técnicos. Es así como la prospectiva es una función básica de la planificación para el desarrollo y de las políticas públicas en general, proveyendo visiones de futuro y ampliando los horizontes temporales de la sociedad, es decir, permite pensar a más largo plazo mediante estudios e instrumentos metodológicos; mejora la planificación en la asignación de prioridades y la estructuración de información para la toma de decisiones; y contribuye a la participación y la relación con la comunidad, al brindar acceso al conocimiento, la creación y desarrollo de redes, mejorando el dialogo social sobre el futuro de los países, territorios o sectores.

Es así como la prospectiva es una de las funciones básicas de la planificación: ~~La~~ prospectiva se constituye en un campo en plena evolución, de intersección entre los estudios de futuro, el análisis de las políticas públicas y la planificación estratégica” (Medina, 2014).

Esta función se ha ido desarrollando hace poco tiempo en los países, en los que se ha ido incorporando la planificación prospectiva, siendo la definición de escenarios, el principal aporte de la prospectiva en el ámbito de la planificación de los países, como una herramienta para definir las Visiones Nacionales de Desarrollo de Largo Plazo.

## 1.2 Formulación

Esta función representa el proceso de planeación propiamente dicho. Se entiende como la determinación y priorización de objetivos de políticas públicas que se esperan alcanzar en un periodo, generalmente de mediano plazo, que coincide con un período de gobierno en algunos casos.

Los instrumentos que dan cuenta de esta función son básicamente los planes de los países, que definen objetivos o ejes estratégicos, y diversas aproximaciones respecto a cómo se espera lograrlos, por ejemplo, la construcción de lineamientos, programas, proyectos y acciones. Además existen instrumentos de planificación a otros niveles, como el sectorial (planes sectoriales), institucional y multiescalar (planes regionales, locales, etc.), y entre diferentes períodos de tiempo.

La articulación de los planes nacionales con los otros instrumentos de planificación depende de las disposiciones establecidas en los marcos legales de los países. En general, las visiones o planes de largo plazo van más allá de un período de gobierno y la mayoría son marcos orientadores con mayor o menor grado de formalidad para articular los planes nacionales, territoriales, sectoriales, etc.

Al respecto, cabe destacar que el presupuesto público también es un plan, pues resulta de un proceso de planificación presupuestaria, que a diferencia del resto de los planes, generalmente no define objetivos de largo plazo.

## 1.3 Coordinación e implementación

Se refiere a la coordinación de los agentes del Estado para la implementación de los planes y la consecución del logro de los objetivos, lo que implica un aspecto institucional, y un aspecto político, pues debe darse una coordinación entre las organizaciones del Estado, involucrando a la sociedad civil con sus organizaciones, al sector privado y a la comunidad en general.

Considerando lo anterior, el instrumento de planificación es el hilo conductor, y ordenador de las políticas públicas. Debe considerar la participación de los involucrados, (públicos, privados y ciudadanía); las instituciones participantes; los diferentes niveles territoriales (nacional, regional y local); y especialmente, la organización de la estructura pública. Todo lo cual permite optimizar los esfuerzos y realizar un trabajo sinérgico. En otras palabras, el instrumento de planificación debe considerar la gestión de las políticas públicas, y no solo la identificación de objetivos y prioridades.

## 1.4 Seguimiento y evaluación

Finalmente, la planificación tiene una función de seguimiento y evaluación<sup>29</sup>, en el sentido que es necesario monitorear el avance de la implementación del Plan y el cumplimiento de sus objetivos, de manera de retroalimentar el proceso, identificando las acciones necesarias para corregir la gestión del plan, o replanteando los objetivos, metas, plazos, etc. definidos en su formulación inicial. Esta función se concreta mediante sistemas de seguimiento y evaluación, que pueden o no coincidir con los sistemas presupuestarios del país, y que generalmente está compuesto por indicadores que miden el avance de la gestión y las metas del gobierno.

En este caso, la evaluación debe entregar información para la toma de decisiones respecto del desempeño del sector público en sus funciones de formulación y ejecución del instrumento de planificación del país, con un enfoque sistémico y basado en resultados, es decir, centrado en el logro de los objetivos.

## 2. La planificación como sistema

En el “Primer Informe de los diálogos ministeriales de planificación”, el ILPES analizó la práctica de la planificación en los países de la región desde el punto de vista de sus efectos en la gestión pública y en el desarrollo. Para esto se realizaron una serie de entrevistas y se aplicaron cuestionarios a autoridades de planificación de los países<sup>30</sup>.

Uno de los resultados de esta investigación fue una nueva conceptualización de la planificación en el contexto político, económico y social actual de la región, y los nuevos desafíos y necesidades de política pública. De este ejercicio surge un concepto actualizado que retoma las aspiraciones fundamentales e incorpora aprendizajes y desafíos más recientes, identificándose así a la planificación como: 1) un acto político; 2) una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia de futuro); y 3) la gobernanza multi-regional / inter-sectorial / pluri-temporal del desarrollo.

Esta nueva conceptualización no es una alternativa a las funciones de la planificación reseñadas (prospectiva, formulación, coordinación y evaluación), pues es aplicable a todas ellas; y aunque tiene expresiones y dimensiones diferentes, así como niveles de complejidad específicos, complementan el concepto de planificación.

A continuación se presentan brevemente estos elementos.

### 2.1 La planificación como acto político

La planificación es un acto político porque su razón de ser es la búsqueda del bien común, resultante de acciones colectivas, y lideradas por las autoridades. Es en lo político donde la planificación encuentra sus fundamentos, sus alcances y sus límites, siendo un instrumento político para concretar las propuestas y visiones de un país.

Un ejemplo de la interrelación entre el acto político y la planificación es el actual resurgimiento y revitalización de la planificación, que es el resultado de las transformaciones de las miradas políticas, relacionadas con el manejo de la economía, el reconocimiento de obligaciones básicas del Estado y con la conducción de procesos de cambio y transformación estructurales en la visión del Estado, del mercado y de sus relaciones en la construcción del desarrollo, expresadas en los múltiples instrumentos de planificación que se presentan en la siguiente sección de este informe.

<sup>29</sup> Más abajo en el capítulo de Seguimiento y Evaluación se hará una distinción entre ambos conceptos a efectos del análisis.

<sup>30</sup> Ver: Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer Informe de los diálogos ministeriales de planificación. Cuervo y Mattar. ILPES, 2014, Serie Gestión Pública.

## 2.2 La planificación como creadora de sentido

Uno de los desafíos de la planificación es la generación de acuerdos colectivos acerca de las ideas de desarrollo, expresadas en las visiones, objetivos, metas, etc. de los instrumentos de planificación. A través de estas ideas y definiciones, se concretan los conceptos de bienestar, calidad de vida, igualdad, prosperidad, democracia y participación.

Asimismo, la planificación contribuye a la creación de voluntades colectivas y a la regulación de la relación entre los intereses particulares y generales. La definición de los objetivos y líneas de acción en los planes de gobierno y de desarrollo de largo plazo, contribuye a la generación de sentido de pertenencia a un país y/o territorio particular, no solamente por lo que se es, sino también por lo que se aspira a ser.

## 2.3 La planificación como gestión de las interacciones

La planificación define acciones, que son necesarias de desarrollar o desplegar para lograr los objetivos. Estas acciones requieren explicitar los medios humanos, físicos, financieros, organizacionales e institucionales, procedimientos y mecanismos que los hagan posible.

La complejidad y dificultad en el logro de objetivos de desarrollo implica una gestión integral y una necesidad de una adecuada articulación y concertación entre diferentes escalas (país – región - localidad), sectores (agrícola, energía, educación, etc.), y tiempos (corto – largo plazo).

De esta manera, uno de los desafíos de la planificación es hacer una adecuada gestión de las interacciones, lo que implica integrar conocimientos incorporando a los técnicos y especialistas, así como también a los políticos y los ciudadanos. En términos organizacionales, se deben hacer esfuerzos inter-institucionales e inter-sectoriales; a nivel de gobierno se deben articular los diferentes niveles territoriales (nacional, intermedio, local); y en el plano temporal, se deben armonizar las perspectivas de corto, mediano y largo plazo. En otras palabras se debe asegurar la gobernanza multiescalar, intersectorial y pluritemporal del desarrollo.

# B. Situación actual de la planificación en América Latina y el Caribe

A continuación se presenta una descripción del Estado de la planificación en los países de América Latina y El Caribe (ALC), considerando los instrumentos de planificación de carácter nacional vigentes a la fecha, utilizando como fuente de información los planes nacionales o instrumentos equivalentes.

El análisis se centró en la forma en que los Estados desempeñan las funciones de la planificación, considerando los procesos, las organizaciones y la legalidad a partir de las cuales se ejercen las mencionadas funciones. No se considerará la planificación sectorial y la subnacional, temas que son desarrollados en el Panorama de la Gestión Territorial que el ILPES publica en otro documento.

El análisis se organizó considerando las cuatro funciones presentadas anteriormente, e incluye los elementos de la visión sistémica de la planificación. Se utilizará como fuente de información principalmente el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo ILPES/CEPAL y los diferentes instrumentos nacionales de planificación, complementada con información cualitativa recogida de las entrevistas y cuestionarios a las autoridades de planificación de los países realizadas en el marco del proyecto de ILPES —“Diálogos Ministeriales de Planificación” en el 2013<sup>31</sup>.

## 1. Prospectiva

En el cuadro presentado a continuación se aprecia la situación actual de ALC respecto a los instrumentos de planificación a nivel nacional.

<sup>31</sup> Ver en Anexo I una sistematización de la información.

**Cuadro 4**  
**Instrumentos de la planificación para el desarrollo**  
**en América Latina y el Caribe**

Planes nacionales o equivalentes <sup>32</sup>	País	
	Nº	Nombre
Instrumento de largo plazo	12	Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas.
Instrumento de mediano plazo	14	Antigua y Barbuda, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, San Cristóbal y Nieves, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de).
En proceso de elaboración	7	Bahamas, Cuba, Granada, Guyana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago y Uruguay
Total	33	

Fuente: Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo ILPES/CEPAL [fecha de consulta: noviembre de 2017]

Se puede observar que existen doce países que tienen instrumentos de planificación de largo plazo, ya sean visiones, estrategias o planes nacionales que consideran un horizonte que va más allá de los períodos de gobierno, y que involucran a todos los actores, conteniendo elementos prospectivos como escenarios, tendencias, políticas y metas. Estos países demuestran la revalorización de la construcción de estrategias nacionales de desarrollo a 10, 15 o 20 años, con los siguientes instrumentos, a continuación veremos algunos de ellos:

- Barbados: “Barbados Growth and Development Strategy 2013-2020”
- Guatemala: “Plan Nacional de Desarrollo: K’atun Nuestra Guatemala 2032”
- Haití: “Plan Stratégique de Développement d’Haïti”
- Honduras: “Visión de País 2010 – 2038” y “Plan de Nación 2010 – 2022”
- Jamaica: “Vision Jamaica 2030 Jamaica. National Development Plan”
- Paraguay: “Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030”
- Perú: “Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado: Perú hacia 2021”
- República Dominicana: “Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor”.
- San Vicente y las Granadinas: “National Economic and Social Development Plan 2013-2025”

El estudio del ILPES “Diálogos Ministeriales de Planificación” recogió las condiciones que han favorecido la búsqueda de propósitos y miradas de acción de largo plazo en algunos países; cómo la estabilidad que durante los años 90 adquirieron las políticas fiscales, monetarias y financieras, y la posibilidad de la reelección presidencial, contribuyeron a la construcción de un clima que permitió fijar objetivos de largo plazo.

El cuestionario aplicado a la autoridad de planificación de Brasil señala que: “*As perspectivas são promissoras. Superados desafios que vinham concentrando os esforços da administração pública nas últimas décadas, como o controle da inflação crônica, a vulnerabilidade externa e as elevadas taxas básicas de juros, o Brasil ingressa em período propício ao fortalecimento da função planejamento e à ampliação dos investimentos públicos e privados, com vistas a desenvolver o país no sentido de realizar os objetivos fundamentais da República*”<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Se entenderán de mediano plazo a los instrumentos de planificación que se ejecuten durante un período determinado de gobierno, y de largo plazo a los que trascienden un período determinado de gobierno.

<sup>33</sup> ILPES, Diálogos Ministeriales de Planificación, Cuestionarios respondidos por los países 2012-2013.

En el mismo estudio, se recogieron las posibles causas de por qué la planificación a largo plazo no es tan frecuente, identificándose que: los inconvenientes son de diversa índole, pero en el fondo se identifica una causa general y es la cultura institucional pública de actuar sobre el corto plazo y considerar el futuro como poco relevante y factible de construir desde el presente. En ello contribuye que la normatividad vigente ordena y regula procesos de planificación para cada período de gobierno.

Los ejercicios prospectivos tienden a considerarse como académicos, sin vinculación con los tomadores de decisiones y las prácticas ejecutoras gubernamentales. La concepción vigente de lo político y el propio juego político le restan relevancia a las propuestas de los ejercicios que de ello se derivan. En términos prácticos, la lógica político-electoral influye fuertemente en la baja planificación de largo plazo, centrándose en la planificación a mediano plazo, asociados a los planes de gobierno de turno.

Respecto al uso de técnicas prospectivas en la planificación de largo plazo, con uso de metodologías de análisis estructural, construcción de escenarios y planificación prospectiva, se encontró que sólo tres países han desarrollado algún tipo de técnicas de este tipo para la planificación en el largo plazo, demostrando el uso incipiente aún de las técnicas prospectivas.

En Perú se han empleado técnicas prospectivas. Se ha realizado una construcción de escenarios en talleres de expertos y encuestas especializadas con metodología *Delphi*. A su vez, se utilizaron herramientas econométricas y de proyección para el análisis de tendencias y la selección de indicadores para las variables de desarrollo.

El plan de Guatemala, en su fase de diseño realizó una combinación y adaptación de varios métodos con herramientas diseñadas para la problematización, identificación y priorización de variables; además de la consideración de la lógica prospectiva en las condiciones y dinámicas espaciales en el proceso de ordenamiento territorial.

En República Dominicana se realizó un análisis de las tendencias demográficas en los próximos 20 años, como marco global del contexto de la estrategia nacional.

Brasil cuenta con el proyecto “Visión 2050”, desarrollado por el Consejo Empresarial Mundial para el desarrollo Sostenible (WBCSD), en donde 29 empresas miembro del WBCSD han desarrollado una visión de un mundo centrado en la sostenibilidad de aquí al 2050, y una hoja de ruta que exigirá introducir cambios fundamentales en las estructuras de gobierno, las reglas económicas, en los negocios y en el comportamiento de las empresas y los ciudadanos<sup>34</sup>.

## 2. Formulación

### 2.1 Formulación de planes

La importancia que ha adquirido la elaboración de planes en la región en los últimos años, se refleja en el hecho de que 26 países cuentan con algún instrumento nacional de planificación vigente y 7 países se encuentran en proceso de elaboración.

En general, los instrumentos de planificación mayormente encontrados corresponden a los tradicionales planes de desarrollo cuatrienal o quinquenal, que se ajustan a los períodos de gobierno.

A continuación se presenta en detalle los instrumentos de planificación vigentes por países y las instituciones a cargo<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Este instrumento de planificación no fue considerado en el análisis de este capítulo, porque es una iniciativa privada, y no de la entidad gubernamental encargada oficialmente del tema.

<sup>35</sup> Para ver fichas completas por país, véase Anexo 1. Los veinticinco países incluidos en el análisis son aquellos que poseen planes nacionales de desarrollo o equivalentes vigentes a noviembre de 2017.

**Cuadro 5**  
**Planes nacionales de América Latina y el Caribe**

<b>País</b>	<b>Plan Nacional de Desarrollo o equivalente</b>	<b>Autoridad de Planificación</b>
Antigua y Barbuda	Medium Term Sustainable Development Plan	Ministry of Finance and Corporate Governance
Argentina	Objetivos de Gobierno de Argentina	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPV)
Barbados	Barbados Growth and Development Strategy 2013-2020	Ministry of Finance and Economic Affairs
Belice	Horizon 2030 - National Development Framework	Ministry of Economic Development (MED)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Plan de Desarrollo General Económico y Social para el Vivir Bien	Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD)
Brasil	Plano Plurianual 2016-2019	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Chile	Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018	Presidencia de la República
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 “Fodos por un nuevo país”	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”	Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN)
Dominica	Growth and Social Protection Strategy 2014-2018	Ministry of Finance
Ecuador	Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)
El Salvador	Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 “El Salvador productivo, educado y seguro”.	Secretaría Técnica y de Planificación (SETEPLAN)
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo: K’atun Nuestra Guatemala 2032	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLÁN)
Haití	Plan Stratégique de Développement d’Haïti	Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE)
Honduras	Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022	Secretaría de Coordinación General de Gobierno
Jamaica	Vision 2030 Jamaica. National Development Plan	Planning Institute of Jamaica (PIOJ)
México	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos
Nicaragua	Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016 “A seguir transformando Nicaragua”	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES)
Panamá	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)
Perú	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado: “Perú hacia 2021”	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. “Un viaje de transformación hacia un país mejor”	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)
San Cristóbal y Nieves	Adaptation Strategy in Response to The New EU Sugar Regime 2006 – 2013 of St. Kitts and Nevis	Ministry of Sustainable Development
San Vicente y las Granadinas	National Economic and Social Development Plan 2013-2025	Ministry of Finance and Economic Planning
Suriname	Policy Development Plan 2017-2021	Planning Office Suriname - Stichting Planbureau Suriname (SPS)
Venezuela (República Bolivariana de)	Plan de la Patria 2013-2019	Ministerio del Poder Popular para la Planificación

Fuente: Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo ILPES/CEPAL.[fecha de consulta: noviembre de 2017]

## 2.2 Contenidos

En general, las estructuras y contenidos de los instrumentos de planificación nacional son diversos, identificándose además diferentes manejos de los conceptos, con un desarrollo de definiciones estratégicas variado en cuanto a desarrollo y presentación.

No obstante lo anterior, hay elementos comunes entre los planes; así, la totalidad de éstos realiza un diagnóstico de la situación socioeconómica del país, identificando principalmente las debilidades o brechas que se mantienen en el ámbito social, económico, y medioambiental.

Todos los planes contienen una Visión del país, presentada como el objetivo superior que se espera lograr en un futuro. En casi la totalidad de los países se realiza la definición de objetivos estratégicos, con diferentes nomenclaturas y niveles de desarrollo, pero que se refieren a objetivos de nivel nacional. También es común encontrar la identificación de estrategias o ejes estratégicos para el logro de los objetivos. En algunos casos, solo se manifiestan intenciones respecto al logro de los objetivos, y en otros se han definido programas y acciones concretas, incluso con indicadores para su seguimiento.

Las metas son identificadas en la gran mayoría de los planes, aunque varían en su presentación, pues a veces son incorporadas en los objetivos estratégicos, y otras veces son presentadas de manera separada. En general están claramente formulados, asociados a indicadores y se explicitan los valores esperados al término del período. Estas metas son numerosas y ambiciosas, abarcando diversos ámbitos del desarrollo del país.

Otro elemento que se encuentra con cierta frecuencia en los planes (cerca del 50% de ellos), son las referencias al presupuesto y al seguimiento y evaluación. El tema presupuestario es presentado en Barbados, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Panamá; mientras que el monitoreo y la evaluación se menciona en los siguientes países: Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, República Dominicana y San Vicente y las Granadinas; ambos elementos con una gran variedad de contenidos y enfoques (se analizan con detalle en la siguiente sección de este informe).

Finalmente, se abordan otros temas, como por ejemplo, los escenarios macroeconómicos (Brasil y Estado Plurinacional de Bolivia), Lineamientos de Inversión (Ecuador), Metodología (Ecuador), Aspectos territoriales (República Dominicana), entre otros.

El detalle de los contenidos presentados en cada uno de los instrumentos de planificación nacional de los 21 países analizados, se presenta en el Anexo 1 de este informe.

### **2.3 Creación de sentido**

A continuación se intentará dar cuenta del rol de la planificación como creadora de sentido, entendiendo a ésta como la identificación de ideas fuerza o imágenes para un país, que se debieran proyectar mediante la definición de acciones y políticas públicas del aparato gubernamental, la ciudadanía, el sector privado y político de una Nación. Estas ideas fuerzas son el resultado de la identificación de objetivos y metas propuestos en los Planes Nacionales de Desarrollo; son definiciones que reflejan el futuro deseado para un país, dándole sentido a la gestión pública.

A continuación se presenta un análisis de contenidos de las “Visiones” y los “Ejes Estratégicos” o su equivalente, encontrados en los instrumentos de planificación nacional. El análisis se realizó utilizando un software<sup>36</sup> que analiza la frecuencia de las palabras contenidas en la visión y en los ejes estratégicos de los planes, generando así una nube que muestra las palabras más frecuentes en los elementos analizados, destacándose gráficamente con un mayor tamaño las encontradas en mayor proporción.

#### *Visiones*

Las palabras claves encontradas con mayor frecuencia en las redacciones de las visiones de futuro presentada en los instrumentos de planificación nacional son: sociedad, economía, competitividad, derechos, paz, sostenibilidad, participación, transparencia y calidad, según se aprecia en la siguiente figura.

<sup>36</sup> Ver <http://www.nubedepalabras.es/>



### *Eje estratégico o equivalente*

Analizando los contenidos que más destacan o que se repiten en los Ejes o Pilares Estratégicos de los Planes, es posible encontrar siete grandes áreas de conceptos o palabras claves que le dan sentido a los planes de desarrollo, según se describen a continuación:

**Crecimiento económico:** es uno de los elementos más mencionados, asociado al mejoramiento del “empleo” y la “productividad”. Países como Barbados, Belice, Brasil, Panamá y Nicaragua, mencionan en sus ejes el “crecimiento” y “desarrollo económico”. Paraguay menciona que desean tener “crecimiento” inclusivo. Colombia, al igual que Costa Rica, abarca productividad y empleo, generado a través del desarrollo económico. Ecuador, menciona una transformación económica-productiva, a través del cambio de la matriz de producción, mientras que El Salvador y República Dominicana, mencionan un crecimiento económico sostenible que configure a la sociedad.

**Desarrollo social:** La gran mayoría de los planes observados, tienen como su prioridad la reducción de la “pobreza” o de la pobreza extrema en sus ejes o pilares estratégicos, a la vez que se van reduciendo las desigualdades. El desarrollo social es uno de los temas relevantes para los países, como se puede apreciar en los planes de Costa Rica y Paraguay. Dominica, tiene dentro de sus ejes la “protección social” como uno de los elementos de los cuales tiene que trabajar y mejorar. Las áreas más frecuentes que persiguen los países en el ámbito “social” son la educación, la salud, la equidad, las oportunidades, y la igualdad. Asimismo, el Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador se refieren al “Vivir Bien”, lo cual va a relacionar todas estas áreas de mejoramiento de la calidad de vida de la población, incluyendo los derechos y las libertades de las personas. Otra de las palabras que pertenece a esta área es “oportunidades”; Colombia, Honduras y República Dominicana, quieren generar igualdad de oportunidades en el acceso a los diferentes servicios básicos que el Estado entrega a la sociedad.

**Seguridad Ciudadana:** De todos los planes analizados, los países de Centroamérica son quienes se caracterizan con tener dentro de sus prioridades, ejes dirigidos hacia la “seguridad ciudadana”, donde dentro de las más frecuentes se encuentran mantener la “paz” y protección. Este es el caso de El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua, quienes mencionan que se debe fortalecer la seguridad ciudadana y la paz. Esta situación es una de las principales preocupaciones en estas sociedades. Panamá, por su parte, además tiene como prioridad fortalecer la democracia y el Estado de Derecho, un eje que engloba de mayor forma, la seguridad, paz y protección de la ciudadanía.

**Estabilidad y Gobernabilidad:** La mayoría de los planes examinados buscan replantearse el valor del Estado y su papel en la sociedad a través de la gobernabilidad, entendiendo a ésta como el ejercicio del gobierno con todas las condiciones necesarias para que esta función se pueda desempeñar con eficacia, legitimidad y respaldo social. Una de las áreas principales que se puede encontrar en los ejes estratégicos es la de tener un gobierno más “transparente”. Costa Rica menciona que quiere tener un gobierno abierto, el cual se pretende que sea mucho más transversal en las distintas etapas de la gestión pública. De esta forma, se van a fortalecer las instituciones públicas, teniendo la ciudadanía mayor participación y control social. También, otro de los elementos claves en este aspecto, es la “democracia”, que se plantea lograr con una administración pública con mayores capacidades para implementar de mejor forma las políticas públicas.

**Infraestructura:** Gran parte de los planes que mencionan esta idea fuerza están buscando mejorar los servicios básicos de la población, así como también, la inversión pública y privada en el desarrollo de infraestructura, que se espera sea un motor de la actividad económica. Colombia y Perú establecen en sus planes nacionales un plan de trabajo que apuesta por el desarrollo regional a través de la creación e inversión en infraestructura.

**Desarrollo Sostenible:** se expresa como un enfoque transversal que se puede encontrar en la mayoría de los ejes o pilares estratégicos en los planes. Por ejemplo, Barbados busca un crecimiento económico que no impacte negativamente en el medio ambiente basado en una economía verde; Belice menciona gobernabilidad democrática para una administración pública y desarrollo sostenible eficaz; Haití plantea una estrategia de desarrollo para el crecimiento económico sostenible, y Honduras promueve el desarrollo sostenible de la población.

**Medio Ambiente:** de la mano con el desarrollo sostenible, se encuentra repetidamente en los planes de desarrollo el concepto de “medio ambiente” como un eje prioritario a considerar en el desarrollo de los países. Por ejemplo, Haití busca la generación de riqueza y creación de empleo que asegure la protección del medio ambiente y el desarrollo social; tanto Honduras como Colombia, mencionan dentro de sus ejes de desarrollo regional, recursos naturales y ambiente; Panamá, declara expresamente el respeto, defensa y protección del medio ambiente; mientras que Haití y Panamá mencionan la “protección del medio ambiente” como parte de sus ejes de acción

**Imagen 2**  
Nube de conceptos: ejes estratégicos



Fuente: Elaboración propia en base al Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo ILPES/CEPAL.

## 2.4 Planificación participativa

La participación de la ciudadanía en los procesos de planificación y gestión de la política pública constituye en la actualidad el mayor de los desafíos en la perspectiva de “gobernar bajo el paradigma de la gobernanza”.

La participación ciudadana ha sido reconocida como un derecho humano fundamental que establece la legitimidad de ser parte de la toma de decisiones de los asuntos públicos, a través de formas institucionalizadas, más allá de la participación en los actos electorarios.

De esta concepción se desprende que los asuntos de interés público, pertenecen a todos los ciudadanos y que si bien es el Estado quien administra estos asuntos, no son de su propiedad.

Al involucrar a los actores interesados en los asuntos públicos, los sistemas republicanos y democráticos se consolidan, sin embargo el camino para esa apertura tiene sus dificultades, pues abrir el campo de juego a la participación ciudadana significa compartir poder.

En el cuadro siguiente se indica la legislación que está presente en la región, respecto a la necesidad de considerar a la ciudadanía en la construcción de política y gestión pública, en el ámbito de las ciudades y leyes de carácter nacional.

**Cuadro 6**  
**Participación ciudadana y legislación en la región**

País/Otro	N° y nombre de la ley	Año
XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Portugal.	Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública	2009
Bolivia (Estado Plurinacional de)	De la participación popular N° 1551	1994
Chile	Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública N° 20500	2011
Costa Rica	Ley orgánica del ambiente N° 7554-Decreto 8681-Fortalecimiento de la participación ciudadana en materia ambiental	2009
Brasil	Decreto 8243- Política nacional de participación social	2014 (rechazado por la Cámara Federal)
Ecuador	Ley orgánica de participación ciudadana	2011
Guatemala	Ley del sistema nacional de consejos de desarrollo urbano y rural Ley de descentralización	1986  2002
Argentina	Ley orgánica de comunas N° 1777	2005
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley orgánica del poder popular N° 832	2010
México	Ley de participación ciudadana del D.F.	2004 (con modificaciones 2016)
Perú	Ley de modernización de gestión del Estado N° 27658	2002
Foro Social de las Américas – Quito – Foro Mundial Urbano - Barcelona – Quito	Carta mundial por el derecho a la ciudad	2004
Brasil	Estatuto de la ciudad N° 10257	2001
México	Carta de la ciudad de México por el derecho a la ciudad	2010
Ecuador	Constitución de Ecuador Derecho a la vivienda y a la ciudad	2008
Bolivia	Constitución de Bolivia	
Colombia	Ley urbana Ley de desarrollo territorial N° 388	1989

Fuente: Elaboración propia

La existencia de estas leyes en cada uno de los países ha permitido instalar la discusión en la ciudadanía y también en los ámbitos gubernamentales, de manera tal que en la revisión de los planes de desarrollo y/o planes de gobierno de los países de la región, el tema de la participación ciudadana en los asuntos públicos se ha visibilizado con mayor frecuencia.

En ocasiones, la revisión de los planes demuestra que se habla de participación ciudadana y en otros casos, el tema es abordado desde la categoría de gobierno abierto, considerando que los dos, gobierno abierto y participación ciudadana son categorías entrelazadas.

Por ejemplo, Costa Rica ha considerado el tema del gobierno abierto de manera formal, incorporando un apartado específico en el documento. No obstante, el gobierno abierto aparece en otros planes como tema transversal, encontrándose que todos los países de cierta manera han considerado la participación ciudadana, a través de diferentes mecanismos, lo que pone de manifiesto una preocupación por la temática.

Se pudieron identificar dos modelos de participación ciudadana en la formulación de los planes. En el primer modelo están los países en los cuales se ha institucionalizado la participación mediante la generación de figuras representativas de organizaciones civiles, que junto al gobierno conforman organismos como el Comité Multisectorial (Belice), Consejos sectoriales (Brasil), conversación con los partidos políticos (Costa Rica), Consejos Ciudadanos de Planificación y de Asambleas Locales (Ecuador), Consejo Consultivo Ciudadano y Asambleas Ciudadanas (El Salvador), Consejos Regionales de Desarrollo (Honduras), Consejos de Desarrollo (Guatemala) y Auditoría Ciudadana (Panamá).

En el segundo modelo están los países que consideran la participación directa de la ciudadanía, en una forma más cercana al gobierno abierto, con el uso tecnologías e instrumentos de levantamiento de información. El método más utilizado es el de las consultas ciudadanas, instrumento utilizado por Barbados, Paraguay (300 referentes de diversos sectores), Perú (expertos de los ámbitos público y privado, incluyendo a las universidades y encuesta a 100 mil familias), República Dominicana (encuesta de opinión en todo el territorio nacional) y Colombia (encuestas de percepción ciudadana).

En este ámbito, México recurrió a diversos instrumentos como encuestas por Internet, recepción de propuestas ciudadanas físicas y electrónicas, 397 acciones de consulta a través de cinco foros nacionales, siete foros especiales, 32 foros estatales, 231 paneles de discusión y 122 mesas sectoriales.

Respecto a la participación de la ciudadanía en el proceso de ejecución del plan, los países muestran un bajo desarrollo, centrándose solamente la participación como un mecanismo para considerar la opinión de los actores. Fue así como se encontró solamente en dos países referencias a la participación ciudadana en la ejecución de los planes, pero siempre de forma condicional (a futuro), sin claridad de cómo en la práctica se llevará a cabo. En Brasil se indica que existirá un diálogo social, con un proceso de consulta durante la fase de desarrollo, y “la participación continua de la ciudadanía, en la fase de acompañamiento de la ejecución del plan”.

En el caso de Honduras, se indica que existirán “iniciativas ciudadanas que promuevan la participación y la auditoría social, y procurará el acercamiento entre los ciudadanos y sus autoridades locales”, entendiendo la auditoría social como el seguimiento de la sociedad a la ejecución de los planes. No existe información de si estas herramientas participativas se llevaron a la práctica.

La baja participación en la formulación de los planes queda de manifiesto si se considera el “Índice de Participación del Poder Legislativo” y el “Índice de Participación de la Sociedad Civil”, indicadores medidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El primer índice (con un máximo de 5 puntos) muestra un aumento desde el valor de 1,0 en el año 2007 a un valor de 1,1 en el año 2013; mientras que el segundo presenta un valor de 2,2 en ambas mediciones (con un máximo de 5 puntos).

Lo evaluado en los índices citados es la existencia de una ley sobre la participación de estos actores en la discusión del plan nacional, sus mecanismos de ejecución, y si ésta se cumple o tienen otros mecanismos de participación. Del total de los 24 países analizados en el 2013, solo cinco cuentan con una ley sobre participación del Poder Legislativo en la discusión del plan nacional, lo que podría explicar la escasa participación ciudadana. Se observa también que siete países tienen un avance nulo en el componente participativo, y que tres países evidencian un retroceso en el puntaje, lo cual indica que la ejecución de los mecanismos existentes no se ha consolidado en el período analizado<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> BID (2015) Construyendo Gobiernos Efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe.

Finalmente, uno de los aspectos importantes en el tema de gobierno abierto es el tema de la difusión y conocimiento por parte de la ciudadanía de la existencia de los planes nacionales de desarrollo. Al respecto se constató que en todos los países analizados los planes están disponibles en la web, y que en la mayoría de los casos se han realizado actividades de comunicación y difusión de los mismos, incluyendo su distribución impresa a los actores relevantes del respectivo país.

### 3. Coordinación

En los Diálogos Ministeriales de Planificación es posible identificar a partir de las declaraciones de las autoridades de planificación, la importancia del Plan como articulador o coordinador de la gestión pública<sup>38</sup>, según se aprecia en las siguientes declaraciones:

*“El Plan Nacional de Desarrollo es el principal instrumento de planificación del Gobierno y es en donde se realiza una aproximación para vincular metas nacionales con metas sectoriales e institucionales”* (Costa Rica).

*“Esta visión de largo plazo enmarca toda la planificación nacional y las políticas públicas. El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de los recursos públicos; y la coordinación de las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”* (Ecuador).

*“Dicha visión ha sido un importante elemento orientador de la acción pública en término de enfoques intersectoriales y coordinación interinstitucional, en el abordaje de los problemas y en un importante conjunto de reformas del Estado y otras iniciativas que se están implementando para ir concretando esta visión”* (El Salvador).

*“Los aspectos, métodos y herramientas con que se ejerce la coordinación de la planificación se enmarcan en el Sistema Nacional de Planificación, el cual se encuentra actualmente en proceso de desarrollo y consolidación, y que se define como la articulación de los procesos de planificación central, sectorial, institucional, con los procesos de planificación nacional, regional, departamental municipal y de ordenamiento territorial”* (Honduras).

*“La visión sirve de orientación para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y de los Planes Estratégicos de Desarrollo Concertado, y de las Instituciones del Estado en los tres niveles de gobierno. Las entidades conformantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico ajustarán sus planes estratégicos a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021”* (Perú).

*“El Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) y sus respectivas actualizaciones-como instrumento de planificación de mediano plazo y vinculado con el logro de los objetivos establecidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030- le sirve al Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo como medio fundamental en el proceso de coordinación sectorial de la planificación, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas para el desarrollo”* (República Dominicana).

Como se puede ver en los testimonios, los planes nacionales de desarrollo son reconocidos por las autoridades nacionales, como efectivos instrumentos de soporte para las políticas públicas y sus respectivos presupuestos, además de representar un mecanismo de coordinación entre el Estado central, sus diferentes sectores y con los gobiernos autónomos.

<sup>38</sup> Extraído de los Cuestionarios a los países: ILPES, 2014, Op. cit.

### 3.1 Acto político

En los Diálogos Ministeriales de Planificación también es posible relevar la importancia de la planificación en la región como un acto político, pues son numerosos los países que declaran que ella ha surgido como un medio para la solución de conflictos sociales y políticos<sup>39</sup>. Se pueden mencionar las siguientes experiencias al respecto.

En Colombia, la constitución de 1991 surge de un referendo ciudadano que coincide con procesos de negociación política con grupos guerrilleros que deponen las armas y se incorporan a la vida civil y política. La Asamblea Constituyente retoma así visiones de Estado y de país que coinciden en la necesidad de consolidar e institucionalizar el papel de la planificación. Algo similar sucede con las constituciones de Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia que dan salida a largos procesos de inestabilidad política. Estas constituciones son un esfuerzo de planificación inicial de un país.

Por su parte, en El Salvador ocurre un proceso inverso, ya que se pierde la planificación con la reinstalación de la democracia en los noventa, al amparo de gobiernos liberales que la consideraban instrumento propio del socialismo. Sin embargo, a partir de 2009, el país vuelve a tomar el Sistema Nacional de Planificación.

En Guatemala, el planteamiento del desarrollo se ha sustentado en los Acuerdos de Paz desarrollados en 1996, en medio de cambios sociales, políticos y económicos ocurridos durante los últimos 15 años. Como una iniciativa del Estado, en el 2012, se inició la formulación de la “Agenda de país–K’atun, nuestra Guatemala 2032”, que se espera será la ruta estratégica del desarrollo para los próximos años.

República Dominicana, después de un largo proceso de consulta, participación y modernización institucional, plasmó una visión de desarrollo al 2030; y al cabo de dos períodos presidenciales, realizó su diseño y preliminar aplicación. Luego, en un tercer mandato presidencial, se le ha dado continuidad, lo que significó una amplia movilización de voluntades, que sentó las bases de una formalización e institucionalización de la planificación del desarrollo.

En Panamá, los acuerdos de Concertación Nacional para el Desarrollo elaborados en 2007, con la participación del Estado, las organizaciones civiles, partidos políticos y la sociedad civil, sentaron las bases para que en el 2008, el Gobierno normara la elaboración de planes y/o visión a través de la Ley N° 34 de Responsabilidad Social Fiscal. La misma estableció que “al inicio de cada administración, dentro de los seis primeros meses, el Órgano Ejecutivo adoptará un Plan Estratégico de Gobierno, enmarcado dentro de los objetivos y metas que surgen de la Concertación Nacional para el Desarrollo y su propio compromiso electoral, el cual debe incluir una estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, que establecerán criterios para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional”.

### 3.2 Institucionalidad

La coordinación de las acciones públicas para el logro de los objetivos planteados en los planes nacionales, está directamente relacionada con la institucionalidad que respalda la planificación y con los instrumentos legales que definen las responsabilidades y mecanismos de coordinación entre las instituciones relevantes.

En todos los países existe una ley o decreto que designa a una autoridad a cargo de la elaboración del plan nacional. Adicionalmente, algunos países como Brasil, Colombia, Honduras Paraguay, República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela, cuentan con un Plan o Estrategia Nacional promulgado a modo de Ley de la Nación.

---

<sup>39</sup> Ibid

Si bien existe una autoridad designada por ley como rectora de la actividad de planificación del desarrollo de un país, en los sistemas nacionales de planificación –y en lo que refiere a las distintas etapas de la elaboración de planes nacionales (formulación, implementación y seguimiento y evaluación)- intervienen también otras instituciones. En este sentido, como ya se mencionó previamente, los instrumentos legales también determinan las responsabilidades y mecanismos de coordinación entre los distintos actores gubernamentales que participan en el proceso de elaboración de planes nacionales de desarrollo o equivalentes. A continuación, y a modo de ejemplo, se incluye el caso del Sistema Nacional de Planeación Democrática de México.

**Cuadro 7**  
**Instituciones que intervienen**  
**en el Sistema Nacional de Planeación Democrática de México**

<b>Marco normativo</b>	Ley de Planeación de 1983
<b>Órgano rector</b>	Ejecutivo Federal
<b>Instrumento central</b>	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
<b>Diseño o formulación</b>	Será responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional. Para la formulación, el Presidente de la República debe diseñar el plan y luego remitirlo al Congreso de la Unión. El Poder Legislativo formulará las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan. La Ley establece un plazo máximo de seis meses para elaborar, aprobar y publicar el Plan Nacional de Desarrollo (PND), desde que se asume la presidencia.
<b>Implementación o ejecución</b>	La Administración Pública, con ayuda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaborará, actualizará y ejecutará programas y estrategias integrados en el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, coordinará las distintas instancias de participación ciudadana, en el establecimiento de prioridades.
<b>Seguimiento y evaluación</b>	Para evaluar y monitorear el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Planeación en su artículo 9 estipula que, el Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizado en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente. Así como también, para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos.

Fuente: Elaboración propia.

En la mayoría de los países se cuenta con una institución –Ministerio u otra autoridad- encargada de la planificación de forma exclusiva. En menores proporciones, la función de la planificación nacional en los países está a cargo de: Ministerios u otras autoridades del área económica –como Finanzas o Economía-; de instituciones que concentran las funciones de planificación y finanzas; de la Secretaría de Gobierno; o de autoridades de otras áreas (ver cuadro 8).

En las declaraciones de las autoridades de planificación, es posible identificar la importancia que han tenido los organismos especializados en la planificación, en la coordinación de la gestión pública vinculada a la implementación de los planes, según se presenta a continuación<sup>40</sup>:

–El proceso de coordinación, se realiza a través de las Direcciones y/o Unidades de Planificación, tanto del nivel central como de las Entidades Territoriales Autónomas, define tres subsistemas de articulación el Ordenamiento y Desarrollo Territorial, la Inversión Pública y el Financiamiento para el Desarrollo y el Presupuesto” (Estado Plurinacional de Bolivia).

<sup>40</sup> Ibid.

–Ø *Governo Federal tem alguns instrumentos de coordenação central, além de operar, simultaneamente, nos fóruns organizados em cada setor. A nossa estrutura administrativa conta com unidades que têm a missão de convergir as ações e entre elas destacam-se o Ministério do Planejamento, que além de gerir o PAC é responsável por coordenar a elaboração e gestão do PPA, um instrumento que faz convergir toda a ação de Governo; a Casa Civil, que está inserida em diversos fóruns de coordenação das políticas além de concentrar a análise final de todas as normas; a Secretaria de Relações Institucionais, que acompanha em especial a relação com os demais entes; e o Ministério da Fazenda que também possui assento em diversos espaços de coordenação além de estar mais próximo dos Bancos Regionais. Outro instrumento importante nesse cenário é o BNDES” (Brasil).*

*“En el nivel de gobierno nacional, el DNP está organizado por dependencias que se corresponden más o menos con la estructura organizacional del Gobierno, de manera tal que cada una de ellas se convierte en interlocutora de los ministerios y entidades correspondientes, en los aspectos que por lo general se agencian, como son las políticas públicas y la formulación del presupuesto de inversión correspondiente (...) En lo relativo a la coordinación entre niveles (...) se conformó la Subdirección Territorial y de Inversiones Públicas (Colombia Cuestionario, 2013: 6). Las instancias de coordinación del gobierno nacional de más alto nivel son el Consejo de Ministros y el Consejo Nacional de Política Social y Económica” (Colombia).*

*“MIDEPLAN es el rector del Sistema Nacional de Planificación definido así en su Ley de creación 5525 y como tal tiene que brindar lineamientos, directrices, normas e instrumentos para el ciclo de planificación y en este caso el Gobierno está organizado en 14 sectores de actividad, involucra aproximadamente a 120 instituciones y las metas plasmadas pueden ser intersectoriales o intrasectoriales” (Costa Rica).*

*“SENPLADES tiene un rol protagónico como entidad coordinadora ya que debe impulsar la interacción de los diferentes actores, sociales e institucionales, para organizar y coordinar la planificación del desarrollo en todos los niveles de gobierno” (Ecuador).*

*“En relación con la coordinación interinstitucional, la Secretaría Técnica de la Presidencia tiene la atribución de coordinación en las diferentes etapas de la gestión pública, como lo son, las de formulación de políticas, su ejecución y evaluación. Además, como parte de sus atribuciones la STP coordina los gabinetes económico y social” (El Salvador).*

*“La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, de acuerdo con la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto Ley No. 114-98), es el órgano de la planificación del Estado. Le corresponde coadyuvar a la Presidencia de la República en la formulación de la política general de desarrollo nacional, evaluar su ejecución y efectos. Tiene entre sus mandatos, orientar y coordinar los procesos de políticas públicas sectoriales” (Guatemala).*

*“En el marco de la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y Adopción de un Plan de Nación para Honduras (Decreto 286-2009), la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, SEPLAN, asume el rol de coordinación para el proceso de planificación nacional, junto con otras dos instancias rectoras: la Secretaría de Finanzas (SEFIN), con quien se articula los procesos de formulación, vinculación y ejecución de la planificación operativa-estratégica y presupuesto a nivel institucional con los objetivos y metas de la Visión de País y Plan de Nación; y la Secretaría del Despacho Presidencial (SDP), quien coordina los Gabinetes Sectoriales responsables de la ejecución del Plan de la Nación” (Honduras).*

*“Desde una perspectiva más política, la coordinación respecto del avance del plan se articula en las reuniones de Consejo de Ministros que tienen una periodicidad semanal o quinquenal. Cabe destacar que en estos últimos años se avanzó en la creación de nueva institucionalidad a través de gabinetes enfocados en áreas específicas, que otorgan mayor transversalidad a la coordinación: desarrollo productivo, innovación, comercio exterior, social, ordenamiento territorial y seguridad” (Uruguay).*

Lo presentado anteriormente demuestra que los países han enfrentado de diferentes maneras el desafío de coordinación interinstitucional para lograr implementar el plan y lograr sus objetivos –sin existir un modelo único, dependiendo de la situación de cada país–.

No obstante, se aprecia un elemento común en estos sistemas, la existencia de una normativa fuerte y clara de las instituciones responsables de la planificación y de sus atribuciones. En este sentido destaca positivamente en la región que, de una u otra forma, se ha institucionalizado la planificación en organismos especializados o bien en entidades presupuestarias que suelen tener una mayor relevancia en los países. En cualquier caso, no es posible recomendar un modelo, pues existen diferentes realidades en los países.

**Cuadro 8**  
**Institución a cargo de los planes nacionales por países**

Tipo de Ministerio / Autoridad	Nº Países	Países
Planificación	10	Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, El Salvador, Haití, Jamaica, Trinidad y Tobago, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)
Finanzas o Economía	5	Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Panamá
Secretaría de Gobierno	7	Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Chile, Guatemala, Guyana
Planificación y Finanzas o Economía	6	Bahamas, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Costa Rica, Cuba y Uruguay
Otros	5	Argentina, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y Suriname
TOTAL	33	

Fuente: Elaboración propia.

### 3.3 Coordinación plan - presupuesto

Un tipo de coordinación necesaria para la correcta ejecución de los planes nacionales y el logro de sus metas, es la articulación Plan–Presupuesto, entendida como la coherencia en la formulación presupuestaria con la planeación o planificación nacional, o en otras palabras la vinculación entre los objetivos y las metas establecidas en los planes y su expresión financiera en el presupuesto público.

El tema presupuestario está presente en los planes nacionales de Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Dominica, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Paraguay, presentándose de diferentes maneras y profundidad, siendo un tema que en general se encuentra poco desarrollado en los instrumentos de planificación.

Del total de los 21 planes nacionales analizados solamente 13 mencionan algún tipo de estimación o proyección presupuestaria relacionada con su ejecución, algunas veces en forma de análisis o proyecciones macroeconómicas, o como estimaciones parciales del costo del plan, enfocadas especialmente en las inversiones, sin considerar otros tipos de gastos requeridos para el logro de sus objetivos.

En los planes nacionales, el único caso que presenta un presupuesto como tal es el de Brasil, que realiza un ejercicio de presupuesto completo, que le permite estimar los recursos necesarios para el desarrollo de los programas expuestos en el Plan para el período 2016-2019. Se considera tanto los programas temáticos (bienes y servicios entregados a la ciudadanía), como los gastos, mantención y servicios del Estado, orientados al apoyo y gestión del gobierno.

El presupuesto luego se desagrega por cada uno de los Programas Temáticos: Seguridad Social; Fortalecimiento del Sistema de Salud; Petróleo y Gas; Promoción del Trabajo Decente y la Economía Solidaria; Consolidación del Sistema Único de Asistencia Social; Educación de calidad para todos; Inclusión social a través de la Bolsa Familia, el Registro Unificado y la articulación de las políticas sociales; y otros.

**Cuadro 9**  
**Menciones al tema presupuesto en los Planes Nacionales**

País	Escenario macroeconómico – marcos presupuestarios de mediano plazo	Plan de Inversiones	Fuente de financiamiento	Presupuesto Plurianual	Presupuesto Global
Barbados		X			
Bolivia (Estado Plurinacional de)	X	X			
Brasil					X
Colombia	X	X			
Costa Rica		X			
Dominica		X			
Ecuador		X			
El Salvador	X	X			
Guatemala	X				
Haití			X		
Honduras				X	
Panamá	X	X			
Nicaragua	X				

Fuente: Elaboración propia en base a los Instrumentos de Planificación Nacional.

El presupuesto se distribuye en cuatro áreas temáticas: Social y Seguridad Pública; Infraestructura; Desarrollo Productivo y Ambiental; y Temas Especiales. Dentro de cada una de estas se distribuyen los recursos según sub áreas, por ejemplo, el área Infraestructura se subdivide en: Infraestructura urbana; Petróleo y gas; Energía eléctrica; Transportes; Combustibles y otros. Finalmente, se presentan las fuentes de financiamiento del plan según sean presupuestarias (presupuestos fiscales y de seguridad social; presupuesto de inversión de las empresas del Estado) y extrapresupuestarias (crédito, gasto tributario y otras fuentes).

En los planes del Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, El Salvador, Panamá, Guatemala y Nicaragua, se presenta un análisis del escenario macroeconómico (proyecciones de mediano plazo), marcos presupuestarios con los que se puede encontrar el plan de desarrollo; analizando variables como el crecimiento del PIB, la inflación, el ahorro y la inversión, lineamientos de política fiscal, etc. No obstante, en estos casos no se presenta un presupuesto de costos del Plan.

Barbados, Costa Rica y Dominica, presentan sólo un Plan Plurianual de Inversiones de mediano plazo, asociado al Plan Nacional, con la identificación de los proyectos individualizados, es decir, con nombre y monto, que serán ejecutados en el período, agrupados en sus respectivos sectores.

El resto de los países con planes de inversión identifican los montos estimados del gasto en inversión global en el período considerado, con diferentes desagregaciones.

El Estado Plurinacional de Bolivia lo desagrega en los sectores: productivos, infraestructura, sociales, medio ambiente y agua. A su vez, Colombia desagrega el valor total de inversiones según las estrategias del plan (movilidad social, buen gobierno, crecimiento verde, transformación del campo, seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz, competitividad e infraestructura estratégica); además de desagregar los recursos por objetivos particulares. En este caso, se identifican las fuentes de financiamiento y los proyectos de inversión individuales, aunque no se les asocian montos de recursos. No se identifican gastos del plan diferentes a los de inversión.

En el caso de Ecuador, el Plan plurianual de Inversión Pública 2013-2017, muestra la inversión proyectada para todo el período, desagregándose la inversión por gabinete sectorial, por tipología y por sectores de pre-inversión.

En El Salvador, la proyección de la inversión para el quinquenio 2014-2019 se presenta por sectores: Social, Económico y Seguridad y Justicia, además de una desagregación anual.

Haití, por su parte, sólo declara la necesidad de buscar fuentes de financiamiento, mientras que en Honduras el tema se reduce a señalar que va a realizar presupuestos plurianuales.

Finalmente, en Panamá se realiza una distribución bastante completa, con asignación de montos de inversión anual para el período según las áreas de prioridad del Plan Estratégico de Gobierno (Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Desarrollo de las Personas, Ambiente y Gobernabilidad); según sectores (Social, Económico, Infraestructuras, Ambiente, Administración y Justicia); según instituciones; y según Metas Insignias y proyectos emblemáticos del Gobierno.

En general, salvo Brasil, los planes no presentan una estimación presupuestaria del costo de su ejecución, ni de las fuentes de financiamiento. Tampoco se indica cómo se realizará la coordinación entre el plan y el presupuesto, ni como se afrontará la dualidad en las entidades encargadas de ambas gestiones públicas, generalmente las Secretarías de Finanzas con las de Planificación (ver capítulo de presupuesto).

En los Diálogos Ministeriales de Planificación, fue posible relevar la importancia de la coordinación Plan–Presupuesto como herramienta de gestión pública<sup>41</sup>, que se refleja en los siguientes testimonios:

*“La herramienta de coordinación existente es el Presupuesto General de Estado y los métodos de coordinación son las normas generales de administración presupuestaria”* (Panamá).

*“En lo relativo a la gestión de proyectos, este proceso se resuelve a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el cual está relacionado con el sistema de presupuesto (...). En el desarrollo del proceso general de inversión pública, la relación del Sistema Nacional de Inversión Pública con otros sistemas de la gestión pública es muy directa, ya que le corresponde al SNIP entregar algunos insumos que son claves para la gestión de los demás sistemas. El pleno funcionamiento de todos los componentes del SNIP generará la información oportuna y de calidad para apoyar la gestión de los siguientes sistemas de gestión pública: (...) Presupuesto (...) Crédito público (...) Tesorería y contabilidad (...) Contrataciones administrativas”* (República Dominicana).

### **3.4 Coordinación de la implementación**

La coordinación para la ejecución de los planes entre los diferentes actores públicos encargados de la implementación de las políticas (Secretarías o Ministerios y sus organismos), involucra aspectos técnicos y políticos –con esfuerzos interinstitucionales en los niveles centrales y territoriales-. Este es un aspecto considerado deficiente al analizar la información disponible, pues en general, es un ámbito que no se aborda en el diseño de los planes. Esto implica que no se pueda conocer –cómo” y –quién” realizará las acciones, pues no se identifican los responsables de las mismas, qué mecanismos de coordinación se utilizarán, ni cuáles serán los programas y/o proyectos con los que esperan lograr los objetivos.

<sup>41</sup> Ibid

Los planes de Costa Rica, Perú y Paraguay presentan de manera formal el tema de la coordinación o articulación interinstitucional; mientras que en Dominica y San Vicente y las Granadinas, si bien se enuncia en una sección, el contenido se refiere al financiamiento de inversiones.

Paraguay es un país que ha prestado atención a esta temática. El “Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030” se implementará a través de “la programación, presupuesto, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, programas, proyectos e intervenciones públicas de los organismos y entidades del Estado”; bajo la coordinación del Consejo de Ministros y los equipos especializados que conforman el Gabinete Civil, el Gabinete Social, el Equipo Económico, el Gabinete Militar, así como diversos Consejos Nacionales como el de Ciencia y Tecnología, el de Defensa, el Ambiental, el Sistema de Integridad, entre otras instancias de Coordinación.

Las entidades rectoras a nivel sectorial (Ministerios, Secretarías y otras entidades) se integran a través de los planes sectoriales y la coordinación de organismos bajo su rol rector. Bajo la rectoría de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) se consolidarán Planes de Desarrollo Departamental y se impulsará su articulación con los planes sectoriales y con el presente Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, la STP emitirá los lineamientos técnicos a ser considerados por las municipalidades en la elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

De igual modo, se plantea la elaboración de los instrumentos de gestión: plan estratégico institucional, plan anual de inversión, plan operativo anual, plan de compras, contrataciones y presupuesto público; o, para la coordinación con otros sistemas de gestión pública como el Modelo Estándar de Control Interno de Instituciones Públicas (MECIP), entre otros.

Además, se indica que los diversos planes que comprende el sistema, establecerán sus respectivos marcos de gasto de mediano plazo que permita el presupuesto plurianual integrado a la planeación nacional, en todos los niveles de la Administración Pública.

Costa Rica también aborda el tema de la coordinación. Sin embargo, no plantea una propuesta, sino que más bien presenta desafíos y requerimientos para el logro del plan; tales como la mayor eficiencia en la generación y captación de ingresos, y la mayor eficiencia en el presupuesto y ejecución de recursos en las instituciones públicas. Hace referencia a los Planes Operativos Anuales con estricto apego a las orientaciones estratégicas del PND y al presupuesto sobre la base de programas y proyectos. Propone una serie de mejoras de los mecanismos de coordinación entre poderes, de la capacidad política, administrativa y tecnológica de las instituciones públicas, de los sistemas de contraloría de servicios, rendición de cuentas, e innovación en materia de participación ciudadana en la auditoría del accionar público, entre otras materias.

En el caso de Perú, se aborda la articulación como un encuentro entre los diversos instrumentos de planificación. El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) establece los objetivos nacionales, desde los cuales deben desprenderse los objetivos de los planes o estrategias sectoriales y multisectoriales; como por ejemplo, la Agenda de Competitividad, el Plan Nacional de Diversificación Productiva, el Plan Estratégico Nacional Exportador y el Plan Estratégico de Turismo. Estos planes y estrategias contienen objetivos y acciones que se engranan a los objetivos nacionales con la finalidad de incrementar la competitividad del país y lograr su transformación productiva para el desarrollo económico de acuerdo al PEDN.

En los Diálogos Ministeriales de Planificación, se recogieron dos testimonios sobre la relevancia de la coordinación:<sup>42</sup>

*“La coordinación, tanto entre sectores como entre escalas de gobierno, es uno de los mayores problemas estructurales de la gestión pública (...): diferentes temporalidades, organización federal, potestades sobre los recursos, la ausencia de una cultura organizacional de trabajo interdisciplinario y, por otro lado, la escasez de plataformas institucionales que lo favorezcan” (Argentina).*

<sup>42</sup> Ibid.

*“El reto principal que enfrenta la planificación en la actualidad es superar la desarticulación estructural que se ha venido gestando con los años, entre los procesos de: formulación de políticas públicas, los ejercicios de planificación (sectorial y territorial), la programación operativa y la de presupuestación del gasto y la inversión pública, tanto sectorial como territorial, así como la optimización de los aportes de la cooperación internacional”* (Guatemala).

#### **4. Seguimiento y evaluación del plan**

En términos de la planificación nacional, la evaluación se entenderá como el procedimiento mediante el cual se levanta y se analiza información con el fin de generar juicios respecto a la calidad de la gestión en la implementación de los planes, y el avance en el logro de sus objetivos.

Considerando lo anterior, un sistema de evaluación asociado a la existencia de un instrumento de planificación nacional, está vinculado a dos conceptos: el seguimiento del grado de ejecución de las acciones que propone el Plan, y la evaluación del logro de los resultados u objetivos que se plantea en él.

Al respecto, se debe mencionar que ningún país incorpora en el plan nacional la manera en que realizará el seguimiento de la ejecución de éste, es decir, no se considera en ninguno de los casos realizar un monitoreo de la ejecución de las acciones o iniciativas que se plantean en ellos –sean estas programas, proyectos, líneas de acción, etc.

De esta manera, la función evaluadora de la planificación se ve recogida en los instrumentos de planificación nacional de manera parcial, pues solamente en 14 de ellos se mencionan de alguna manera las funciones de seguimiento y evaluación, con diversos grados de desarrollo y especificidad, siempre asociado al cumplimiento de las metas y objetivos formulados en los planes.

En algunos casos es posible encontrar la presentación del tema de manera general, indicando el encargado de realizar el seguimiento o los indicadores que se utilizarán para esto –asociándose en otros países al sistema nacional de evaluación de las políticas públicas-. De todos modos, no hay un desarrollo completo del tema en los planes que permita asegurar un correcto seguimiento de las acciones del plan, ni los elementos necesarios para evaluar los resultados de éste; tales como el responsable de levantar y entregar la información, la frecuencia de medición, los indicadores a levantar, los informes, etc.

En cuanto a los sistemas de evaluación de la gestión, se encontraron dos situaciones. Por un lado, están los países que utilizan los sistemas nacionales de evaluación de las políticas públicas ya existentes, y por otro, un grupo de países en donde no existía sistema de evaluación, y debido a la formulación del plan se genera la necesidad de construir un sistema. En estos casos se especifica que dentro del sistema a diseñar estará la evaluación propia del plan.

México usa el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a nivel federal para monitorear el Plan Nacional. Mediante el uso del mismo, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dan seguimiento a los resultados de sus acciones en relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y con los programas a su cargo, e informan al respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de que el Presidente de la República informe de los resultados de su ejecución. Este sistema monitorea y evalúa en base a indicadores los programas presupuestarios federales, con el uso de la metodología de marco lógico, vinculándose una matriz de indicadores (MIR) con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo para cada uno de los programas evaluados, permitiendo así hacer seguimiento de los resultados de estos indicadores para cada programa, y a un nivel agregado para el Plan Nacional.

Otro país que vincula la evaluación del plan con su Sistema Nacional de Evaluación ya existente, es Colombia, en donde el Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados (Sinergia), cuenta con un componente para el seguimiento a las metas de gobierno (Sinergia Seguimiento), el cual verifica y elabora un análisis periódico del avance de metas de las entidades públicas, lo que es posible asociar con el cumplimiento del Plan. Además, Sinergia tiene otro componente (Sinergia Evaluaciones), que estudia intervenciones públicas particulares con el fin de generar información para los procesos de rediseño y ajuste de las políticas priorizadas por el Gobierno nacional, que están directamente relacionadas con los objetivos nacionales, pero cuyo objetivo no es evaluar el Plan.

Jamaica también asocia la evaluación de la “Visión 2030 Jamaica” con sus mecanismos nacionales de gestión pública, concretamente con el *Performance Monitoring and Evaluation System* (PEMES), el *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) y el *Jamaica Public Investment Prioritization System*. Adicionalmente, se indica que se generarán grupos de trabajo de actores relevantes, se capacitará a los funcionarios públicos en gestión por resultados, se revisarán y corregirán los indicadores de resultados de los ministerios más importantes, entre otras actividades, pero no existe aún un instrumento establecido para evaluar la ejecución o los resultados del Plan.

En una situación similar se encuentra en Dominica, en donde el Ministerio de Finanzas es el encargado de la implementación y generación de reportes de las estrategias, programas y planes de trabajo anuales, vinculándose la Estrategia Nacional con el Sistema Nacional de Evaluación, centrado en la evaluación de las políticas públicas en general –especialmente de sus productos, resultados e impactos-. Utiliza diferentes instrumentos de monitoreo, y bajo la supervisión de un comité de secretarios de Estado, que se reúne mensualmente bajo la coordinación del Ministerio de Finanzas, y cuya principal función es implementar un mecanismo de monitoreo interministerial para los programas de inversión pública.

El segundo grupo de países que han desarrollado sistemas de evaluación a partir de la formulación del plan nacional, son El Salvador, Costa Rica y Paraguay.

En El Salvador se declara que los instrumentos y mecanismos de seguimiento y evaluación del “PQD 2014-2019” conformarán el Sistema Nacional de Planificación. Se medirá de manera sistemática, periódica y objetiva los avances y resultados del “PQD 2014-2019”, con la coordinación de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia. La misma diseñará los instrumentos, mecanismos y procedimientos que se utilizarán, indicándose los principales lineamientos, el compromiso de realizar un Informe anual de seguimiento, un Informe intermedio de evaluación, y un Informe final de evaluación, con la descripción de los contenidos que tendrá cada uno de estos informes.

Costa Rica también ha incorporado la evaluación en el país gracias a la formulación del plan. Se menciona que MIDEPLAN –como ente rector del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y del Sistema Nacional de Evaluación (SINE)- conjuntamente con todos los actores, llevarán a cabo el seguimiento de las metas nacionales, sectoriales y de programas y proyectos del PND, basado en los lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y evaluación estratégica en el sector público en Costa Rica (establecidos en el seno de la Comisión Interinstitucional del Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN). La periodicidad del seguimiento a metas del PND será trimestral, semestral y anual, con reportes de seguimiento a metas de programas y proyectos para informar al gobierno. Dentro del mismo Plan, se definió una Agenda Nacional de Evaluaciones del “PND 2015-2018”, con la identificación de 15 intervenciones públicas distribuidas en nueve sectores, correspondientes a políticas, programas y proyectos estratégicos, seleccionados como prioritarios en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Guatemala con su plan *K’atun* también incorporó la función de seguimiento y evaluación en el país, especialmente para el Plan Nacional de Desarrollo; el cual está bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR). La base de este sistema son los indicadores identificados en el Plan Nacional de Desarrollo. A partir de estos indicadores se construyeron matrices de prioridades, metas, resultados y lineamientos contenidas en este Plan, que son los principales instrumentos de seguimiento y evaluación.

Cada institución debe realizar un ejercicio interno, identificando indicadores que reflejen como cada producto contribuye al logro de los resultados y metas del Plan Nacional de Desarrollo, según la cadena de valor público y los resultados esperados a partir de los bienes y servicios institucionales. Las instituciones deberán identificar y definir, de manera gradual, las metas e indicadores institucionales de su competencia por medio de los cuales se puede dar seguimiento y evaluar los avances del Plan. Se indica que este proceso deberá quedar plenamente identificado en las políticas institucionales y los planes estratégicos, multianuales y operativos anuales.

En Paraguay, como parte del “Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030”, se ha planteado la iniciativa de desarrollar un sistema similar a los países anteriores, en donde la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) en coordinación con el Ministerio de Hacienda, monitorean la implementación del PND.

Se propone hacer el seguimiento de la ejecución del gasto y la medición de los avances en infraestructura de los programas de inversión vinculados al Sistema Nacional de Inversión Pública, así como de la producción de los bienes y servicios entregados en función de las metas programadas a nivel territorial y nacional por los Organismos y Entes del Estado (OEE). Adicionalmente, se espera implementar el enfoque de gestión por resultados con la evaluación del desempeño de los programas públicos y de las instituciones. Con este fin se creará un Consejo Nacional de Evaluación de la Gestión Pública (CNE), que establecerá una agenda bianual de evaluación que defina los programas prioritarios e instituciones que deban ser evaluadas, el tipo de evaluaciones a ser aplicadas, así como la definición de los recursos a ser asignados para llevar a cabo las mismas. Estas iniciativas mencionadas están en etapas iniciales de diseño e implementación, se centran más bien en evaluación de las políticas públicas, por lo que aún no es posible de concluir respecto de la función real de evaluación de la implementación y resultados del plan como tal.

En el caso de San Vicente y las Granadinas, se indica que el gobierno realizará un monitoreo continuo del progreso del *“National Economic and Social Development Plan 2013–2025”*, estableciendo modalidades para el monitoreo anual, revisiones cada tres años y una evaluación final de los resultados del Plan.

En el caso de Barbados, lo indicado respecto a la evaluación del Plan se centra en el aspecto institucional, es decir, se identifica como encargado al Ministerio de Finanzas y Economía, y la participación de las agencias que implementan los programas, proyectos e iniciativas públicas. Asimismo, se indican los lineamientos generales de la evaluación global de la gestión pública, sin hacer mayor referencia a la evaluación de la Estrategia 2013–2020.

Por otra parte, en Belice se indica que un Comité realizará el monitoreo; mientras que en Haití se menciona que el seguimiento se realizará mediante el uso de indicadores.

Finalmente, los otros países que mencionan el tema del seguimiento y evaluación del plan son Honduras y República Dominicana. Estos se limitan a presentar los indicadores valorados en una línea base y la identificación de las metas, elementos esenciales.

### Recuadro 3

#### Costa Rica: Un ejercicio práctico de vinculación del PND con los ODS

Dentro de los sistemas de planificación de América Latina, el caso de Costa Rica es destacable desde el punto de vista de la relevancia que le ha dado el país a los ODS en la planificación nacional, al hacer un ejercicio interno de vinculación de los objetivos con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018. Es un caso ejemplar que demuestra cómo se puede plasmar en las políticas sectoriales, el cumplimiento de las metas de los ODS, al relacionar los 84 programas que contiene dicho Plan con cada uno de los 17 ODS.

El Gobierno de Costa Rica promulgó el Decreto 40203, mediante el cual el Poder Ejecutivo establece la *“Gobernanza para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Costa Rica”*, creando un consejo de alto nivel integrado por el Presidente de la República, el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, y el Ministro de Ambiente y Energía. Adicionalmente, se creó la Secretaría Técnica de los ODS, organismo perteneciente al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), quien entre otras funciones debe proponer directrices para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS; promover que las metas de los ODS comprometidas por Costa Rica estén incorporadas en los diversos instrumentos de planificación y presupuesto; fomentar la participación social en el cumplimiento de los ODS; implementar una estrategia de seguimiento y evaluación de los ODS; establecer mecanismos de rendición de cuentas; elaborar informes; organizar estrategias de comunicación; y convocar una vez al año a los representantes de los Poderes del Estado, instituciones públicas, sociedad civil, sector privado, organismos internacionales y gobiernos locales para participar en el foro de los ODS y dar seguimiento a los acuerdos del consejo de Alto Nivel.

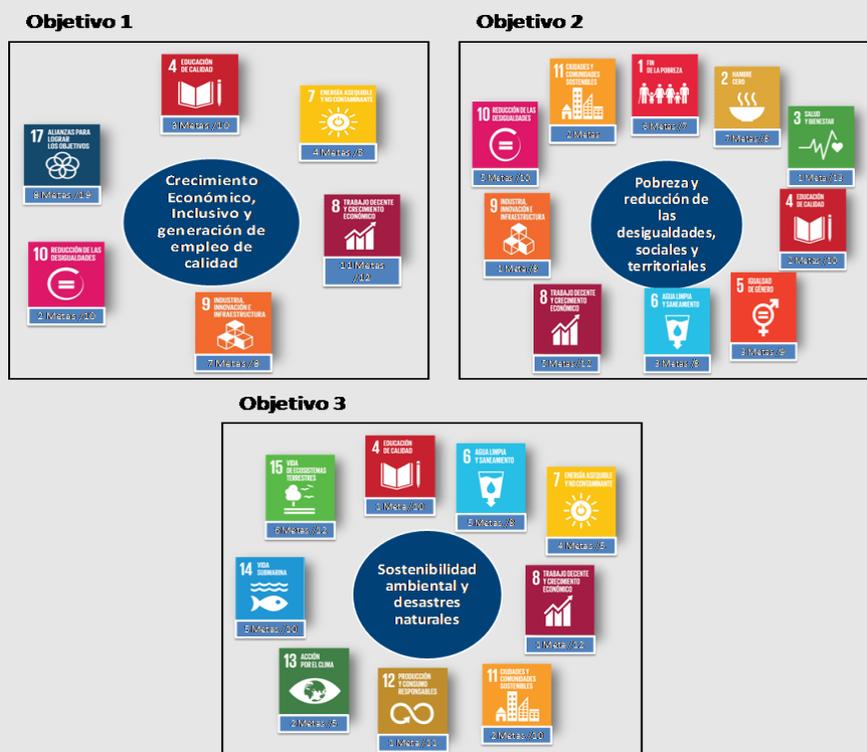
La Secretaría Técnica está en proceso de caracterización de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de manera conjunta con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Éste aporta la metodología, disponibilidad de datos, factibilidad de obtención de estos, identificación de fuentes por indicador para la definición de las líneas base. Además, está realizando un mapeo de actores estratégicos por meta de los ODS y propuesta de programación de las metas de los ODS: 2030-2027, 2023-2026 y 2019- 2022, de tal manera que concuerden con los periodos de elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo y se puedan incorporar en dicho instrumento.

## Recuadro 3 (continuación)

Una de las acciones iniciales de esta Secretaría fue el análisis de la vinculación de metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, con el fin de establecer prioridades en el corto plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 tiene tres ejes principales u objetivos de largo plazo: 1) Crecimiento Económico, Inclusivo y generación de empleo de calidad; 2) Pobreza y reducción de las desigualdades, sociales y territoriales; y 3) Sostenibilidad Ambiental y desastres naturales.

**Diagrama 1**  
Alineación de los objetivos a largo plazo del Plan Nacional con los Objetivos de Desarrollo Sostenible



Como se muestra en la figura anterior, el trabajo de vinculación realizado por la Secretaría Técnica de los ODS de MIDEPLAN, señala que 16 de los 17 ODS son recogidos en los tres ejes u objetivos de largo plazo del PND. El único objetivo que no se vincula a los objetivos de largo plazo del plan es el ODS 16—Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible. A su vez, Costa Rica adscribe un total de 86 metas, que representan el 51% del total de metas consideradas en la Agenda 2030 (169).

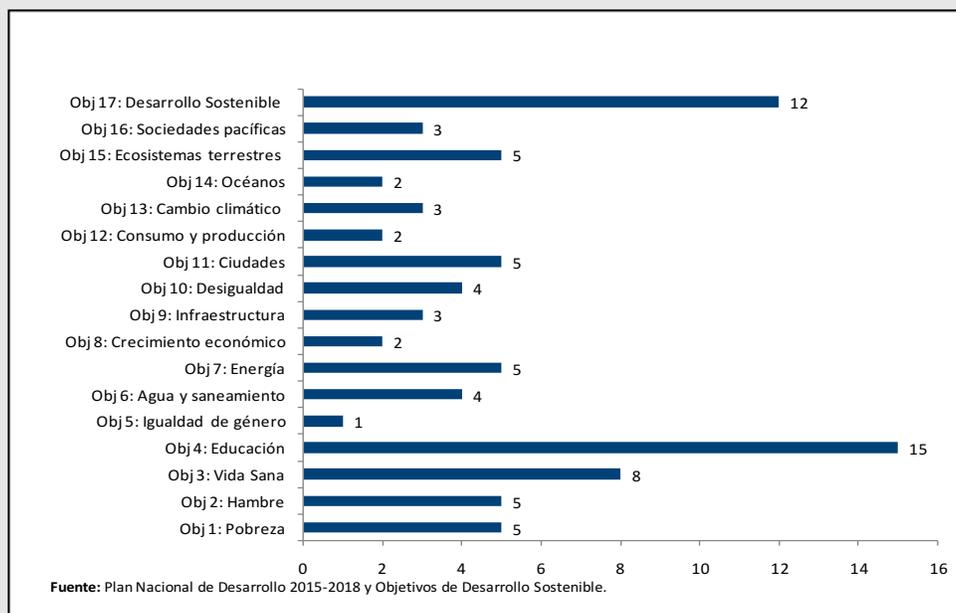
La definición de los objetivos y metas nacionales, a partir de los tres pilares de desarrollo presentados se operacionalizaron en objetivos y propuestas para 16 sectores, como Trabajo y Seguridad Social, Desarrollo Humano e Inclusión Social, Salud, Nutrición y Deporte, etc. Estas se concretaron en programas y proyectos a ser ejecutados por las diversas instituciones del sector público. El aporte sustantivo que brinden estos entes en su trabajo cotidiano, es lo que se espera garantice el cumplimiento de los objetivos y resultados sectoriales, así como el logro de los objetivos propuestos en los tres pilares y finalmente de la visión que los orienta.

Luego se vincularon los programas con los que cuenta el PND con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, identificando de esta manera aquellos que concretamente aportan al logro de los ODS.

Como se observa en el gráfico siguiente, es posible ver el esfuerzo de Costa Rica en la determinación de programas públicos concretos que buscan el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pudiéndose encontrar que todos los ODS cuentan con al menos un programa que busca su logro, incluso el N° 16 que en el análisis de las definiciones estratégicas no fue posible de vincular con el PND. No obstante, existen diferencias en la cantidad de programas públicos que aportan a los ODS, que es un reflejo de las prioridades que tiene el país, con un notorio acento en la educación, el desarrollo sostenible y la vida sana (país caracterizado por el ecoturismo), y con menor prioridad en los objetivos relacionados con la igualdad de género, océanos, consumo y producción y crecimiento económico.

## Recuadro 3 (conclusión)

**Gráfico 1**  
Programas del PND 2015 – 2018 según Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Elaboración propia con información entregada por MIDEPLAN-Costa Rica

<sup>a</sup> Las metas fueron contabilizadas de manera diferente, pues existen 16 metas que se encontraron repetidas entre los tres ejes prioritarios.

## C. Reflexiones

A la luz de lo presentado en este capítulo, referido al panorama de la situación actual de los países en el tema de la planificación, y usando como fuente de información los instrumentos de planificación nacional, además de los diálogos ministeriales, es posible mencionar los siguientes elementos que resumen el Estado del tema en la región, sus avances y desafíos.

La función prospectiva de la planificación muestra a un número creciente de países que ha desarrollado ejercicios de planificación de largo plazo. No obstante, aún en la mayoría de los países los instrumentos de planificación son de corto o mediano plazo, asociados generalmente a períodos de gobierno, por lo que, a pesar de ser denominados planes nacionales, en la práctica son planes de gobierno.

El uso de técnicas prospectivas, con el uso de metodologías conducentes a la construcción de escenarios para los procesos de planificación, se encuentra en una etapa naciente, con muy pocos países que han usado técnicas de este tipo para la formulación de sus planes, siendo un desafío para las autoridades de planificación.

La función formuladora de la planificación muestra muy buenos resultados en el análisis, por cuanto la gran mayoría de los países cuenta con un instrumento de planificación nacional, o está en proceso de formulación, lo que demuestra la importancia de esta herramienta de gestión pública en la región.

La estructura, contenidos y tratamiento de los temas en los instrumentos de planificación muestran una gran variabilidad, siendo dificultosa la comparación y homologación de los planes, identificándose la necesidad de unificar criterios y metodologías en la región, con el fin de facilitar el entendimiento y replicar las buenas prácticas.

La planificación como creadora de sentido es una función que pudo verse claramente reflejada en el análisis realizado en esta sección, encontrándose visiones de futuro para la mayoría de los países, con obvias diferencias, pero con elementos comunes en sus imágenes país, como son la Sociedad (ciudadanía), el Crecimiento Sostenible, la Democracia, la Gestión Pública de Calidad, y la Sociedad Pacífica y de Derechos.

Respecto a los ejes estratégicos que los países plantean para lograr sus visiones, destacan como más frecuentes el Crecimiento Económico, el Desarrollo Humano y Social, la Seguridad Ciudadana, la Gobernabilidad y la Infraestructura.

Respecto al gobierno abierto en los procesos de planificación, se encontró que aún falta mucho desarrollo, con bajos niveles de participación real de la sociedad civil en la formulación de los planes, con la aplicación de modelos más bien representativos que participativos, y la casi nula participación de la ciudadanía en el proceso de implementación del plan.

La función evaluadora de la planificación muestra un desarrollo escaso, pues los planes en su formulación no consideran mecanismos para hacer un seguimiento y monitoreo que permita la efectiva implementación del plan, ni tampoco para evaluar los resultados esperados de éste. En general, se vincula la evaluación con los diferentes sistemas nacionales de evaluación de políticas públicas y/o de evaluación de inversiones, sistemas necesarios en los países, pero que no evalúan el plan en forma integral, sino que analizan políticas públicas aisladas. De esta manera surge el desafío de desarrollar metodologías y procesos de evaluación de los planes mismos, primero desde el punto de vista del grado de implementación, con evaluaciones intermedias, y posteriormente medir con evaluaciones finales el logro de los objetivos planteados en éstos.

La función coordinadora presenta diferentes panoramas según el ámbito que se analice. Por una parte, se destaca el rol que ha tenido la planificación en la región como un acto político que amalgama voluntades y busca soluciones a las situaciones sociales y políticas en los países. La planificación ha adquirido un rol relevante en los últimos años, como lo demuestra la gran cantidad de países con instrumentos de planificación vigentes.

Desde el punto de vista institucional, la presencia de instituciones de alto nivel, como Secretarías y Ministerios especializados en planificación, es un esfuerzo destacable de los países en busca de la coordinación de las políticas públicas para el desarrollo del país.

La función de coordinación interinstitucional es uno de los mayores desafíos, pues en general los planes se centran en las definiciones estratégicas y en algunos casos en las acciones y programas, pero no se mencionan aspectos sobre la operación de las entidades gubernamentales, ya sea para la coordinación con las secretarías de Hacienda para la disponibilidad de recursos (articulación plan-presupuesto), como con las instituciones sectoriales encargadas de su implementación. Tal como se menciona en algunos planes, una manera de enfrentar este problema es complementar en la implementación, el modelo de gestión por resultados, considerando los pilares del ciclo de gestión pública<sup>43</sup> (Planificación para Resultados; Presupuesto por Resultados; Gestión Financiera, auditoría y adquisiciones; Gestión de programas y proyectos; y monitoreo y evaluación), como una línea de comunicación y estructuración de la gestión pública.

El caso presentado de Costa Rica muestra como los planes de desarrollo nacional pueden ser alineados con los ODS, con la definición de acciones concretas. Además, la creación de una Secretaría Técnica especializada para la coordinación de los ODS, es una buena práctica de cómo los países pueden enfrentar institucionalmente la Agenda 2030 en sus procesos de planificación y gestión pública.

---

<sup>43</sup> La Gestión para Resultados en el Desarrollo. BID 2010.

### III. La elaboración del presupuesto en los países de América Latina y el Caribe



Continuando con el ciclo de la Gestión Pública y referenciando el diagrama que acompaña este Panorama, a continuación profundizaremos sobre el presupuesto. El mismo se compone de complejos procesos de intercambios y decisiones entre los actores involucrados. Esta etapa también se encuentra atravesada por los principios de gobierno abierto, ya que dentro del grupo de actores involucrados en el proceso presupuestario se encuentra la ciudadanía.

Esta perspectiva, requiere de la consideración tanto de mecanismos que canalicen la participación de la misma, como de herramientas de acceso a la información. En los últimos años, distintos países han tomado iniciativas en ambas direcciones, tal es el caso de los presupuestos participativos a niveles locales y la generación de indicadores que califican el grado de información (presupuesto abierto) disponible a los diversos actores. Asimismo, debe contemplarse la importancia de la transparencia en el proceso presupuestario, la cual es entendida como la divulgación completa de la información fiscal.

## A. Marco Conceptual

El presupuesto público es un instrumento altamente institucionalizado, que resume la disponibilidad de recursos para todas las áreas de gestión del gobierno, estructurados en base a procesos diseñados para la asignación de recursos en plazos limitados de tiempo. Es un instrumento mediante el cual se establecen las prioridades de gobierno, y se asignan los recursos para la implementación de sus políticas, proyectos y programas, con el objetivo de cumplir sus objetivos de desarrollo. Consiste en una estimación financiera de los ingresos y egresos para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos.

El proceso presupuestario debe procurar que el financiamiento del gasto público, proveniente principalmente de los impuestos, se realice de manera eficiente y eficaz para la provisión de los bienes y servicios a la ciudadanía. Desde esta perspectiva, la calidad del gasto público<sup>44</sup> está estrechamente relacionada con el presupuesto y su gestión.

El presupuesto cumple varias funciones en el ámbito político, institucional, económico y gerencial para el cumplimiento de sus propósitos<sup>45</sup>. En el ámbito político-institucional, alude a la posibilidad de alcanzar objetivos políticos con los recursos públicos (por ejemplo, la redistribución), así como la capacidad de usar los recursos públicos, por parte del Poder Ejecutivo (PE), y establecer un marco legal para su asignación y desembolso. Para dichos efectos, los países definen distintos arreglos institucionales presupuestarios, en los cuales determinan: la centralización o descentralización de las decisiones del PE en la formulación del presupuesto; las atribuciones que tiene el Poder Legislativo para modificar el presupuesto; los límites temporales, procedimentales y cuantitativos a la discusión del presupuesto; el poder de veto del PE sobre el presupuesto aprobado por la Legislatura; la flexibilidad con que cuenta el PE para ejecutar el presupuesto aprobado; la autonomía del órgano de control externo, y los poderes de éste para fiscalizar la gestión financiera; y los mecanismos de rendición de cuentas. Estos arreglos institucionales definen el poder relativo de cada uno de los actores que intervienen en el proceso presupuestario, cómo interactúan y cómo resuelven sus discrepancias en la asignación de recursos.

La función económica se refiere a dos aspectos. El primero tiene que ver con la asignación de recursos públicos entre usos alternativos y competitivos, y el segundo se relaciona con aspectos macroeconómicos, en la medida que el presupuesto constituye una de las principales instancias de formulación de la política fiscal.

---

<sup>44</sup> Calidad de los egresos del sector público (y de las intervenciones que financia) que se caracterizan por ser eficientes (operan con criterios de mínimo costo), eficaces (alcanzan las metas trazadas para la provisión de bienes y servicios), transparentes (tiene rendición de cuentas con base en resultados), equitativos (están orientados prioritariamente hacia las poblaciones vulnerables), pertinentes (están alineados con los objetivos estratégicos del Gobierno, contenidos en el plan de desarrollo nacional o su equivalente) y sostenibles desde el punto de vista fiscal. En suma, se trata de egresos que, de manera verificable, generan valor público para los ciudadanos e incrementan el nivel de bienestar en la sociedad. Engl, Reinhard, Dineiger P y García Moreno M (editores) (2016) –Fiscalización y calidad del gasto público en América Latina y el Caribe el rol del poder legislativo y de la entidad de Fiscalización superior”. 2016. Proyecto Apoyo a la Política Fiscal en El Salvador. Agencia GIZ San Salvador.

<sup>45</sup> Presupuestos para el Desarrollo en América Latina. BID 2014, Marcel, Guzmán y Sanginés.

Finalmente, la función gerencial aborda, por un lado, aspectos tales como la disponibilidad de los recursos con que operan los organismos gubernamentales durante el año y, por otro, los límites financieros a dicha gestión. Desde esta perspectiva, es que la preparación del presupuesto requiere de una fuerte interacción entre los organismos públicos y la autoridad presupuestaria, en la que se establecen compromisos, responsabilidades y obligaciones.

El presupuesto no es solo un ejercicio técnico realizado anualmente, sino que lo componen complejos procesos de negociación entre los actores involucrados, que resultan en acuerdos sobre las prioridades gubernamentales y el financiamiento de las acciones y programas. De aquí surge la importancia de la “Gestión Presupuestaria”, como elemento importante de la gestión pública, entendida como la formulación y ejecución de un presupuesto en el marco de un ciclo estructurado y regulado, en la que participan diversos actores (ejecutivo, legislativo, ciudadanía) y en el que se deben procurar ciertos requisitos para asegurar la calidad del gasto público. En este capítulo se analizará los principales aspectos de la gestión presupuestaria de los países, sin considerar las funciones o los manejos del presupuesto desde el punto de vista macroeconómico.

## 1. Ciclo presupuestario

El presupuesto es un proceso cuyas fases consisten en: programación, formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación<sup>46</sup>. Cada etapa del ciclo presupuestario tiene sus insumos, objetivos, actores y productos específicos. Es por esto que parte importante de las iniciativas de reformas de las finanzas públicas, consideran fundamental la participación de los diversos actores del proceso: autoridades centrales (Ministerio o Secretarías de Finanzas), las instituciones sectoriales, los directivos de las unidades ejecutoras, el parlamento y la ciudadanía.

En la **programación** se establecen las prioridades y la estructura que adoptará el presupuesto, previo a su formulación. Los insumos utilizados son el programa de gobierno, el plan de desarrollo, las propuestas sectoriales y el avance de las metas, para generar una estructura programática que refleje las prioridades en la asignación de recursos. Esta es una etapa en que la estructura de gobierno juega un rol clave, como el Ministerio o Secretaría de Planificación de la Presidencia y del propio Gabinete Presidencial, además del Ministerio de Finanzas.

La **formulación** consiste en una etapa desarrollada por el PE, que establece un proceso de negociación entre los ministerios sectoriales y la autoridad central (Ministerio o Secretaría de Finanzas, Planificación, Gabinete o esquemas mixtos), que tiene como objetivo proponer un presupuesto en los plazos determinados. En esta etapa, se elabora la estructura programática para generar asignaciones específicas de recursos que reflejen las prioridades gubernamentales. Se trata de una fase de gran protagonismo e intercambio de los organismos públicos, los ministerios sectoriales y de finanzas.

La **aprobación** involucra el análisis y la discusión del proyecto de presupuesto en la Legislatura, organizada normalmente en comisiones especiales a la que comparece el Ejecutivo. Por su parte, la **ejecución** consiste en la puesta en marcha del presupuesto aprobado por la Legislatura, por parte de los ministerios y organismos a lo largo del año fiscal –sobre la base de las asignaciones, las normas y los mandatos generados en el parlamento.

Finalmente, el **control y evaluación** del uso de los recursos públicos, sirven de base para la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria. Esta instancia verifica que los recursos estén siendo aplicados conforme a la ley y los compromisos programáticos. El producto de esta etapa lo constituyen los informes financieros auditados y los del desempeño del sector público en la ejecución del presupuesto. Estos informes son un insumo fundamental para las etapas iniciales del ciclo presupuestario siguiente.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Marcel, Guzmán, y Sanginés, (2015)

<sup>47</sup> Ibid. Pág. 48

**Cuadro 10**  
**Actores relevantes en el ciclo presupuestario**

<b>Etapa</b>	<b>Actores</b>
Programación	Ministerio de Finanzas Gobierno
Formulación	Ministerios Sectoriales Organismos Públicos Ministerio de Finanzas Presidencia
Aprobación	Legislatura Líderes de Opinión Ministerio de Finanzas Presidencia
Ejecución	Ministerios Sectoriales Organismos Públicos
Control y Evaluación	Organismos de control interno Organismos de control externo Órganos de Evaluación

Fuente: Elaboración propia

Cabe destacar el rol de los parlamentos en las fases de discusión y aprobación presupuestaria, ya que tienen una variedad de atribuciones para modificar el proyecto presentado. El grado de participación del Congreso y las posibilidades de enmiendas tienen consecuencias sobre la gobernabilidad fiscal. En efecto, —*los miembros de la legislatura podrían tener un horizonte de corto plazo al decidir sobre la asignación de recursos y pueden centrarse en maximizar el gasto asociado a los electorados específicos. La falta de alineación entre los incentivos del Ejecutivo y el Legislativo, es a menudo la mayor preocupación en la fase de aprobación parlamentaria del presupuesto*”<sup>48</sup>. De ahí el desafío de contar con información de calidad sobre el desempeño del gasto que permita fundamentar sus propuestas.

## 2. Clasificación del presupuesto<sup>49</sup>

La clasificación presupuestaria es uno de los elementos fundamentales que constituyen un sistema sólido para su adecuada gestión, dado que determina la forma en que se registran, se presentan y reportan los datos presupuestarios; y por lo tanto, tiene un impacto directo en la transparencia y coherencia del presupuesto. Para entregar información pertinente para la toma de decisiones de gasto y rendición de cuentas, la clasificación presupuestaria puede comprender una clasificación administrativa, económica, funcional y de programas.

La clasificación **administrativa (institucional)** identifica la partida presupuestaria como la entidad responsable de administrar los fondos públicos, como el Ministerio de Educación o de Salud, o en un nivel inferior, las escuelas y los hospitales.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Engl, Reinhard, Dineiger P y García Moreno M (editores) (2016)

<sup>49</sup> BID (2015). Pág. 171

<sup>50</sup> Clasificación presupuestaria. Notas Técnicas. FMI (2009)

La clasificación **económica** recoge la asignación financiera a las diferentes partidas, identificando lo que cada ministerio gasta en función de criterios económicos del gasto, como por ejemplo, las remuneraciones, uso de bienes y servicios, consumo de capital fijo, subsidios, donaciones, prestaciones sociales, gastos corrientes, gastos de inversión, y otros gastos.<sup>51</sup> Desde esta perspectiva, el gasto público se ordena de acuerdo con la estructura básica del sistema de cuentas nacionales, acoplando los resultados de las transacciones públicas con dicho sistema, lo que facilita el análisis del impacto económico de las transacciones del gobierno. La clasificación **funcional** permite también examinar las tendencias de los gastos de acuerdo a funciones públicas o finalidades determinadas, como, por ejemplo, educación, salud, seguridad pública o defensa, protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, salud, actividades recreativas, cultura y religión, educación y protección social.<sup>52</sup>

Finalmente, la clasificación **por programas** ordena los gastos del conjunto de actividades relacionadas con un programa presupuestario –entendido éste como la entrega de bienes o servicios que permite lograr un determinado resultado esperado por el gobierno–, lo que permite asociar los gastos a determinados objetivos. Esta clasificación posibilita el logro de dos propósitos: 1) determinar y clarificar las metas y objetivos del gasto público, y 2) monitorear el desempeño operativo por medio de indicadores de resultados, que pueden estar relacionados con los insumos, los productos o los resultados de un determinado programa. Este tipo de ordenamiento facilita la transparencia y la rendición de cuentas, y ayuda a establecer una relación entre los insumos y los objetivos o resultados, facilitando el seguimiento y la evaluación. Para establecer esta clasificación por programas, es importante asegurarse que se asignen claramente a una unidad específica y a un administrador específico la gestión del mismo y, que los requerimientos de recolección y análisis de datos se mantengan dentro de límites razonables para su obtención.

La clasificación por programas tiene la ventaja de alentar a los administradores de cada organización a definir con claridad sus objetivos y resultados, y hacerle seguimiento. Este enfoque suele estar vinculado a la adopción de un presupuesto basado en los resultados.<sup>53</sup>

### 3. Técnicas presupuestarias

La necesidad de neutralizar las fallas de Estado en la asignación de recursos, se ha traducido en el desarrollo de técnicas específicas de análisis y preparación del presupuesto, las que han buscado fortalecer la disciplina y rigurosidad del mismo. Un modelo utilizado para elaborar el presupuesto en la región ha sido el llamado **Presupuesto Incrementalista**. Se basa en realizar cambios marginales en cada ejercicio presupuestario anual, basado en variables exógenas, como el flujo de ingresos esperados. Como respuesta a las deficiencias del incrementalismo, a mediados del siglo pasado surgieron nuevos modelos, que buscan facilitar que la provisión de los bienes y servicios, se realice conforme a criterios de eficiencia, eficacia y calidad. Entre estas técnicas se cuentan el presupuesto por programas y el presupuesto base cero, que incluyen algunas de las características de lo que hoy se considera el presupuesto por resultados (PpR)<sup>54</sup>.

El **Presupuesto por Programas (PPP)** surgió en la década de los sesenta como un procedimiento estructurado de decisión y planificación gubernamental. El objetivo era organizar el gasto público en torno a programas gubernamentales, incorporando recursos de fuentes e instituciones diversas. Se buscaba vincular los recursos a los objetivos de política para que sea más fácil priorizar los programas en la asignación de recursos fiscales y establecer los servicios públicos en base a los niveles de actividad alcanzables con los recursos asignados a cada programa.

---

<sup>51</sup> Esta clasificación se correspondía principalmente con la clasificación económica del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI 2001, 2011), en el cual se detallan el organismo y la entidad que realiza el gasto (clasificación administrativa).

<sup>52</sup> BID (2015)

<sup>53</sup> Fondo Monetario Internacional (2008)

<sup>54</sup> BID (2015)

En la década de 1970, la atención recibida inicialmente por el PPP se volcó hacia una nueva técnica presupuestaria: el **Presupuesto de Base Cero (PBC)**. Esta técnica pretendió reordenar el proceso presupuestario con el objeto de que este se orientara a revisar los programas gubernamentales desde sus fundamentos, evaluando su justificación real. El PBC toma como referencia los objetivos de las políticas, programas e instituciones públicas e identifica la forma más eficiente de alcanzarlos, construyendo los presupuestos en base a un estricto costeo de las actividades necesarias para la provisión bajo estas configuraciones.<sup>55</sup>

En la perspectiva de avanzar hacia un presupuesto por programas, un concepto clave es la cadena de valor público (o de resultados) como metodología de programación y análisis. La perspectiva de resultados implica preocuparse no solo de los insumos y las actividades que se requieren para generar un conjunto de productos (bienes y servicios), sino del efecto que logra en los usuarios y beneficiarios (resultados intermedios), así como la contribución a la resolución de un problema público de largo plazo (impacto). No obstante, debe tenerse en cuenta la complejidad de medir los resultados finales o impactos en las organizaciones públicas, considerando que éstos dependen no solo de la gestión institucional, pues están mediatizados por un conjunto de factores externos, y es necesario un período de largo plazo para lograr los resultados, lo que dificulta encontrar indicadores precisos y medibles en un año o un período de gobierno.

Lo anterior requiere analizar la calidad del gasto desde su triple función: su contribución a los objetivos de política económica y a la estabilización macroeconómica; su eficiencia en la asignación (si los gastos están basados en la efectividad de los programas públicos conforme a las prioridades de política); y su eficiencia operacional (la capacidad con la que se utilizan los recursos, es decir, si una vez asignados entre los programas y proyectos, éstos son utilizados de la mejor manera para alcanzar los resultados).

El avance de las metodologías señaladas, así como la perspectiva del presupuesto considerado como un proceso político que juega un rol clave tanto en la eficiencia, eficacia del gasto y en la provisión de los servicios en condiciones de calidad y transparencia, han estado en el centro de los objetivos de las reformas presupuestarias realizadas en los países en las últimas dos décadas, en donde se ha buscado que el presupuesto juegue un rol más activo para vincular las prioridades de desarrollo establecidas en los planes y/o agendas de gobierno con el gasto público.

En la mayor parte de los países, las iniciativas han sido parte de las reformas presupuestarias acaecidas a finales de la década de los noventa y en los dos mil, siendo concebidas como instrumento de apoyo a la sostenibilidad de las finanzas públicas y para avanzar hacia una mayor transparencia de las mismas. Las principales reformas han consistido en reglas fiscales; los marcos de gasto de mediano plazo; los sistemas de información financiera integrada, la incorporación de mecanismos de información de desempeño (indicadores, evaluaciones, etc.), y los incentivos institucionales y personales para promover la efectividad de la gestión. Estas reformas se han realizado en un marco más amplio de iniciativas dentro de lo que se ha denominado **gestión por resultados**.

#### **4. Presupuesto por resultados (PpR)**

El PpR consiste en promover la implementación de un proceso presupuestario en el cual los decisores consideren en forma sistemática los objetivos previstos y los resultados alcanzados por los programas y las políticas públicas a lo largo de todo el ciclo (formulación, aprobación, ejecución y monitoreo y evaluación). Para lograr este objetivo es necesario cumplir con requisitos básicos: contar con información sobre los objetivos y metas de las políticas y programas establecidos en indicadores de desempeño, los cuales informen sobre los resultados esperados y los efectivamente logrados, y una estimación sobre los recursos presupuestarios asociados al logro de estos objetivos y metas.

<sup>55</sup> Para mayores detalles del presupuesto por programas y presupuesto base cero consultar. BID (2015)

A su vez, se requiere que el proceso presupuestario este diseñado para facilitar el uso de información de desempeño en las decisiones de asignación de recursos. El presupuesto por resultados implica reformas principalmente en los sistemas de planificación, de administración financiera, de monitoreo y evaluación, y los sistemas de control. Así, los sistemas de gestión involucrados en la implementación de iniciativas de presupuesto por resultados son un subconjunto de los sistemas de gestión contemplados en la implementación de una gestión por resultados.

En términos generales, los componentes básicos de un presupuesto por resultados consideran: a) la necesidad de que el presupuesto tenga una clasificación presupuestaria por programas, y por tanto, la asignación de recursos y producción se da en un nivel programático; b) existencia de presupuestos de mediano plazo que orienten y enmarquen el presupuesto anual; c) sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño; d) mecanismos de incentivos para promover la efectividad de la gestión; y e) y difusión de información de la gestión pública.<sup>56</sup>

## 5. Marcos de gasto de mediano plazo

El **Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP)** permite la proyección de los ingresos, los gastos y la deuda pública para un período de tres años o más, dentro de un modelo explícito de programación financiera. El mayor o menor nivel de cobertura del MPMP facilitará su vinculación con el plan de mediano plazo, y facilitará la realización del presupuesto anual. Por su parte, la utilidad del Marco está relacionada con el nivel de desagregación que tengan las proyecciones realizadas (a mayor nivel de desagregación mayor será su utilidad), y su solidez depende de los fundamentos y supuestos que sustentan las proyecciones<sup>57</sup>.

Los elementos distintivos del presupuesto público tienen que ver con las funciones, técnicas/metodologías, institucionalidad de procesos y actores involucrados en cada uno de ellos. Considerar al presupuesto como una herramienta estratégica de política requiere tener en cuenta que la gestión financiera pública se da en un marco donde interactúan instituciones formales e informales, y donde el proceso político es determinante en el alcance y efectividad del presupuesto. Es por esto que, parte importante de las iniciativas de reformas de las finanzas públicas consideran fundamental la participación de los diversos actores del proceso presupuestario.

El nivel de detalle y el tipo de proyecciones incluidas determina el tipo de Marco de Gasto Mediano Plazo. El primer tipo se denomina **Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)** y, generalmente, se limita a establecer y presentar un set agregado de proyecciones y objetivos respecto a variables macroeconómicas y fiscales. En segundo lugar, se encuentra el **Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP)**, que incluye las proyecciones del MFMP y adiciona estimaciones de gasto de mediano plazo para cada unidad administrativa, con el objetivo de dar mayor previsibilidad a los gastos de las unidades –consistente con los objetivos de disciplina fiscal-. El **Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP)** constituye un instrumento más amplio, que incluye proyecciones de gasto por programas y adiciona elementos de presupuesto por resultados.

## 6. Sistemas Integrados de Información Financiera

Junto con los MPMP, los **Sistemas Integrados de Información Financiera (SIIF)** son otras de las herramientas fundamentales que han contribuido a mejorar la eficiencia de la gestión financiera pública. Un SIIF se compone de un conjunto de subsistemas que operan interrelacionados y asumen un enfoque comprehensivo de la administración financiera, constituyendo una herramienta para realizar una gestión de los recursos públicos eficaz, eficiente y transparente, en un marco de solvencia fiscal. Uno de los objetivos centrales de un SIIF es la generación de información que facilite la toma de decisiones. Para que ello sea posible, es necesario que la información sea oportuna, relevante y confiable. Si la información cumple con estas tres características actúa como insumo central para la toma de decisiones relativas a la política fiscal, y para promover un desarrollo más sólido y sustentable de las iniciativas de mejora de la gestión pública.

<sup>56</sup> BID (2015)

<sup>57</sup> Makon y Varea (2015)

Contar con más y mejor información fortalece el monitoreo y control de la gestión presupuestaria, tanto a nivel agregado como a nivel de agencias. Considerando las nuevas potencialidades y funcionalidades de un SIIF, su implementación presenta tres ventajas centrales: 1) un registro y procesamiento de las transacciones financieras del gobierno más oportuna, confiable y segura, facilitada por el manejo de la información en sistemas de información, 2) una mejor gestión de la política fiscal en base a información que permite dar cuenta de la posición financiera en forma oportuna a partir de la conformación de una base de información precisa y actualizada, y 3) la provisión de información financiera, no financiera y de desempeño que contribuye al mejoramiento de la eficacia y eficiencia de la gestión pública.<sup>58</sup>

## 7. Transparencia presupuestaria

Las innovaciones presupuestarias realizadas por los países en la última década, señaladas en la sección anterior, cumplen un rol clave en la calidad del gasto público, pues permiten la disponibilidad de información para el enriquecimiento de la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos. Además, facilitan que cada una de las fases del proceso presupuestario se realice de forma más ágil y oportuna, con información integrada de los diferentes sistemas de la gestión pública. También articulan a los actores para cumplir con los marcos legales y procedimentales, establecen estándares y evalúan los resultados.

El presupuesto es un documento que visibiliza las prioridades y objetivos de política, por lo tanto, expresa cómo el gobierno asigna los recursos y qué resultados se espera lograr. Desde esta perspectiva, se requiere que la información entregada sea pertinente, oportuna, y comprensible a todos los actores que participan en el proceso presupuestario, y a los contribuyentes. Es en este contexto, que la transparencia presupuestaria cobra relevancia, entendida como —a divulgación completa de la información fiscal relevante de manera oportuna y sistemática”.<sup>59</sup>

La posibilidad de facilitar el seguimiento de la acción del gobierno por parte de los ciudadanos y órganos de control político, mejora el desempeño del sector público dado que minimiza el riesgo del uso inadecuado e ineficiente de los recursos públicos. Los factores que inciden en el alcance de la divulgación del presupuesto son: los esfuerzos gubernamentales para asegurar la calidad e integridad de la información, el marco legal que regula la divulgación de información, la existencia de una clara cadena de responsabilidad dentro del proceso presupuestario, y el grado de participación del legislativo en el mismo. Estos son los elementos básicos que subyacen a la transparencia del proceso presupuestario<sup>60</sup>.

En el proceso de mejorar la participación de los actores se han articulado iniciativas que hacen partícipe del proceso presupuestario al poder legislativo y a la ciudadanía. Entre los mecanismos para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia en el proceso presupuestario se pueden destacar: el surgimiento de oficinas técnicas de presupuesto, la creación de comisiones permanentes en materia presupuestaria, el uso de protocolos de acuerdo entre el ejecutivo, y la exigencia de procesos de cuentas públicas de los resultados del ejercicio del gasto.

Asimismo, en los últimos años se han implementado mecanismos de consulta permanente y acceso a la información del presupuesto a través de plataformas *on-line* (gobierno abierto), los presupuestos participativos a niveles locales y la generación de indicadores que califican el grado de información (presupuesto abierto) disponible a los diversos actores.

A partir de la suscripción de los ODS en el marco de la Agenda 2030 se ha posicionado con fuerza el rol del presupuesto como el instrumento clave para viabilizar el financiamiento de las metas comprometidas y asegurar el cumplimiento de las mismas.<sup>61</sup> Es en este contexto que los presupuestos públicos de los países han tenido que reforzar sus herramientas presupuestarias, para facilitar la priorización de gasto, gestión financiera plurianual, monitoreo y evaluación.

---

<sup>58</sup> ILPES (2012) Pág. 76

<sup>59</sup> OECD/BID (2014). Pág.84

<sup>60</sup> OECD/BID (2014).

<sup>61</sup> CEPAL (2017).

## B. Situación actual del presupuesto público en América Latina y el Caribe<sup>62</sup>

En este apartado se revisan las principales características del presupuesto de países seleccionados de la región, desde el punto de vista de su gestión presupuestaria. Se presentan antecedentes sobre la institucionalidad presupuestaria (organismos que participan en el proceso presupuestario, principales atribuciones y rol del legislativo), y se abordan las metodologías y/o modelos presupuestarios que han caracterizado los esfuerzos por mejorar la calidad de la información para la toma de decisiones del gasto público. Entre estos se consideran los marcos de gasto de mediano plazo, el presupuesto por programas y el presupuesto basado u orientado a resultados. También se revisan los avances de la integración de la información de desempeño en el proceso presupuestario, el uso de sistemas de información financiera, los sistemas de monitoreo y evaluación del presupuesto, el uso de indicadores de desempeño y los mecanismos de incentivos.

En general, los aspectos analizados no se encuentran en una fuente de información unificada, por lo que se debió recurrir a diferentes fuentes, la mayoría referidas a encuestas, que levantan información de las prácticas y procedimientos presupuestarios de cada país, o bien a estudios específicos que indagan en el rol del ejecutivo y de los parlamentos en la región<sup>63</sup>.

### 1. Institucionalidad presupuestaria

En todos los marcos jurídicos de los países de la región, la iniciativa presupuestaria es del Ejecutivo y su aprobación es de responsabilidad del Legislativo. Sin embargo, el marco legal del presupuesto en los países de América Latina y el Caribe tiene diferentes características. Un modelo encontrado son las Leyes Orgánicas de Presupuesto, que representan el marco jurídico que regula todo el proceso presupuestario, lo que ocurre en Chile, México y República Dominicana.

Otra alternativa observada es donde el proceso presupuestario se inserta en las Leyes de Administración Financiera Pública, como ocurre en Argentina, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Perú, México y la República Bolivariana de Venezuela, entre otros. Estas últimas han surgido en el marco de reformas fiscales de la última década.

En la mayor parte de los países el presupuesto está a cargo de los Ministerios de Finanzas y/o Economía. De acuerdo a un estudio de la OECD/IADB (2014) para 18 países de la región, la ubicación de la Autoridad Presupuestaria Central (APC) en un 82% de los casos está situada dentro del Ministerio de Finanzas y/o Economía, situación que es similar a lo que ocurre con los países de la OCDE (88%). La pertenencia institucional del presupuesto es importante desde el punto de vista de la coordinación para su formulación y consolidación entre las diferentes unidades involucradas<sup>64</sup>. Esto es relevante desde el punto de vista de la planificación nacional, ya que generalmente esta se encuentra liderada por los Ministerios de Planificación, lo cual genera una separación –y en algunos casos desvinculación- entre las instituciones encargadas de planificar y las de elaborar el presupuesto. Al respecto destacan los países de Brasil, Colombia, República Dominicana y Uruguay, en donde la rectoría del sistema presupuestario es compartida por la institución encargada de la planificación y la Secretaría de Finanzas, facilitando la interacción entre ambas funciones del Estado, pero sin que esto signifique una total vinculación.

En general, se constatan esquemas centralizados de decisión, en los que las decisiones presupuestarias en inversión, radican principalmente en los Ministerios de Planificación (Colombia y República Dominicana) u otras instancias que privilegian la concentración del presupuesto en el Ministerio de Finanzas y/o Hacienda (Argentina y Chile).

---

<sup>62</sup> La base para la sistematización de la información de este capítulo es el Panorama de las Administraciones Públicas, realizado por la OCDE (2016) y BID (2015) así como las referencias bibliográficas de los estudios realizados por ILPES.

<sup>63</sup> Marcel, Guzmán, Sanginés (2015)

<sup>64</sup> OECD/IADB (2014)

En el cuadro siguiente se muestra la situación de la institucionalidad presupuestaria en la región, en términos de las entidades a cargo, la normativa legislativa que lo sustenta y el rol del poder ejecutivo.

**Cuadro 11**  
**Institucionalidad, legalidad y rol del poder legislativo en el proceso presupuestario**

País	Régimen Jurídico del proceso presupuestario		Rector del sistema presupuestario		Facultades del órgano Legislativo respecto del proceso presupuestario	
	Ley Orgánica de Presupuesto	Ley de Administración Financiera	Planificación	Hacienda, Economía y Finanzas	Amplias (a)	Restringidas (b)
Argentina		•		•	•	
Bolivia (Estado Plurinacional de)		•		•	S/I	S/I
Brasil	•		•	•	•	
Colombia	•		•	•	•	
Costa Rica		•		•		•
Chile	•			•		•
Ecuador	•			•		•
El Salvador	•			•		•
Guatemala		•		•	•	
Honduras	•			•	•	
México		•		•		•
Panamá	•			•		•
Paraguay		•		•	•	
Perú		•		•		•
República Dominicana	•		•	•	•	
Venezuela (República Bolivariana de)		•		•	S/I	S/I
Uruguay	•		•	•		•

Fuente. Elaboración propia en base a BID (2015); OECD/IADB (2014). Detalle en Anexo II

(a) Pueden aumentar y disminuir partidas de gastos.

(b) Solo pueden disminuir partidas de gastos, o no tienen poder de modificarlas. La iniciativa y el poder de veto suelen quedar en manos del ejecutivo y de no aprobarse por el legislativo el presupuesto rige el del año anterior.

Las leyes que regulan el sistema presupuestario establecen las atribuciones formales del Poder Legislativo y los mecanismos de decisión durante la discusión presupuestaria. Las limitaciones legales y prácticas presupuestarias varían mucho de un país a otro. En casi la mitad de los países de la región, el Congreso posee autoridad sin restricciones para incluir modificaciones presupuestarias.

En un estudio realizado por la OCDE y el BID sobre el panorama de las administraciones públicas, se verificó que de 18 países analizados en el 47%<sup>65</sup> de ellos, el parlamento puede introducir cambios que podrían aumentar el gasto o reducir los ingresos, acrecentando el riesgo de deterioro de la situación fiscal e incremento de la deuda pública, así como peligros de no respetar la vinculación del presupuesto con los planes nacionales. El mismo estudio menciona que en un poco más de un tercio de los países de América Latina y El Caribe, el poder legislativo solo está autorizado a recortar los recursos existentes. Colombia es el único país de la región donde el parlamento puede modificar el proyecto de ley del ejecutivo, si los gastos tienen ingresos correspondientes para justificarlo.

En Argentina, República Dominicana y Panamá (35% de los países de ALC), si el presupuesto no es aprobado por el congreso antes del inicio del segundo año fiscal, aplican el presupuesto del año anterior en forma provisional; mientras que casi un tercio de los países de ALC, incluyendo Costa Rica, Perú y Chile, la propuesta del ejecutivo entraría en efecto si no hay aprobación del parlamento. En otros casos específicos, como Guatemala, el presupuesto del año anterior se aplica, pero puede ser modificado por la legislatura, y en el caso de Paraguay, el presupuesto del año anterior se aplica para todo el año fiscal. Respecto al rol de los actores, de acuerdo a la encuesta realizada por la OCDE, casi la mitad el Congreso posee autoridad sin restricciones para incluir modificaciones de decisión durante el proceso presupuestario.

El rol de los parlamentos en el proceso presupuestario se circunscribe principalmente a la fase de discusión y aprobación presupuestaria, destacándose una variedad de atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto. Si bien este ámbito puede generar implicaciones en la gobernabilidad fiscal, los desafíos de la participación de estos actores tienen que ver con la capacidad de contar con información de calidad sobre el desempeño de los programas y poder fundamentar así sus propuestas. Al respecto, se observa que en los últimos años se han fortalecido las comisiones y oficinas técnicas de presupuesto en el Congreso, aunque son escasas las instancias de formalización (protocolos de acuerdo) para aprobar recursos conforme a desempeño.

## 2. Técnicas presupuestarias

El modelo predominante para elaborar el presupuesto en la región ha sido el **Presupuesto Incremental**, que considera un aumento marginal del presupuesto en cada ejercicio presupuestario, es decir, la definición de los fondos para cada programa presupuestario se realiza de acuerdo al monto asignado el año anterior, incrementándose año tras año.

La técnica presupuestaria denominada **Presupuesto de Base Cero (PBC)**, no se ha realizado prácticamente en la región, salvo en México en el año 2015, en donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el apoyo del Banco Mundial y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), elaboró el **Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016**, basado en los principios de la metodología base cero —especialmente en que la asignación de los fondos debiera justificarse en base de su costo y beneficio—. No obstante, lo que se realizó fue una —reestructuración del proyecto de Presupuesto de Egresos para 2016 con un enfoque base cero—, es decir, el inicio de una metodología que se espera vaya avanzando. En la práctica, lo que se hizo fue identificar complementariedades, similitudes o posibles duplicidades en los programas y estructuras presupuestarias, para luego priorizar los programas conforme a las metas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

La técnica denominada **Presupuesto por Programas (PPP)** es la más común en la región. Sin embargo, el principio de organizar el gasto público en torno a programas se ha realizado de diferentes maneras, pudiéndose clasificar en tres tipos, según se presenta en el siguiente cuadro:

---

<sup>65</sup> Ibid.

**Cuadro 12**  
**Presupuesto por programas en América Latina y el Caribe**

País	Institucional /o gasto (a)	Temas y acciones (b)	Lógica de la cadena de resultados (c)
Argentina		•	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	•		
Brasil		•	
Colombia	•		
Costa Rica			•
Chile	•		
Ecuador			•
El Salvador	•		
Guatemala		•	
Honduras		•	
México			•
Panamá	•		
Paraguay	•		
Perú			•
República Dominicana			•
Venezuela (República Bolivariana de)			
Uruguay			•

Fuente. Elaboración propia en base a BID (2015); OECD/IADB (2014). Detalle en Anexo III

- (a) No distingue productos ni resultados  
 (b) Temas y acciones de programas identificados  
 (c) Identificado el Resultado del Programa presupuestario

La mayoría de los países define en sus marcos legales de presupuesto que la técnica utilizada es **“presupuesto por programas”** (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú). Existen casos en que no se pueden distinguir las categorías de productos y su relación con los resultados, tratándose más bien de presupuestos de tipo institucional (Chile, Bolivia). En el caso de Argentina, se especifica concretamente que el programa entra dentro de la lógica de cadena de resultados. Brasil, se incorpora a la conceptualización de presupuesto por programa en la categoría de programas temáticos y acciones, que son intersectoriales vinculados al plan plurianual.

En México, el presupuesto del gasto programable se relaciona con los objetivos (cadena de resultados), siendo reales presupuestos por programas a nivel federal. En Colombia y Panamá, se introduce el concepto de programa, pero en realidad se trata de una línea de gasto, ya sea corriente o de inversión<sup>66</sup>. Ecuador, señala en su marco legal, que su presupuesto se basa en una técnica mixta: presupuesto por resultados sobre la base de programas.

<sup>66</sup> BID (2015). Pág. 96

República Dominicana ha implementado innovaciones en la forma de presupuestar, incorporando el concepto de cadena de valor público, y una aplicación informática para los proyectos de inversión, con una expresión en las categorías programáticas del presupuesto.

Cabe señalar que la medición de la calidad de la programación presupuestaria no está sustentada exclusivamente en que los presupuestos se estructuren en programas, en que haya correspondencia entre los programas presupuestarios y los del plan, y en que existan indicadores de producción. Son condiciones necesarias pero no suficientes. Se requiere que los programas se estructuren contemplando que la asignación de recursos se realice en base a productos y que exista una clara distinción entre la producción terminal, que contribuye al logro de los resultados contenidos en los planes, y la producción intermedia, que viabiliza el logro de la producción terminal. Es posible identificar esto en el caso de Uruguay, a partir del nuevo esquema de formulación presupuestal, que profundiza la política de estructuración presupuestal por programas. El Presupuesto Nacional 2010–2014 presenta una redefinición de los programas presupuestales, con el objetivo de que estos adquieran sentido programático y sea posible vincular los recursos presupuestales con los objetivos. También se definen las áreas programáticas que reflejan funciones transversales del gobierno, áreas a las cuales contribuyen distintos programas.<sup>67</sup>

### 3. Marcos de Gasto de Mediano Plazo

En casi la totalidad de los países de la región, las finanzas públicas cuentan con el instrumento **Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)**, el cual incluye proyecciones agregadas de ingresos y egresos, así como proyecciones del PIB, la inflación, la capacidad de gasto del sector público y el límite de la deuda pública. En el cuadro N° 15, se observa que 11 de 16 países tienen una proyección de gasto de 3 a 4 años. Colombia presenta la excepción teniendo un horizonte temporal de 10 años.

**Cuadro 13**  
**Marcos de gasto de mediano plazo**

País	Marcos de Gasto de Mediano Plazo
Argentina	Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), incluye proyecciones agregadas de ingresos y egresos, así como proyecciones del PIB, la inflación, la capacidad de gasto del sector público y el límite de la deuda pública. Existe el Marco Presupuestal Mediano plazo. El presupuesto plurianual presenta desagregación a nivel de funciones de gobierno. Cubre la totalidad del gobierno central, está articulado con el presupuesto anual. Cuenta con proyecciones de gasto por programa asociado a cada jurisdicción. Cuenta con un Marco de Gasto de Mediano plazo con un horizonte de 3 años
Bolivia (Estado Plurinacional de)	No se elabora un Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni un Marco de Gasto de Mediano Plazo.
Brasil	Cuenta con MFMP (3 años de proyección) MGMP (desde año 2000). Si bien el MGMP debe reflejar las prioridades establecidas en los planes estratégicos de los distintos ministerios y agencias, esto no sucede en la práctica. (PGP, 2014) 4 años de proyección
Colombia	Existe un Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo (10 años de proyección) Existe un Plan Plurianual de Inversión, vinculado al proceso presupuestario, el cual proyecta los requerimientos de recursos anuales y establece el monto por cada uno de los tres pilares del plan.

<sup>67</sup> Ibid. Pág.135

Cuadro 13 (conclusión)

País	Marcos de Gasto de Mediano Plazo
Costa Rica	Existe un Marco Fiscal Presupuestario de Mediano Plazo (MFMP), pero no programático, que permite conocer y estimar las necesidades de recursos conforme a las metas sectoriales. 3 años de proyección
Chile	Existe un Marco Fiscal que se incluye en el proyecto de Ley de presupuesto. 4 años de proyección
Ecuador	El Plan Plurianual de Inversión Pública (PIIP) comprende los programas y proyectos programados por las entidades del Estado para su ejecución durante los siguientes cuatro años y cuyo financiamiento está incluido en el presupuesto General del Estado (PGE).
El Salvador	El MFMP utiliza como insumos un conjunto de supuestos macroeconómicos, incluye proyecciones agregadas de variables macroeconómicas y fiscales y tiene cobertura para el Sector Público no Financiero. No se elabora un marco presupuestario de mediano plazo. No existe un marco de gasto de mediano plazo.
Guatemala	Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), incluye proyecciones agregadas de ingresos y egresos, así como proyecciones del PIB, la inflación, la capacidad de gasto del sector público y el límite de la deuda pública. Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP), establecer los techos presupuestarios para las entidades del gobierno; contempla el mínimo nivel de desagregación en cuanto a los clasificadores presupuestarios.
México	Marco presupuestario de mediano plazo que contiene proyecciones desagregadas del gasto neto total, el gasto programable y no programable, servicios personales, pensiones, el gasto de inversión, los requerimientos financieros del sector público, el balance fiscal, etc. Las proyecciones de mediano plazo no presentan una clasificación del gasto a nivel de funciones de gobierno, están orientadas a la clasificación económica del gasto.
Panamá	Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) Marco Presupuestario de Mediano Plazo
Paraguay	Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Incluye todos los aspectos del MPMP, cuenta con proyecciones de gasto por programa y proyecciones de resultados presupuesto plurianual (a tres años) Marco Macro fiscal de Mediano Plazo (MMP)
Perú	El Marco Macroeconómico Multianual contiene las proyecciones macroeconómicas para el año para el cual se está elaborando el presupuesto y los dos siguientes. Se basa en la Ley 27245 de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF) de 1999. El Ministerio de Economía y Finanzas es responsable de la elaboración y publicación del informe. El Presupuesto Multianual contiene la distribución de los recursos del Estado por un periodo más allá del año fiscal, enmarcado en el plan estratégico del gobierno y el Marco Macroeconómico Multianual
República Dominicana	Marco Financiero de Mediano Plazo, que actualiza anualmente el Plan Nacional Plurianual del Sector Público, e incluye los principales indicadores y proyecciones macroeconómicas. No existe un Marco de Gasto de Mediano Plazo Plan Plurianual del Inversión Pública
Venezuela (República Bolivariana de)	S/D
Uruguay	En el marco fiscal de mediano plazo se presentan proyecciones para PIB, inflación, ingresos, gastos, capacidad de gasto del sector público y límite de la deuda pública para tres años. Presupuesto plurianual enmarcado en una clasificación programática

Fuente: Elaboración propia a partir de ILPES (2014) y BID (2015).

Como se aprecia en el cuadro anterior, la mayor parte de los países cuentan con presupuestos plurianuales basados en clasificaciones económicas y funcionales. Solamente un país cuenta con un presupuesto plurianual enmarcado en una clasificación programática (Uruguay). Respecto a la temporalidad de las proyecciones de los MGMP, en su mayoría alcanzan los 3 años.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> BID (2015)

Un aspecto que se revela a partir de la encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios OCDE (2013), es que del total de 15 países de la región encuestados, solo uno (Chile) incorpora una perspectiva de largo plazo respecto del ingreso y gasto total (estimaciones entre 11 y 30 años). A nivel de la OCDE tenemos que ocho países miembros producen estimaciones que abarcan entre 31 y 50 años, mientras que Dinamarca prepara estimaciones que cubren más de 50 años.

Los avances de la perspectiva de gastos a mediano plazo en los países de la región han sido más homogéneos y sostenidos. Sin embargo, no es claro si en todos los casos, el MPMP se utiliza como marco de referencia para la elaboración del presupuesto anual. Los ministerios los han implementado, pero habría que analizar si esto obedece a una moda burocrática, o si son realmente de utilidad como instrumentos de planificación fiscal y de apoyo para la viabilidad financiera de las estrategias propuestas en el plan de desarrollo. En varios países, el MPMP se presenta al Congreso conjuntamente con el proyecto de ley de presupuesto anual, pero no es objeto de evaluación por parte del mismo”<sup>69</sup>

En Colombia, el Marco de Gasto de Mediano Plazo contiene las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los techos de gasto de funcionamiento e inversión para cada uno de los sectores, distribuidos por componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación (PGN) para un periodo de cuatro años. El mismo incluye las proyecciones de gasto en servicios de la deuda, relacionándose con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en tanto determina las proyecciones de recursos para su ejecución. El MGMP se presenta para aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y se revisa anualmente.

El gasto se estima de abajo, desde los diferentes sectores, hacia arriba (*bottom-up*), asociado con las políticas actuales y nuevas. Estas proyecciones forman parte de una serie de ejercicios anuales de programación estratégica de recursos, con los que cada sector revisa y ajusta sus objetivos, metas y programas de gasto.<sup>70</sup>

#### 4. Vinculación planificación – presupuesto

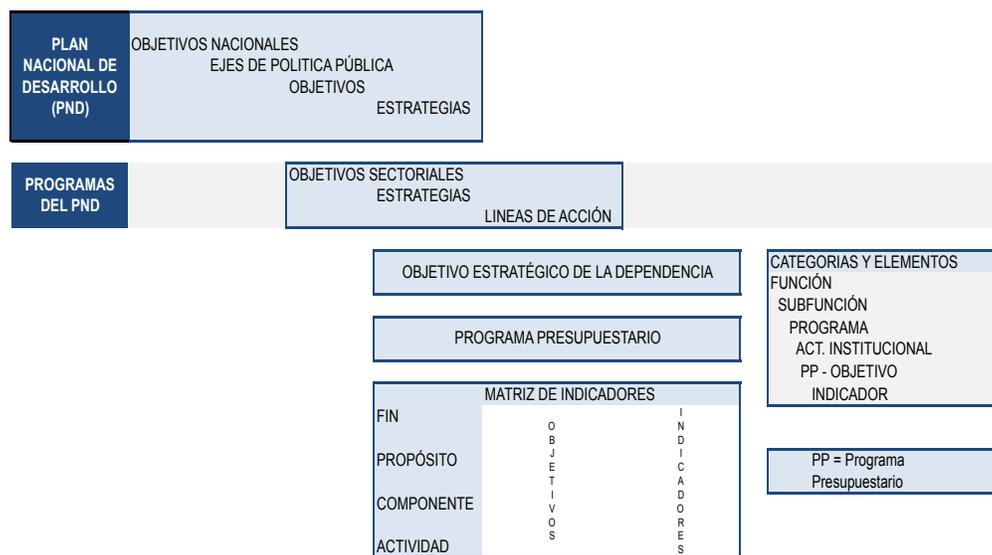
La vinculación de la planificación con el presupuesto se refiere al grado de integración que existe entre la definición de las metas expresadas en los diferentes instrumentos (planes nacionales, sectoriales, territoriales) con su expresión financiera establecida en el presupuesto. No existe un modelo óptimo para lograr esta vinculación, siendo requisitos y prácticas comunes en nuestros países para este fin: el desarrollo de presupuestos por programas, que permita costear en torno a un resultado esperado u objetivo; el desarrollo de presupuestos plurianuales, que le permita al presupuesto tener un horizonte de un plazo similar al plan; y el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación asociado a los presupuestos por resultados, que permita monitorear mediante indicadores el logro de los objetivos y metas establecidas en los planes, en forma asociada al uso de los recursos. Todos estos elementos han sido analizados en este Panorama.

En la siguiente figura se presenta el modelo más usado en la región para vincular plan con presupuesto, caracterizado por el desarrollo de programas presupuestarios como requisito indispensable, diseñados con el uso de metodología de marco lógico, vinculados conceptualmente con alguno de los diferentes tipos de planes del país (institucional, sectorial y nacional), y con el uso de indicadores. Todo esto es complementado con una adecuada información presupuestaria, desde el punto de vista de las clasificaciones presupuestarias y de acceso (SIIF); y con el uso de presupuestos por resultados.

<sup>69</sup> BID (2015) pág.138 óp. cit.

<sup>70</sup> ILPES (2012)

### Imagen 3 Esquema de planeación-presupuesto



Fuente: ILPES (2016)

No obstante el modelo presentado anteriormente, la articulación entre la planificación y el presupuesto puede abordarse con otras metodologías y modelos. Los mismos deben aludir a un conjunto de arreglos institucionales (marcos legales, reformas), técnicos y metodológicos (clasificaciones presupuestarias); facilitar la concreción en el presupuesto de las metas definidas en los instrumentos de planificación (nacional, subnacional, sectorial); y poner a disposición mecanismos que faciliten el seguimiento y monitoreo de las metas a través de indicadores de desempeño. En varios países los marcos legales presupuestarios y de planificación señalan la necesidad de articulación entre los objetivos de los planes (nacionales, sectoriales) con el presupuesto.

#### Recuadro 4

##### Avances y desafíos de incorporar la cadena de producción pública en el plan plurianual del sector público

De acuerdo a lo señalado en el estudio de caso en República Dominicana, el mayor mérito encontrado es haber preparado de la mejor forma posible los instrumentos de planificación, a los efectos de asegurar una adecuada articulación con el presupuesto, en la medida que avance el proceso de mejora del sistema presupuestario. De hecho, fue recién en 2015 cuando se comenzaron a realizar avances significativos en esta área, conforme se desarrollaba la propuesta de nuevo sistema presupuestario.

Asimismo, se encuentra en proceso de elaboración un catálogo común de productos compartido entre el Ministerio de Planificación y el de Hacienda y las jurisdicciones. Se está desarrollando una metodología de estimación de gasto por unidad de producto; se están revisando las estructuras programáticas de presupuesto; y se está creando un modelo de presupuesto plurianual orientado a resultados para aplicar a los programas prioritarios. También se avanza hacia metodologías de análisis presupuestario de las prioridades estratégicas. Estos esfuerzos se realizan de manera coordinada entre ambos órganos rectores y significará un avance importante en la coordinación, que solo es posible de realizar por las características que revestían los instrumentos de planificación.

Concomitantemente, la incorporación de la producción pública en el presupuesto ha significado un ejercicio importante de identificación, descripción y priorización de los servicios, así como de identificación de usuarios, por parte de las jurisdicciones. Los equipos técnicos jurisdiccionales de planificación y presupuesto han comprendido la importancia de relacionar sus cadenas de valor público, los planes institucionales y el presupuesto, aun cuando esto no se desarrolle de manera sistemática en las instituciones.

Fuente: Estudio de caso de República Dominicana. Estado del Arte y Retos de la Planificación en ALC. ILPES 2016. Documento sin publicar. Pág.19

En general, aún hay importantes dificultades para avanzar en la vinculación plan-presupuesto, como se resume en el siguiente recuadro.

### **Recuadro 5** **Principales dificultades observadas para la articulación entre las metas del plan y el presupuesto**

En primer lugar, ocurre que las categorías que se utilizan en los planes no son compatibles con las de los presupuestos, lo que dificulta expresar en estos últimos las políticas y prioridades de los planes. Esto no significa que la estructura de programas presupuestarios deba ser idéntica a la estructura de los programas de los planes, pero deben definirse criterios para vincular ambos tipos de programas.

En segundo lugar, si bien la producción pública es el punto de vinculación operativa entre los presupuestos y los planes, dicha vinculación no es, en todos los casos, de carácter lineal. Un mismo producto puede contribuir al logro de varios resultados y un mismo resultado puede alcanzarse a través de varios productos.

En tercer lugar, respecto de los plazos, hay elementos de carácter operativo que dificultan la articulación entre el plan y el presupuesto. Los planes de desarrollo son de carácter plurianual, y el presupuesto en la mayor parte de los casos es anual. Los arreglos institucionales son otro aspecto que interviene en la articulación entre el plan y el presupuesto. En la mayoría de los países de América Latina las instituciones de planificación y presupuesto, han sido y son, espacios de poder competitivo; ambos espacios son hoy el resultado de procesos colectivos en los que varios actores tienden a inducir sus intereses, por encima de los de la colectividad. A ello se debe sumar que en el ejercicio presupuestario también participan otros actores, como el Poder Legislativo, que en cada negociación introduce más elementos de conflicto que de convergencia, dado que los actores involucrados en las negociaciones del presupuesto cuentan con puntos de vista propios acerca de las necesidades de la sociedad y de los beneficios y costos de determinadas políticas. La definición de la ubicación institucional de los órganos rectores de los sistemas de planificación y presupuesto, y sus interrelaciones, es un tema que debería ser objeto de discusión. No existen “recetas” administrativas sobre cómo encarar esta definición. Dependen de la realidad y de la situación política de cada país.

Fuente: Makón y Varea (2015)

## **5. Sistemas Integrados de Información Financiera (SIIF)**

El cuadro siguiente entrega un detalle de las principales características de los SIIF en América Latina y el Caribe.

**Cuadro 14**  
**SIIF en América Latina y el Caribe**

País	Sistema de Gestión Financiera Integrada	Órgano Rector	Metodología de desarrollo/ Plataforma Tecnológica	Principales Características Funcionales
Argentina	SIDIF- Sistema Integrado de Administración Financiera	Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Desarrollo in-house  Módulos multicapas en plataforma cliente-servidor y en plataforma web. Utilización de software libre y de software propietario	Cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, y cuenta con módulos de presupuesto contabilidad, tesorería y deuda pública
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA)			Incluye módulos financieros (programación financiera, presupuesto, contabilidad y tesorería)

Cuadro 14 (continuación)

País	Sistema de Gestión Financiera Integrada	Órgano Rector	Metodología de desarrollo/ Plataforma Tecnológica	Principales Características Funcionales
Brasil	SIAFI- Sistema Integrado de Administración Financiera, y SIOP	Secretaría del Tesoro Nacional (SNT) del Ministerio de Hacienda (SIAFI)/ Secretaria del presupuesto Federal (SPF) del MPOG (SIOP)	Desarrollo <i>in-house</i> <i>Open source</i> y <i>software</i> libre. Mayormente plataforma monolítica y aplicaciones multicapas en plataforma cliente-servidor, con algunas aplicaciones web. El proyecto SIOP se desarrolló con <i>software open source</i> en un 100%	Cubre la fase de ejecución presupuestaria y cuenta con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública. El SIOP cubre la fase de formulación presupuestaria y da apoyo en la fase de ejecución presupuestaria
Colombia	SIIF- Sistema Integrado de Información Financiera	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)	Desarrollo <i>in-house</i>  Productos de <i>Software</i> Microsoft 100% con un diseño multicapas bajo plataforma web	Cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, y cuenta con módulos de presupuesto contabilidad, tesorería y deuda pública
Costa Rica	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIGAF)			s/d
Chile	SIGFE- Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado y SIAP- Sistema de Administración Presupuestaria (SIAP)	Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda	Desarrollo tercerizado  Productos de <i>software</i> Oracle 100% bajo plataforma web con metodologías BPM+SO	El SIGFE cubre la fase de ejecución presupuestaria, y cuenta con módulos de presupuesto, contabilidad y tesorería. La gestión de deuda se encuentra centralizada en la Tesorería General de la República.  La fase de formulación es cubierta por el SIAP en el ámbito de la Dirección de Presupuestos
Ecuador	Sistema Integrado de Administración Financiera SIGAF			s/d
El Salvador	SAFI- Sistema de Administración Financiera Integrado	Dirección Nacional de Administración Financiera e Innovación del Ministerio de Hacienda	Desarrollo <i>in-house</i>  Plataforma cliente-servidor con diseño de multicapas de <i>software</i> , operando sobre una base de datos centralizada. Cuenta con un módulo de información gerencial desarrollado sobre un aplicativo de mercado (IBM)	Cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, y cuenta con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública.

Cuadro 14 (continuación)

<b>País</b>	<b>Sistema de Gestión Financiera Integrada</b>	<b>Órgano Rector</b>	<b>Metodología de desarrollo/ Plataforma Tecnológica</b>	<b>Principales Características Funcionales</b>
Guatemala	SIAF Sistema de Administración Financiera			Incluye la información de los sistemas de presupuesto, crédito (o deuda) público, contabilidad y tesorería
Honduras	Sistema Integrado de Administración Financiera SIAFI			Incluye la información de los sistemas de presupuesto, crédito (o deuda) público, contabilidad y tesorería
México	Sistema Integrado de Administración Financiera Federal del Poder Ejecutivo Federal (SIDAFF-PE),			Incluye los sistemas de ingresos, gasto, crédito público, contabilidad y tesorería,
Nicaragua	El sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera y de Auditoría (SIGFA)			Integrado por los siguientes subsistemas: presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad gubernamental
Panamá	Sistema de Información Financiera (SIAFPA)			Incluye la información de los sistemas de contabilidad y tesorería. Cuenta con interfaces con otros sistemas como el sistema de Presupuesto (SIPRES) operado por la Dirección de Presupuesto y el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) operado por la Dirección de Crédito Público.
Paraguay	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)			Cubre los sistemas de Presupuesto, Inversión, Tesorería, Crédito y Deuda Pública, Contabilidad y Control.

Cuadro 14 (conclusión)

País	Sistema de Gestión Financiera Integrada	Órgano Rector	Metodología de desarrollo/ Plataforma Tecnológica	Principales Características Funcionales
Perú	SIAF -Sistema Integrado de Administración Financiera	Viceministro de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas	Desarrollo <i>in-house</i>  Plataforma cliente-servidor con diseño de multicapas de <i>software</i> , utilizando <i>software</i> propietario y <i>open source</i> . La nueva versión del SIAF se está desarrollando bajo plataforma web	Cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, y cuenta con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública.
República Dominicana	SIGEF-Sistema Integrado de Gestión Financiera	Secretaría de Estado de Finanzas	Desarrollo <i>in-house</i>  Plataforma web, con diseño multicapas, utilizando <i>software</i> propietario y <i>open source</i>	Cubre las fases de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, y cuenta con módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y deuda pública.
Uruguay	SIIF- Sistema de Información Integrada			Está compuesto por los siguientes subsistemas <sup>a</sup> : SIP - Subsistema de Información de Programación Presupuestaria. SIT - Subsistema de Información de Tesorería. SIC - Subsistema de Información de Contabilidad. SIR - Subsistema de Información de Recursos

Fuente: Elaboración propia

A partir de la sistematización realizada se puede señalar que las principales características de los SIIF en América Latina y El Caribe son<sup>71</sup>:

- Avance importante de la mayor parte de los países en la cobertura de las funciones de finanzas públicas: presupuesto, tesorería, contabilidad y deuda pública. Lo cual facilita la integración de la información y la transparencia.
- Interacción con otros sistemas de gestión de los recursos públicos, como los de inversión pública, recursos humanos y pagos al personal, compras y contrataciones, administración tributaria, gestión de proyectos y de bienes.

<sup>71</sup> Pimenta, C, Uña, Gerardo. (2015)

- La administración de los SIIF está centralizada bajo la responsabilidad de las autoridades del Ministerio de Finanzas, y en general con una base de datos central, pero con una operación que —aunque integrada— se encuentra descentralizada en las entidades públicas y sus unidades de gasto.
- A nivel tecnológico, la mayoría de los SIIF de la región son resultado de un desarrollo a medida (software personalizado), principalmente de desarrollo interno (*in-house*), y que puede ofrecer más que una sola versión, con actualizaciones posteriores.

Se ha avanzado hacia un sistema electrónico de información que integra efectivamente las áreas de presupuesto, administración tributaria, crédito público, tesorería y contabilidad, de la administración financiera del Estado, pero que también integra otros subsistemas, como inversión pública y adquisiciones. También ha habido progresos sustanciales a nivel de los gobiernos subnacionales, los cuales han adoptado sus propios SIIF y, en algunos casos, se ha integrado parcial o totalmente al SIIF del gobierno central o nacional.<sup>72</sup>

No obstante los progresos mencionados, los principales desafíos que deben enfrentarse son: mejorar los estados financieros para que contengan información completa y confiable de la posición fiscal y patrimonial de la administración pública, situación que puede tener impacto en la estimación del riesgo fiscal; y cumplir con estándares internacionales en relación con las clasificaciones utilizadas —por el Manual de estadísticas de finanzas públicas del FMI, por ejemplo— y con la frecuencia de su publicación.

En cuanto a las etapas de la ejecución del presupuesto, la mayoría de los SIAF de la región incluyen el registro desde la presupuestación hasta el precompromiso, compromiso, devengado y pagado, siendo estas dos últimas etapas también registradas a nivel contable. Sin embargo, algunos países todavía no registran estas etapas en forma oportuna, sino que efectúan el registro simultáneo de todas las etapas al momento del pagado, gestionando así el presupuesto en base caja. Asimismo, falta avanzar en la construcción de un clasificador presupuestario totalmente consistente con el Plan de Cuentas Contable, para agilizar la generación automatizada de los estados financieros<sup>73</sup>.

## 6. Presupuesto por resultados (PpR)

Como fue mencionado anteriormente, existen distintas fuentes respecto a los componentes que integran un presupuesto por resultados. Sin embargo, hay aspectos comunes que resaltan. En primer lugar, se puede observar que la implementación de un PpR se facilita en la medida que se cuente con un presupuesto por programas, que permita la identificación de los productos terminales y su contribución a los objetivos de los programas, así como la cuantificación de los costos que intervienen en la generación de los mismos, y las unidades que contribuyen al resultado. Asimismo, es importante contar con niveles de desagregación y codificación del clasificador presupuestario que hagan posible los vínculos entre los indicadores de desempeño y las líneas del presupuesto.

En segundo lugar, se debe contar con información sistemática y oportuna respecto al desempeño de los programas, en los ámbitos de eficacia, eficiencia, economía y calidad, de manera de asegurar el uso de dicha información en el proceso presupuestario. Esto se facilita en la medida que se generen sistemas de monitoreo y evaluación de la gestión. Finalmente, se considera relevante que existan condiciones y/o competencias para el uso de la información, tales como el establecimiento de incentivos apropiados a nivel administrativo y el desarrollo de mecanismos de presentación de información que agilicen la rendición de cuentas y la transparencia del uso de los recursos.

De acuerdo a los resultados de la encuesta realizada por BID-PRODEV 2015,<sup>74</sup> en los años 2007 y 2013 se observaron las siguientes situaciones:

<sup>72</sup> BID (2015). Pág.174

<sup>73</sup> Pimenta, C, Uña, Gerardo (2015)

<sup>74</sup> Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), un instrumento que analiza las capacidades institucionales que un país tiene para implementar una gestión pública basada en resultados. El SEP divide el ciclo de gestión de las políticas públicas en cinco pilares: i) planificación orientada a resultados, ii) presupuesto por resultados, iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación. Estos examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados. Cada uno de los pilares está integrado por un conjunto de componentes que dan

- Durante el período 2007-2013, el índice agregado del pilar de PpR para los países de América Latina y el Caribe evolucionó de 1,4 a 1,9 sobre un máximo de 5, lo que refleja que, si bien se han logrado algunos avances, los mismos no han sido sustanciales. Se considera que para acelerar el proceso de reforma debería lograrse, entre otros aspectos, una efectiva aceptación e involucramiento de los niveles políticos y gerenciales en la conducción de la transformación del proceso presupuestario y una claridad conceptual y metodológica de los niveles técnicos de los conceptos de valor público y de la cadena de valor como herramienta para definir, seguir y evaluar la programación presupuestaria basada en resultados.<sup>75</sup>
- En 2013 solo 5 de 25 países de la muestra se encontraban en una etapa avanzada de instalación de PpR (exhibiendo un promedio de 2.9 de sus componentes). En 2007 existían solo dos países (Brasil, Chile), a los que se les incorporaron luego, con prácticas más avanzadas, México, Perú y Uruguay. En el caso de México el avance se produce principalmente por la iniciativa de Presupuesto Basado en Resultados en el marco de la Reforma Fiscal de 2008, que facilitó que los programas federales definieran una estructura de programas presupuestarios vinculados a los objetivos de los planes nacionales, sectoriales e institucionales (a través de la metodología de marco lógico) generarán indicadores de desempeño y un sistema de evaluación. Perú asume también en una fecha similar la reforma presupuestal para la generación de programas presupuestales vinculadas a resultados (también con una metodología de marco lógico). Uruguay se destaca por la introducción de una serie de innovaciones presupuestarias para la definición de programas presupuestales agrupados por áreas de gasto. Asimismo, fortalece el sistema de indicadores de desempeño e incorpora un conjunto de evaluaciones de programas públicos.
- La mayor parte de los países está en un nivel de desarrollo intermedio de sus componentes, con un puntaje entre 1,5 y 2,9. Los avances importantes se dan en los casos de Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Paraguay, que en el 2007 tenían un nivel de desarrollo bajo, alcanzando el 2013 un salto importante.

**Cuadro 15**  
**Presupuesto por resultados en América Latina y el Caribe. Avance 2007-2013**

Puntaje del PpR	2007	2013
PpR >= 2,9	Brasil, Chile,	Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay
Nivel avanzado		
PpR entre 2,89 y 1,5	Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, República Dominicana, Perú,	Argentina, Barbados, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana
Nivel intermedio		
PpR <= 1,49	Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Surinam, y Trinidad y Tobago	Bahamas, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Haití, Jamaica, Panamá, Surinam, y Trinidad y Tobago
Nivel inicial		

Fuente: BID (2015)

cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen indicadores sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en requisitos mínimos que son la unidad básica de recopilación de la información. Los requisitos mencionados se califican con una escala que va de 0 a 5, en la que 5 es la situación óptima. Los indicadores, componentes y pilares también se califican con la misma escala, y corresponden a promedios ponderados de los requisitos que los integran. El SEP cuenta con 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos. Para simplificar el análisis, se elabora también un promedio simple de los cinco pilares, lo que deriva en un índice "general" de GpRD, que muestra la capacidad de GpRD de un país. BID (2015). Pág. 49. Op.cit

<sup>75</sup> Makón y Varea (2015)

## 6.1 Presupuesto basado en programas

Tal como fue mencionado en el punto anterior sobre las técnicas presupuestarias, en los países de la región las disposiciones legales y normativas establecen un tipo de presupuesto por programas. Sin embargo, a pesar de incluir metodologías que facilitan la elaboración de la cadena de producción pública (a través del Marco Lógico), en realidad la mayor parte de los países no presenta una estructura programática que facilite la vinculación entre productos y resultados.

Las metodologías de estructuración de programas presupuestarios son heterogéneas. En la mayor parte de los casos se definen criterios generales que reflejan más bien intenciones de que los presupuestos utilicen técnicas que posibiliten vincular la producción pública con los recursos financieros requeridos, o que los presupuestos se elaboren en base a las políticas, metas y objetivos previstos en los planes.

En algunos países, como Argentina, Honduras, República Dominicana, México, Nicaragua y Venezuela, se deja a nivel de decreto reglamentario el tipo y características de la técnica presupuestaria a utilizar. En otros, se establecen estas normativas a nivel de guías metodológicas. En el caso de México, la ley define el concepto de estructura programática y de programas de inversión. Los casos de Guatemala y Uruguay son muy particulares, ya que en sus respectivos textos constitucionales se establece que los presupuestos se deben estructurar por programas.<sup>76</sup>

Un caso interesante es el de Perú, en relación a cómo el avance en la definición de programas presupuestales ha contribuido a la consolidación del presupuesto por resultados. En la actualidad las normativas de PpR se han incorporado en la Ley General del Sistema de Presupuesto Público (Ley 28411), que anteriormente (2007) se incluían en la Ley Anual de Presupuesto de ese año. Se ha dado una ampliación del número de programas presupuestales con orientación a PpR que se ejecutan, y un consiguiente incremento en relación al total de recursos asignados a través del presupuesto público. Los recursos asignados en 2007 a dichos programas, representaron alrededor del 4% del presupuesto de gasto (excluyendo pago de la deuda), mientras que en 2014 ese porcentaje se elevó a 62,1%.<sup>77</sup> La importancia de este hecho radica en que los programas presupuestales se diseñan en base a un esquema lógico que vincula el gasto con un resultado que agrega valor público, y que se logra mediante la combinación fundamentada de insumos y un conjunto de productos (bienes y servicios) para los que se establecen metas, responsables e indicadores de desempeño. De esta manera, se asignan los recursos públicos a resultados claramente definidos y se establecen criterios de rendición de cuentas supeditados a la presentación de evidencias.<sup>78</sup>

## 6.2 Clasificación presupuestaria

No existe información sistematizada respecto a cuáles son las prácticas de los países respecto a los tipos de clasificaciones presupuestarias que utilizan en su gestión.

Las Leyes de Presupuesto, en su totalidad vienen estructuradas con una lógica institucional, es decir, la clasificación administrativa del presupuesto, generalmente con una desagregación que considera una clasificación económica. Adicionalmente, la mayoría de los países realizan clasificaciones funcionales del presupuesto, con diferentes desarrollos según sus propios sistemas de información.

De acuerdo al análisis realizado a partir de la encuesta realizada por el Sistema de Evaluación PRODEV-SEP<sup>79</sup> en los países de la región hay una tendencia a llevar a cabo prácticas de clasificación presupuestaria siguiendo estándares internacionales.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> BID (2015)

<sup>77</sup> El presupuesto de gasto se refiere a aquellas partidas relacionadas con el gasto programable.

<sup>78</sup> Ministerio de Economía y Finanzas. Perú (2014)

<sup>79</sup> Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), un instrumento que analiza las capacidades institucionales que un país tiene para implementar una gestión pública basada en resultados. El SEP divide el ciclo de gestión de las políticas públicas en cinco pilares: i) planificación orientada a resultados, ii) presupuesto por resultados, iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, iv) gestión de

Al respecto se menciona que se han observado progresos en la adopción en general de estos sistemas de clasificación presupuestaria, y también en cada uno de ellos en particular. La mayor refinación se ha dado en la clasificación económica, a la cual le han seguido la funcional y luego la programática.

**Cuadro 16**  
**Puntaje de las clasificaciones más frecuentes utilizadas por los países de la región**

Tipos de clasificaciones	Puntaje 2007	Puntaje 2013	Variación
1. Clasificaciones administrativas y económicas mediante normas de las Estadísticas de Finanzas Públicas	3,9	4,2	0,3
2. Clasificación funcional mediante la utilización de normas de Clasificación de Funciones de Administración Pública	3,2	3,9	0,7
3. Clasificación por programas con desagregación no menor que sub-funcional	2,7	3,2	0,5

Fuente: BID (2015)

Por otra parte, el número de países que había alcanzado su implementación o consolidación (de acuerdo con las Normas Internacionales de la Clasificación de las Funciones de la Administración Pública) llegaba a 13 en 2007 y a 18 en 2013. Uno de esos países es Panamá<sup>81</sup>, el cual, mediante la Resolución 244 de enero de 2011, actualizó su manual de clasificaciones presupuestarias de gasto público, en consonancia con las mejoras prácticas a nivel internacional<sup>82</sup>.

En México, se realizan conjuntamente cuatro tipos de clasificaciones: administrativa, funcional-programática, económica y geográfica. Los componentes de las clasificaciones, se identifican, ordenan y consolidan en un registro. Esta información vincula las asignaciones que se determinan durante la programación, integración, aprobación y ejercicio del Presupuesto de Egresos, con el uso de una Clave Presupuestaria que refleja las distintas clasificaciones y permite manejar el presupuesto en forma integral, según se presenta en el siguiente diagrama.

---

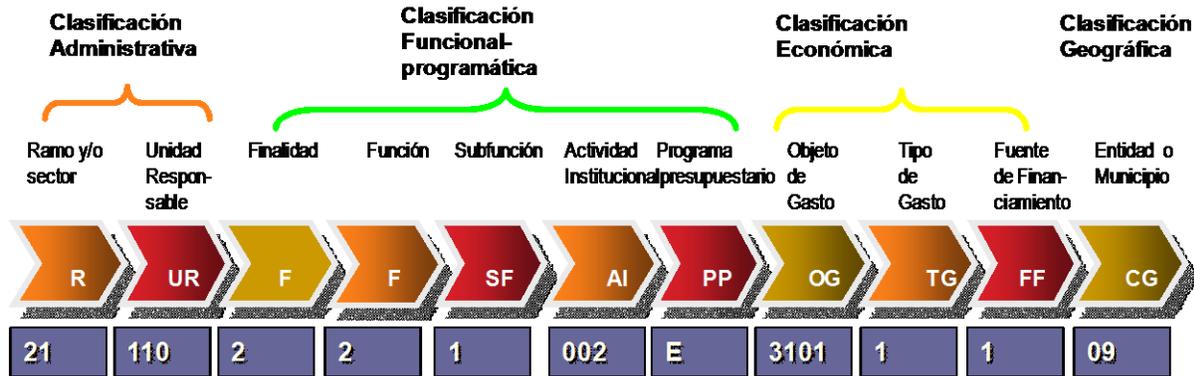
programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación. Estos examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados. Cada uno de los pilares está integrado por un conjunto de componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen indicadores sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en requisitos mínimos que son la unidad básica de recopilación de la información. Los requisitos mencionados se califican con una escala que va de 0 a 5, en la que 5 es la situación óptima. Los indicadores, componentes y pilares también se califican con la misma escala, y corresponden a promedios ponderados de los requisitos que los integran. El SEP cuenta con 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos. Para simplificar el análisis, se elabora también un promedio simple de los cinco pilares, lo que deriva en un índice "general" de GpRD, que muestra la capacidad de GpRD de un país. BID (2015). Pág. 49. Op.cit

<sup>80</sup> El componente de gestión financiera pública, que analiza la encuesta SEP- PRODEV, con dos mediciones 2007 y 2013, divide dicho componente en siete indicadores, entre los cuales considera a la **clasificación presupuestaria**. Los otros componentes que mide son análisis de riesgo, transparencia, contabilidad y Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

<sup>81</sup> Ver Manual de Clasificaciones Presupuestarias. Dirección de Presupuesto de la Nación. Ministerio de Economía y Finanzas. República de Panamá. Febrero 2011

<sup>82</sup> BID (2015). Pág. 132 y 133. op.cit.

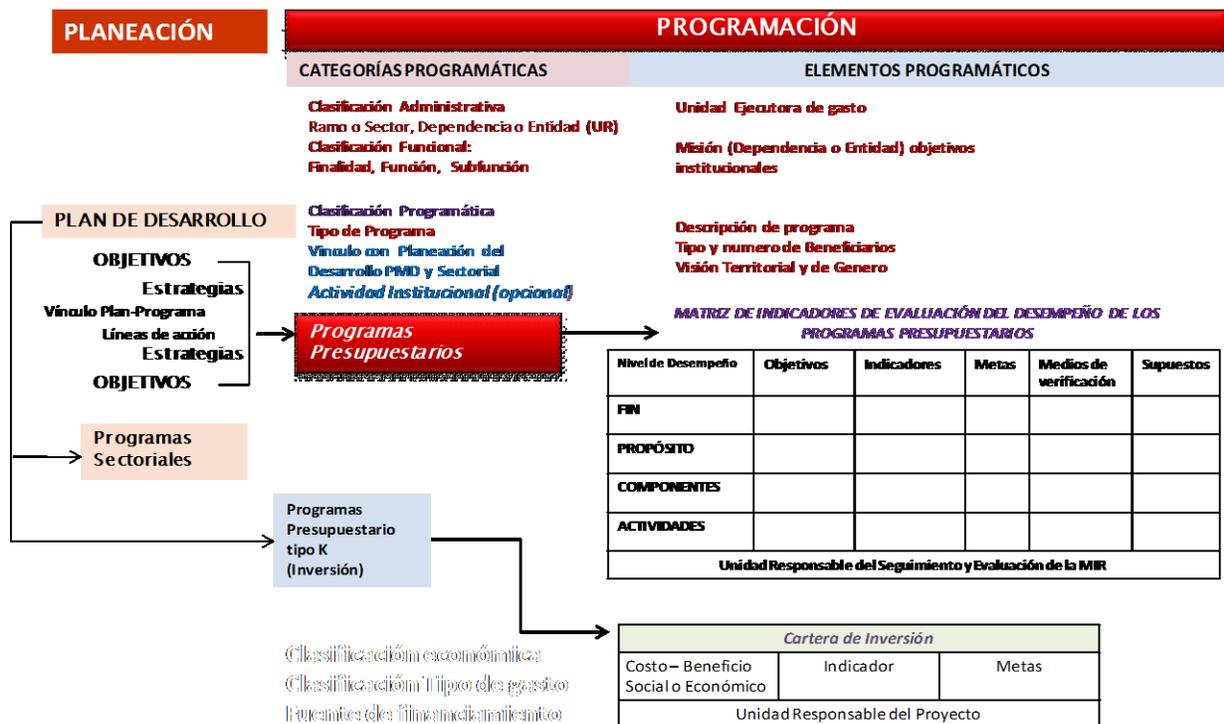
**Imagen 4**  
Ejemplo de clasificaciones presupuestarias y clave presupuestaria



Fuente: Programación Presupuestaria de Programas Públicos. Presentación de Luis García Sotelo. Curso Internacional de Gestión por Resultados y Presupuesto. Ilpes 2016.

La utilidad e innovación relevante de las clasificaciones y claves presupuestarias utilizadas en el caso mexicano, es la posibilidad de vincular el Programa Presupuestal con la planificación sectorial y finalmente con el Plan Nacional de Desarrollo, es decir, es un modelo de vinculación Plan – Presupuesto; que a su vez define indicadores para el seguimiento y evaluación de los programas presupuestales, la ubicación institucional de éstos, el objetivo del gasto, el tipo y lugar del gasto, todo bajo el uso del instrumento denominado Matriz de Indicadores de Desempeño (MIR), resultante de la aplicación de la Metodología de Marco Lógico.

**Imagen 5**  
Esquema conceptual de la estructura presupuestal



Fuente: Programación Presupuestaria de Programas Públicos. Presentación de Luis García Sotelo. Curso Internacional de Gestión por Resultados y Presupuesto. Ilpes 2016.

Se observan claramente los esfuerzos por articular los programas presupuestarios con las políticas, objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. Una de las innovaciones más relevantes al respecto fueron los cambios en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), quedando establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, para la alineación de los programas presupuestales a los esquemas de planeación, la ley establece que el ejercicio presupuestal se traduzca en programas presupuestales, los cuáles deben estar alineados con el Plan Nacional de Desarrollo, en términos de los objetivos nacionales, ejes de política pública, objetivos y estrategias del Plan. De esa forma los programas fijan sus objetivos, estrategias y líneas de acción, pasando sucesivamente al objetivo estratégico de la dependencia, que establece un programa presupuestario, y una matriz de indicadores, tal como se presentó en la figura anterior.

### **6.3 Integración y uso de la información de desempeño en el proceso presupuestario**

La información de desempeño que incorporan los países en la definición de los presupuestos, en la mayor parte de los casos, se refiere a datos financieros y, en menor medida, éstos contienen informes sobre resultados (ver cuadro N° 17)<sup>83</sup>.

Si bien los ministerios tienen asignados determinados montos de gasto en su planificación institucional y en su programación presupuestaria, los indicadores y metas que permiten monitorear su cumplimiento, en la mayor parte de los casos miden niveles de producción alcanzada, y en escasas oportunidades resultados de carácter intermedio o final.<sup>84</sup>

Lo anterior es posible de comprobar en la información del cuadro referido al uso de la información, pues ninguno de los países de la muestra señala tener una vinculación directa entre el desempeño y la reducción o aumento del presupuesto. Esto demuestra que las características del PbR son más bien de carácter informativo, destinadas a mejorar o enriquecer la información para la formulación presupuestaria, pero sin una relación directa o vinculante con la asignación de recursos, sin esperar consecuencias de los buenos o malos resultados en la mayor parte de los casos.

La calidad de la información de desempeño es clave para asegurar su uso en las distintas etapas del ciclo presupuestario. Aun cuando hay consenso sobre las características que deben tener los indicadores del desempeño (pertinentes, relevantes, independientes, medibles y costo razonable), la construcción de dichos indicadores es compleja, pues su diseño debe ser capaz de medir el cumplimiento de los objetivos de las políticas, los programas y las instituciones, lo que requiere lograr acuerdos técnicos y arreglos institucionales entre los actores que participan en el proceso presupuestario (Ministerio de finanzas, directores de programas, Ministerio de planificación, etc.).

Por otro lado, la posibilidad de establecer una relación directa entre los productos y resultados finales, es compleja, derivado de la multicausalidad de factores que inciden en dichos resultados, así como el carácter plurianual de los mismos. Por esto mismo tal como se observa en el cuadro N°8, la mayor parte de la información que se utiliza entre la autoridad presupuestaria y los ministerios, se refiere a datos operativos (procesos) y financieros de la gestión de los programas, no así de resultados.

---

<sup>83</sup> OECD/BID 2014

<sup>84</sup> OCDE/BID 2014

**Cuadro 17**  
**Principales características del presupuesto basado en resultados. Información de desempeño**

País	Existencia de un marco estandarizado de presupuesto basado en resultados para el gobierno central	Uso de la información sobre resultados en las negociaciones con los Ministerios						Consecuencias para los malos resultados			
		Datos financieros	Datos operativos e informes sobre resultados	Evaluaciones de resultados	Revisión de gastos	Información independiente sobre resultados	Información estadística	Sin consecuencias	Difusión de malos resultados organizacionales o del programa	Seguimiento más intenso de la organización y/o programa	Reducción del presupuesto
Argentina	Sí	er	⊙	er	x	er	er	er	●	er	⊙
Barbados	Sí	er	⊙	⊙	●	er	●	er	er	●	⊙
Brasil	Sí	er	er	er	er	⊙	er	er	er	er	er
Chile	Sí	er	⊙	●	x	⊙	⊙	⊙	er	⊙	⊙
Colombia	No, Ministerios/ Org. más competentes tienen marco propio	⊙	x	⊙	≡	⊙	≡	⊙	≡	⊙	⊙
Costa Rica	Sí	●	⊙	≡	⊙	⊙	⊙	●	≡	●	⊙
República Dominicana	No, Ministerios/ Org. más competentes tienen marco propio	er	●	⊙	●	⊙	●	..	..	..	..
Ecuador	Sí	er	●	●	er	⊙	er	⊙	er	●	⊙
El Salvador	No, Ministerios/ Org. más competentes tienen marco propio	≡	≡	●	●	≡	●	..	..	..	..
Guatemala	Sí	≡	⊙	≡	⊙	≡	●	≡	⊙	≡	⊙
Honduras	No, Ministerios/ Org. más competentes tienen marco propio	⊙	er	⊙	⊙	⊙	⊙	●	⊙	●	er
México	Sí	er	er	●	er	⊙	er	er	er	er	er
Panamá	Sí	er	⊙	⊙	er	⊙	er	er	⊙	er	⊙
Paraguay	Sí	●	●	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	⊙	er
Perú	Sí	er	●	er	⊙	⊙	⊙	⊙	er	●	er
<b>Total</b>											
er Siempre		11	3	2	5	1	4	3	3	2	0
● Habitualmente		2	4	4	3	0	4	2	1	5	0
⊙ Ocasionalmente		2	5	3	1	5	4	1	2	2	3
er Rara vez		0	1	3	0	3	2	3	5	3	5
⊙ Nunca		0	1	3	4	6	1	4	2	1	5
x No aplicable (la información no ha sido elaborada o no tuvieron lugar las negociaciones)		0	1	0	2	0	0	2	2	2	2
.. No disponible		0	0	0	0	0	0	2	2	2	2

Fuente: OECD/BID (2013).

## 6.4 Mecanismos de incentivos

Las aplicaciones de incentivos al desempeño en el sector público se orientan a corregir los problemas de principal-agente<sup>85</sup>, enfrentar el tema de salarios ineficientes y entregar herramientas motivadoras para los empleados de las organizaciones gubernamentales. En la teoría principal-agente, las organizaciones establecen contratos definiendo los resultados a ser logrados a partir de la acción de un agente. Ambos actores pueden no compartir la misma información respecto de los objetivos esperados (asimetría de información) por lo que pueden actuar en forma contraproducente. En este sentido, los incentivos pueden alinear ambos intereses<sup>86</sup>.

En el marco de las iniciativas de presupuesto por resultados, los mecanismos de motivación o incentivos han sido un componente central, dado que facilitan la movilización de los recursos institucionales para el logro de mejores estándares de eficacia, eficiencia, calidad y economía. Se busca a través de la definición de un conjunto de procesos, normas e instrumentos, lograr que las organizaciones enfoquen sus objetivos hacia los resultados y no fundamentalmente hacia el cumplimiento de funciones.

Los incentivos al desempeño en las mediciones del BID en el período 2007-2013 no variaron sustantivamente. En la sistematización de la segunda línea base de 2013, se señala que había muy pocos países (Brasil y Chile) implementando incentivos al desempeño para el conjunto de la administración pública. En tanto, México y Perú aplicaron esquemas, pero no al conjunto de la administración pública. El resto de los países aplican iniciativas parciales, y otros como República Dominicana planes pilotos.

En términos generales, la mayoría de los países prácticamente no han avanzado por dos razones básicas: 1) falta de voluntad y decisión política y 2) la idea de que la administración pública no precisa incentivos para cumplir con las responsabilidades políticas, legales y administrativas asignadas<sup>87</sup>.

## 7. Transparencia presupuestaria

Los países han avanzado en mejorar sus niveles de transparencia presupuestaria: creación de sistemas de presentación de informes presupuestarios en todas las fases del ciclo (elaboración, aprobación, etc.), y aumento de la participación ciudadana y de las organizaciones no gubernamentales en el proceso presupuestario. Estos antecedentes pueden verse en el cuadro número 18.

La mayoría de los países de la región con excepción de Barbados y Jamaica producen un informe pre-presupuestario, que se publica antes de la propuesta de presupuesto, y que tiene como propósito estimular el debate sobre los agregados presupuestarios y su efecto potencial en la economía.

En tanto, ocho países publican la metodología y los supuestos macroeconómicos que subyacen a la elaboración del presupuesto, cuya función es determinar los cálculos presupuestarios. El 59% de los países encuestados presentan presupuestos ciudadanos, en comparación con un porcentaje más bajo entre los países miembros de la OECD (47%). Colombia es el único país que tiene disponible al público la perspectiva del largo plazo de ingresos y gastos.

---

<sup>85</sup> El principal problema de la relación principal-agente radica en la insuficiente información que cada actor tiene respecto al otro, denominado "riesgo moral". En términos estrictos, esto sucede cuando el principal puede tomar una acción que afecta su propio beneficio y el del agente, pero el agente no puede observar si la acción ha sido realizada o no.

<sup>86</sup> Pliscoff (2015)

<sup>87</sup> BID (2015)

**Cuadro 18**  
**Información presupuestaria difundida públicamente (2013)**

	Objetivos de mediano plazo de la política fiscal	Propuesta de presupuesto	Presupuesto aprobado	Metodología y supuesto económicos para establecer proyecciones fiscales	Análisis de sensibilidad de modelos fiscales y/o macroeconómicos	Circular presupuestaria	Revisiones/análisis independientes de supuestos macroeconómicos	Informe Presupuestario	Perspectiva de largo plazo de ingresos y gastos totales
Argentina	●	●	●	○	x	○	x	●	x
Barbados	●	○	●	○	x	○	x	x	○
Brasil	●	●	●	●	●	○	x	●	x
Chile	●	●	●	●	○	●	x	●	x
Colombia	●	●	●	●	○	●	●	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	○	●	○	●	x
Ecuador	●	●	●	●	○	●	x	●	○
El Salvador	●	●	●	○	○	●	x	●	○
Guatemala	●	●	●	○	○	●	○	●	x
Haití	○	●	●	○	○	○	x	●	x
Honduras	●	●	●	○	○	●	○	●	x
Jamaica	●	●	●	●	○	○	●	x	○
México	●	●	●	●	●	○	x	●	x
Panamá	○	●	●	○	○	○	○	●	x
Paraguay	x	●	●	●	●	●	x	●	x
Perú	●	●	●	○	○	○	x	●	x
República Dominicana	●	●	●	○	○	○	x	●	x
Total ALC									
●: Disponible al público	14	16	17	8	3	8	2	15	1
○: No disponible al público	2	1	0	9	12	9	4	0	4
X: No aplicable	1	0	0	0	2	0	11	2	12

Fuente: OCDE (2013). Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios

●: Disponible al público

○: ND: No disponible al público

X: No aplicable

## Presupuesto Abierto

El *International Budget Partnership* (IBP)<sup>88</sup> se creó en 1997 para promover la participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario, con el objetivo que los sistemas de presupuesto sean más transparentes, responsables y adecuados a las necesidades de las personas más vulnerables. Para contribuir a este objetivo el IBP ha desarrollado la Encuesta de Presupuesto Abierto, que constituye un estudio independiente y comparativo de la transparencia presupuestaria y rendición de cuentas.

<sup>88</sup> Sitio web oficial del *International Budget Partnership*: [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)

La Encuesta de Presupuesto Abierto se basa en un cuestionario que refleja las buenas prácticas relacionadas con las finanzas públicas, concentrándose en medir el acceso público a la información presupuestaria del gobierno. Para ello, recolecta un conjunto de datos comparativos sobre la disponibilidad pública de la información presupuestaria y otras prácticas de rendición de cuentas sobre el presupuesto.

El Índice de Presupuesto Abierto asigna a cada país una calificación (de 0 a 100) basada en el promedio de las respuestas a las 109 preguntas relacionadas con la disponibilidad pública de información, reflejando la cantidad de información presupuestaria públicamente disponible en los ocho documentos presupuestarios que se consideran claves para un manejo transparente del presupuesto. Tales documentos son los siguientes: i) Documento preliminar; ii) Propuesta de presupuesto del ejecutivo; iii) Presupuesto promulgado; iv) Presupuesto ciudadano; v) Informes entregados durante el año; vi) Revisión de mitad de año; vii) Informe de fin de año; e viii) Informe de auditoría.

Las preguntas de la Encuesta de Presupuesto Abierto son respondidas por expertos independientes externos al gobierno, que pertenecen a instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil de cada uno de los países. Las respuestas al cuestionario deben ser debidamente respaldadas por evidencia, de acuerdo a lo señalado en la Guía elaborada por el equipo de *International Budget Partnership* (IBP).

Un puntaje de 81 a 100 en el Índice de Presupuesto Abierto indica que el país posee una extensa información en sus documentos presupuestarios. Un puntaje de 61 a 80 indica información suficiente, 41-60 indica información limitada, 21-40 indica información mínima, y de cero a 20 indica poca o ninguna información. El promedio mundial de *Open Budget* 2015 fue de 45, es decir los países cuentan en su mayoría solo con limitada información. El promedio para los países de la región alcanza al 49,6, levemente superior. Del total de países ninguno alcanza la categoría de información extensa y solo tres países están en la categoría de suficiente (México, Perú y Brasil)

Hay países que aumentaron considerablemente su promedio desde la medición de 2012, como es el caso de República Dominicana (22), Ecuador (19), Perú (18) y el Salvador (10)

Si bien no hay una sistematización de las debilidades de la transparencia presupuestaria para el conjunto de países de la región, a continuación, se sistematizan algunas recomendaciones realizadas para Chile y Ecuador, que podrían representar la realidad de la región, teniendo en cuenta la encuesta de 2015:

En el caso de Chile en el que el ítem *participación*<sup>89</sup>, alcanza un puntaje de 23<sup>90</sup>, (el promedio de este ítem para todos los países a nivel general es de 25). El informe señala como recomendación que se deben priorizar las siguientes acciones para mejorar la participación en la elaboración del presupuesto: establecer mecanismos creíbles y eficaces (es decir, audiencias públicas, encuestas, grupos de discusión) para captar diferentes perspectivas del público sobre cuestiones de presupuesto; y llevar a cabo audiencias públicas legislativas sobre los presupuestos de ministerios, departamentos y agencias específicas en las cuales se escucha el testimonio del público.

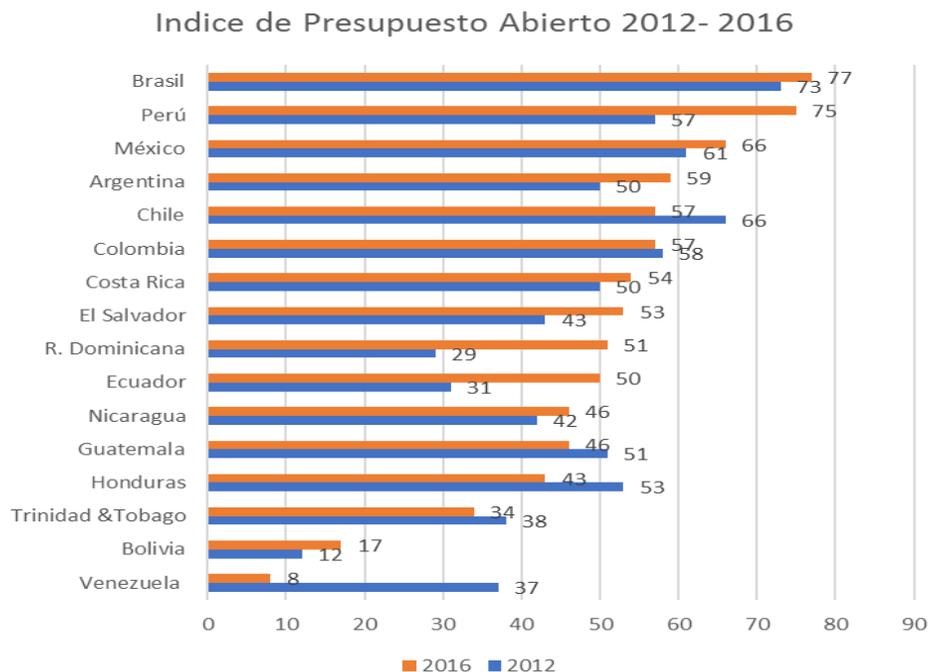
El puntaje de Ecuador fue de 50 en el Índice de Presupuesto Abierto 2015, el cual es considerablemente superior a su puntaje de 2012. Este aumento se explica a partir de lo siguiente: ha mejorado la exhaustividad del Proyecto de presupuesto del ejecutivo y la exhaustividad de la información del Informe de fin de año. Sin embargo, ha disminuido la disponibilidad de información presupuestaria al no publicar un documento preliminar. Además, el Gobierno de Ecuador no ha logrado progresos en lo siguiente: publicar el informe de auditoría, publicar la revisión de mitad de año de manera oportuna y elaborar un presupuesto ciudadano.<sup>91</sup>

<sup>89</sup> Para medir la participación del público, la Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa el grado en el que el gobierno le ofrece al público oportunidades para participar en el proceso presupuestario. Tales oportunidades deben ser ofrecidas por el ejecutivo, la legislatura y la entidad fiscalizadora superior durante el ciclo presupuestario.

<sup>90</sup> Informe país Open Budget. 2015 <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Chile-Spanish.pdf>

<sup>91</sup> <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Ecuador-Spanish.pdf>

**Gráfico 4**  
**Posiciones de países seleccionados de la región (en encuesta *Open Budget* 2016)**



Fuente: Elaboración propia en base a Open Budget. 2012 y 2016

#### Recuadro 6

##### Uruguay: un ejercicio de vinculación del presupuesto con los ODS

A partir de 2015, en el informe de Rendición de Cuentas elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)<sup>92</sup>, se incorpora al comienzo de cada capítulo y para aquellas áreas programáticas donde resulta pertinente, un ejercicio de vinculación entre el alcance del área programática y las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Este ejercicio de vinculación de los ODS con los programas se facilita a partir de la Distribución del Presupuesto Nacional por área programática, vínculo con los Objetivos de Desarrollo, redefinición de los programas presupuestales, innovación incorporada en el Presupuesto Nacional 2010-2014 y vigente en el actual presupuesto quinquenal. El objetivo principal de esta redefinición apunta a que los presupuestos tengan un sentido programático y sea posible vincular los recursos presupuestales con los objetivos de producción de bienes y prestación de servicios. Para esto se definen las áreas programáticas que reflejan funciones transversales del gobierno y las áreas a las cuales contribuyen distintos programas. Para dichos efectos, se identificaron 17 áreas programáticas, seis de las cuales representan las funciones que desarrolla el Estado<sup>93</sup> y, por su continuidad, trascienden los períodos de gobierno. Esas áreas constituyen actualmente el primer agrupador del presupuesto público.

Las áreas programáticas contienen programas presupuestales, cada uno de los cuales se define sobre la base del objetivo último que se pretende lograr mediante la aplicación de los recursos que lo componen. Se admite además que ese objetivo de programa sea compartido por varias instituciones de la administración central y los organismos del artículo 220 de la Constitución. Lograrlos es responsabilidad de todos los organismos que contribuyen. Siguiendo esta lógica, los objetivos de programa se desagregan en objetivos de inciso y estos en objetivos de unidades ejecutoras.

<sup>92</sup> En Uruguay, los ODS están a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

<sup>93</sup> Las áreas programáticas definidas como prioritarias son: Desarrollo Productivo; Educación; Infraestructura, Transporte y Comunicaciones; Protección y Seguridad Social; Salud; Seguridad Pública y Vivienda

**Recuadro 6 (conclusión)**

El logro de este arreglo presupuestario permite la visualización sectorial de los problemas y oportunidades que motivan la acción de gobierno, y se resalta la necesidad de realizar esfuerzos coordinados mediante responsabilidades alineadas y compartidas. Este esquema presupuestal incluye además indicadores cuantitativos que permiten monitorear el estado de situación y el logro de objetivos en cada uno de esos niveles de responsabilidad<sup>94</sup>. Para cada área programática se ofrece, por un lado, un panorama general del contexto sobre el cual el Estado debe actuar, mediante indicadores que buscan medir condiciones objetivas de la sociedad. Por otro lado, se identifican los objetivos sectoriales que el gobierno se ha propuesto para el actual quinquenio, denominados objetivos de programa presupuestal. También se indican cuáles incisos (Ministerios, organismos del artículo 220 de la Constitución e incisos no institucionales) contribuyen al logro de cada uno de esos objetivos y el volumen de recursos financieros asignados con ese fin. Finalmente, se presentan indicadores que permiten monitorear los resultados del gobierno en relación con los objetivos sectoriales.

Fuente: Elaboración propia

## C. Reflexiones

La institucionalidad presupuestaria y sus marcos legales se han fortalecido en el contexto de las reformas fiscales impulsadas en la última década. En la mayor parte de los países la autoridad presupuestaria está radicada en los Ministerios de Finanzas, aunque también existen casos en que esta responsabilidad radica en las instancias de planificación y, en situaciones menores, se comparte entre ambas instituciones.

Considerando que el proceso presupuestario es un ciclo que responde a plazos, requerimientos técnicos y en el que participan una variedad de actores, la coordinación entre las instancias presupuestarias (Ministerios de Finanzas/Hacienda) y planificación es un aspecto fundamental a ser considerado en una gestión presupuestaria eficiente y eficaz.

En casi la mitad de los países de la región, los arreglos institucionales del presupuesto dan atribuciones al parlamento para incluir modificaciones presupuestarias sin restricciones.

En este contexto, el rol de la información de desempeño de los programas es clave en la medida que aporta antecedentes al conjunto de los actores (ejecutivo, parlamento, ciudadanía) sobre los efectos de las decisiones de gasto en las metas comprometidas, que representan las prioridades gubernamentales.

En el contexto de reformas presupuestarias, se constata la incorporación de marcos de gasto de mediano plazo (con temporalidad promedio de 3 años), iniciativas para mejorar el presupuesto por programas, incorporación de herramientas como los sistemas de información financiera integrada y mecanismos para incorporar información de desempeño en el presupuesto.

A pesar de los avances señalados en presupuesto por resultados (PpR), los estudios mencionan (BID 2015)<sup>95</sup> que entre el 2007 al 2013, el PpR avanzó escasamente.

Los aspectos que se midieron tienen que ver con los componentes básicos que fueron analizados en este capítulo: presupuesto por programa, marcos de gasto de mediano plazo, sistemas de monitoreo y evaluación, incentivos al desempeño y mecanismos de difusión de la información.

Los principales desafíos en materia de implementación del PpR se relacionan con aspectos de carácter técnico-metodológico y también con aspectos político-institucionales relacionados con reformas de gestión pública.

Respecto a lo primero, se observan dificultades para avanzar en el presupuesto por programa, porque en general las estructuras programáticas no están desarrolladas de manera tal que faciliten la vinculación de las

<sup>94</sup> Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2015) Pág. 12 OPP. Uruguay

<sup>95</sup> BID. Construyendo gobiernos efectivos. 2015

prioridades de los gastos a nivel sectorial. Por lo tanto, un desafío es contar con estructuras programáticas que faciliten la clasificación del gasto por objetivo más detallados. Varios países han avanzado en la definición de programas presupuestales que se orientan hacia esa dirección, tales como Uruguay, Perú y República Dominicana, entre otros.

En relación a los marcos de gasto de mediano plazo, llama la atención que la proyección de ingresos y gastos a largo plazo (más de 10 años) prácticamente no existe en la región (aspecto que fue identificado en la última encuesta de prácticas y procedimientos presupuestarios realizados por la OCDE/BID en 2014), lo cual se agrava con el hecho de que también las visiones de desarrollo realizadas por los países tienen poco grado de concreción desde el punto de vista de las estimaciones de su financiamiento.

Uno de los requisitos para la implementación efectiva de un PpR, es que la información de desempeño, que se construya a partir de sistemas de monitoreo y evaluación de programas públicos, cumpla con ciertos requisitos de calidad y regularidad para su uso en la toma de decisiones en cada una de las etapas del ciclo presupuestario. No obstante las mejoras en la construcción de indicadores y avances en las evaluaciones, la información de desempeño utilizada en el marco de las negociaciones presupuestarias son principalmente datos informativos de carácter operativos y financieros, y en pocos países se utiliza la información de los resultados de los programas en la formulación presupuestaria.

Las recomendaciones al respecto tienen que ver con mejorar la calidad y oportunidad de la información de desempeño, generando incentivos adecuados para su uso. Esta información debe ser usada para los propios programas e instituciones como antecedentes para mejorar su gestión y la provisión de sus bienes y servicios; para los ministerios rectores, como insumo para la retroalimentación del cumplimiento de las metas definidas en los planes (los cuales representan las prioridades de desarrollo); y para los órganos de control político como antecedentes de la rendición de cuentas, no solo financiera, relacionada con la ejecución del gasto, sino del grado de cumplimiento de los compromisos gubernamentales y programáticos.

En relación al ámbito político-institucional, la mayor parte de los arreglos institucionales de los instrumentos de planificación (planes nacionales, sectoriales, institucionales) no contemplan mecanismos de responsabilidad ni de rendición de cuentas de las metas comprometidas. Cabe señalar que el componente de menor avance, medido en el componente PpR, fue la generación de incentivos al desempeño.

Desde esta perspectiva, se requiere avanzar en la generación de condiciones para delegar competencias a las autoridades ministeriales y directivos con la contrapartida de contratos por resultados. Las reformas presupuestarias deben darse en un contexto en donde avancen también modernizaciones en ámbitos de servicio civil que fortalezcan la contratación de funcionarios públicos en el marco de sistemas meritocráticos y que mejoren las competencias del servicio público para viabilizar esquemas de delegación de responsabilidades.

A partir de los datos del Presupuesto Abierto los países de la región han avanzado en transparencia del presupuesto. La medición de la encuesta de Presupuesto Abierto de 2012 sitúa a los países de la región con un promedio de 45 (1 a 100), y la reciente de 2016, con un 49,6. No obstante, se dan situaciones en que las posiciones han retrocedido, especialmente en la participación del presupuesto por parte de la ciudadanía.



## IV. Ejecución de políticas públicas: enfoque desde los Sistemas Nacionales de Inversión Pública



La ejecución es otra de las etapas del ciclo de la Gestión Pública, siendo la ejecución de proyectos de inversión uno de sus principales componentes. Una vez más, los principios de gobierno abierto permean estos procesos. En este sentido, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, son elementos fundamentales tanto de los proyectos como de los sistemas de inversión pública que repasaremos en este capítulo. Existen grandes cantidades de información implicadas en la formulación de los proyectos y en el funcionamiento de dichos sistemas. Las mismas tienen un alto potencial para hacerse disponibles para la ciudadanía, que en consecuencia puede ponerse al tanto del accionar estatal.

Un gran número de los Sistemas de Inversión Pública de la región tienen mecanismos de transparencia y acceso a la información. Sin embargo, se debe seguir avanzando en cómo el Estado entrega la información, para que esta pueda ser entendida por la ciudadanía, sin necesidad de tener algún grado de conocimiento técnico sobre inversión pública, y facilitar de esta forma los procesos de control ciudadano. Tomando en consideración lo expuesto hasta aquí, a continuación nos dedicaremos al análisis de la etapa de ejecución del ciclo de gestión pública.

## **A. Marco conceptual**

### **1. La inversión pública**

Como ya hemos mencionado, uno de los componentes de mayor relevancia en la ejecución de las políticas públicas son los proyectos de inversión pública. Aquellos representan un ámbito de acción del Estado que materializa el uso de los recursos públicos para inversión pública, por medio de acciones concretas orientadas a satisfacer una amplia gama de necesidades vinculadas con el crecimiento económico, el cuidado medio ambiental, el bienestar y calidad de vida de los ciudadanos. En el contexto de la inversión pública, la manera de satisfacer tales necesidades está estrechamente relacionada con la creación y el incremento de capital físico y/o humano, entendido como el fortalecimiento de las capacidades, tanto de entidades como de actores, en la generación de bienes y/o servicios de interés público.

De esta manera, la implementación de los proyectos de inversión pública (y por tanto, de las políticas públicas) es diversa, y se pueden expresar en intervenciones que van desde la construcción de viviendas sociales y obras sanitarias, reparación o ampliación de infraestructura pública (escuelas o centros de salud públicos, por ejemplo) y mantenimiento de rutas, hasta programas de capacitación y asistencia técnica para fomentar alguna actividad productiva. Estamos hablando, por tanto, de bienes y servicios que potencialmente pueden tener un alto grado de impacto en la sociedad, dado que abordan de manera focalizada alguna carencia o problema de una determinada comunidad en un momento dado.

En este sentido, la gestión de la inversión pública se vuelve importante ya que recaerá en ella la manera en que se usarán y distribuirán los siempre limitados recursos públicos, considerando las múltiples necesidades de la sociedad. Lo anterior implica también considerar el rol de los numerosos entes de los distintos niveles de gobierno que intervienen en los asuntos de inversión pública, ya sea en el nivel local, regional o nacional. La inversión pública, y el proceso de realizarla implica, por tanto, priorizar algunas demandas por sobre otras, lo que sin duda constituye un hecho que reviste mucho interés para la opinión pública. Es por ello que el establecer metodologías y procedimientos claros acerca del proceso, transparentarlos de manera adecuada y exponer sus resultados, serán cuestiones claves para llevar a cabo la gestión de la inversión pública.

### **2. Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública**

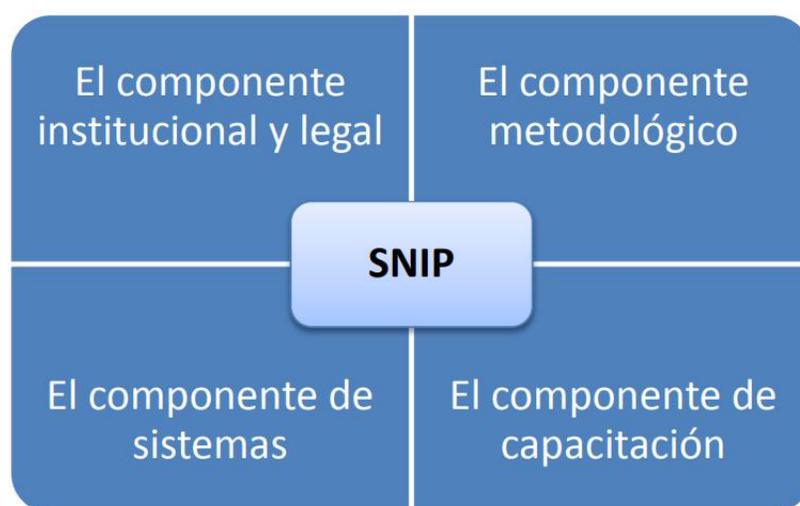
Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIPs) se han consolidado como entes fundamentales de la gestión pública para llevar a cabo de manera coordinada los procesos necesarios en el ámbito de los proyectos de inversión, posibilitando así una mejor organización del gasto público destinado para la inversión pública mediante la construcción y aplicación de metodologías y procedimientos en lo que se conoce como el ciclo de vida de los proyectos. Este último representa las fases por el cual una idea se transforma en una solución concreta para un determinado problema

En cuanto a su origen, los SNIPs se desarrollaron dada la necesidad de sistematizar grandes cantidades de información sobre proyectos de inversión para una mejor programación de la inversión pública. Lo anterior produjo que en algunos países se crearan verdaderas bases de datos, las que posteriormente fueron denominadas Bancos Integrados de Proyectos (BIPs). Gran parte de la información y de los datos provenientes de los proyectos de inversión pública era centralizada en aquellas plataformas. Este primer paso de organización en torno a una base única y central se dio de manera germinal en la región en los 80's, lo que al poco tiempo empezó a perfilarse en Sistemas Nacionales de Inversión más formales.

Una primera aproximación a los SNIPs permite entenderlos como aquellas entidades del Estado encargadas de “acacionalizar los procesos de identificación, formulación, evaluación, selección, programación, ejecución y seguimiento de los proyectos y estudios básicos” de inversión, para lograr orientar “el proceso de asignación y ejecución eficiente de recursos de inversión pública a través de un conjunto de normas legales, marco institucional, metodologías, procedimientos y actividades interrelacionadas y coordinadas” (Pacheco, Contreras, & Cartes, 2010). En tal definición, el énfasis se coloca en los procesos relevantes, además de algunos medios útiles para el desarrollo de aquellos. Sin embargo, otras precisiones apuntan a destacar el carácter sistémico de los SNIPs, al definirlo como un sistema compuesto por una batería de sub-sistemas interdependientes armonizados por una estructura normativa (metodología de la inversión)<sup>96</sup>.

Un esquema sencillo para entender de mejor manera la conformación de un SNIP da cuenta de cuatro componentes, los cuales se describen a continuación:

**Diagrama 8**  
**Conformación de los SNIPs**



Fuente: *Estructura general de los SNIPs* - Documento de la Red SNIPs

- i. El componente institucional y legal, que comprende la preparación y aprobación de leyes, decretos y reglamentos que definan, regulen y respalden la operación del SNIP, así como las reformas institucionales necesarias para responder a las demandas que genera la administración y operación del sistema.
- ii. El componente metodológico, el cual demanda la preparación de manuales metodológicos de identificación, preparación y evaluación de proyectos, así como manuales de seguimiento y control de proyectos y de operación de los sistemas de información.
- iii. El componente de sistemas de información, constituido por el equipamiento (*hardware*) y los programas (*software*) que permiten un manejo ágil de la gran cantidad de información que genera, registra y utiliza un SNIP.
- iv. El componente de capacitación, indispensable para cambiar la cultura de manejo de la inversión pública y que incluye cursos, seminarios, convenios con entidades de capacitación, preparación de material de capacitación y actividades de asistencia técnica.

En cuanto a su desarrollo, los SNIPs han estado siempre condicionados a la realidad económica de la región y a las corrientes de desarrollo que adopta cada Estado. Esta relación repercute directamente en aspectos relacionados con los objetivos a los que debiese orientarse el contenido de los sistemas, y los medios o instrumentos deseados para llevar a cabo tales objetivos. Tales cuestiones pueden encasillarse en paradigmas que moldean el actuar de los SNIPs, los que a continuación son expuestos brevemente.

<sup>96</sup> Para una revisión más exhaustiva sobre el carácter sistémico de los SNIPs, revisar Ortegón & Pacheco (2004).

## Cambio de paradigma en los SNIPs

La evolución de los SNIPs, desde su establecimiento a finales del siglo XX, ha dejado entrever cambios en los elementos abordados por los países de la región en relación a estos sistemas. En sus inicios, el paradigma preponderante se sostenía desde un enfoque normativo, lo cual se tradujo principalmente en una preocupación por la eficiencia técnica y metodológica con el objetivo de dar solución a las necesidades múltiples inherentes a la estructura del Estado en cuanto al manejo de los procesos del ciclo de vida de los proyectos de inversión pública. Es decir, para aquel enfoque lo primordial se asentaba en posibilitar la existencia de actores responsables, de funciones específicas, y de procedimientos por los cuales se efectuasen las señaladas funciones relevantes en la materia. En el fondo, se trata de aspectos relacionados con la institucionalidad necesaria para una correcta gestión de la inversión pública.

En la misma línea, el enfoque normativo priorizó la eficiencia del gasto a través de la identificación e instauración de los componentes del ciclo de proyectos de inversión pública, tales como la pre-inversión, inversión, operación y evaluación *ex post*. Lo importante de esto es que los proyectos debían pasar por una evaluación *ex ante* en la fase de preinversión, y solo una vez que superasen tal examen se les asignaría recursos. Debido a su énfasis en una adecuada aplicación metodológica de los ciclos de proyectos, se fue incorporando un concepto de eficiencia relacionado estrechamente con la utilización de la metodología de análisis costo – beneficio, y con la aplicación de aquellos criterios durante la asignación y ejecución presupuestaria. De esta manera, mediante el presupuesto, solo son financiados aquellos proyectos que producirán un mayor beneficio con el menor costo asociado.

En cierto sentido, con los avances en la identificación de actores responsables y de procedimientos específicos en la inversión pública, el paradigma normativo ha sido parcialmente superado para abordar en la actualidad ciertos aspectos poco previstos y de gran interés para los SNIPs. Este nuevo paradigma enfatiza la eficiencia y eficacia, pero ahora desde el punto de vista de los procesos (y no exclusivamente de los proyectos) que desarrollan los SNIPs, así como la calidad de la infraestructura y servicio que otorga. En cuanto a lo primero, a partir de la consideración de que la inversión pública puede impactar positivamente en el crecimiento económico (aunque no siempre, ni en la misma magnitud), la literatura ha contemplado esfuerzos significativos dedicados a evaluar el proceso de gestión de la inversión pública, ubicando a los SNIPs y su funcionamiento como un factor que condicionaría tal impacto de la inversión pública en los niveles de crecimiento.

Respecto de la calidad, este nuevo enfoque apunta a dar un salto cualitativo en la materia, ya que se comienza a perfilar la necesidad de incorporar estándares de calidad en los proyectos de inversión. Así se ha dejado ver, por ejemplo, en el diseño de los proyectos de inversión pública, en donde las metodologías están incorporando cada vez más el análisis de costos y precios sociales. Estos últimos pretenden determinar qué tan conveniente es, desde el punto de vista de la sociedad, desarrollar un proyecto concreto, cuantificando sus beneficios y costos en base a valores ajustados socialmente.

El paradigma actual estriba en concebir a los SNIPs como sistemas complejos, dado que intervienen muchos actores para la realización de las funciones en el ámbito de la intervención pública (órganos locales, regionales y sectoriales), y se establecen múltiples relaciones de diversa dirección (unidireccionales o bidireccionales) debido a la permanente interacción entre las entidades. Además, son considerados abiertos al verse afectados por las condiciones económicas, sociales y políticas del entorno. A partir de estas condicionantes, el sistema recibe constantemente estímulos desde el exterior, los que se traducen en demandas públicas, y que tras un proceso de transformación se generan finalmente salidas o productos cuyo objetivo consiste en responder a las necesidades que gatillaron esta dinámica.

Lo anterior implica destacar la definición que apunta al carácter sistémico de los SNIPs (señalada anteriormente), con la intención de recalcar que no es suficiente que los componentes hayan sido levantados, sino que tienen que responder a las necesidades públicas que justificaron su creación, colocando el acento a los fines u objetivos por los cuales se crearon los sistemas. De esta manera, para tal definición la eficiencia no reside en la existencia de un proceso, sino en cómo tal proceso aporta a la sinergia del conjunto del sistema. Un proceso que falla, va provocando sucesivos errores en el resto de las entidades, redundando en que el sistema sea deficiente.

El punto de inflexión actual enfatiza la correcta articulación de las entidades que intervienen dentro de los SNIPs, puesto que si la estructura y sus partes ya existen, ahora hay que acentuar su funcionalidad. Estas relaciones deben organizarse a partir de un marco legal claramente establecido, para que las competencias, relaciones y responsabilidades estén previamente estipuladas y se evite así el surgimiento de disfuncionalidades en los procesos. Estos están conformados por reglamentos, leyes, decretos e instructivos de carácter obligatorio. Se trata entonces de perfeccionar el sistema en base a la institucionalidad que lo establece.

Si se asume esta perspectiva, la eficiencia de la inversión pública bajo este paradigma puede estribar en la existencia de un ente que articule el sistema general. Este rol lo asumen íntegramente los Órganos Rectores, ya que estos permiten construir puentes entre los involucrados de un proyecto de inversión. En esta tarea no puede haber duplicación de las competencias, ya que terminaría en un trastorno general del sistema. Asimismo, la coordinación intrasectorial e intersectorial es una dimensión que en adelante debe guiar la manera de ejecutar los proyectos de inversión para tender hacia un funcionamiento que evite ineficiencias y fallas en los procedimientos de los proyectos de inversión pública.

Con todo lo señalado, es necesario precisar que observar la evolución de los SNIPs como cambio paradigmático no implica que los avances técnicos sostenidos en un principio para el establecimiento del sistema ya no se utilicen, más bien ha habido un perfeccionamiento de los procesos anteriores a la luz de las necesidades actuales.

Finalmente, otro elemento que en los últimos años está caracterizando a los SNIPs latinoamericanos es la cooperación entre los Sistemas, principalmente entre los organismos rectores. En un contexto de desaceleración, los esfuerzos se encausan hacia la búsqueda de mayor eficiencia en los procesos y en la incorporación de puntos de vistas distintos de los que tradicionalmente eran la preocupación central de estos organismos. Por ejemplo, una de las prácticas más relevantes al respecto es la conformación de la Red SNIP, de la cual se hablará más adelante.

## **B. Experiencia de los SNIPs en América Latina y el Caribe**

### **1. La cooperación entre organismos rectores de los SNIPs**

En el último lustro, los organismos rectores<sup>97</sup> de los sistemas nacionales de inversión han pasado por un beneficioso proceso de integración: desde organismos territorialmente aislados, pasaron a conformarse en un conjunto de organismos que realizan esfuerzos de carácter regional destinados a mejorar prácticas y compartir experiencias de planificación en la inversión.

Estos esfuerzos de integración dieron como resultado, en el año 2010, la conformación de la Red SNIP<sup>98</sup>. La Red la conforman los órganos rectores de los SNIPs de: Argentina, Bolivia (Estado plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Haití y Jamaica, siendo estos dos últimos los más recientes en sumarse a ésta iniciativa en el año 2016 (CEPAL, 2017) (Acta SNIP, 2016).

En esta Red los organismos planificadores de Latinoamérica representados por sus directores, en conjunto con una Secretaría Técnica integrada por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, en su rol de organismos consultores y asesores, buscan “contribuir a mejorar la gestión de la inversión pública en los países miembros a través del intercambio de experiencias, documentos e información sobre evaluación y gestión de proyectos, sistemas de información y capacitación, entre otros temas” (CEPAL, 2017).

---

<sup>97</sup> –Se entiende como entidad rectora a aquel organismo encargado de dictar las normas, instrucciones, procesos y procedimientos que deben ser considerados cuando se toman decisiones relativas a la inversión pública” (Ortegón y Pacheco, 2004)

<sup>98</sup> Para más información sobre la Red SNIP visite:  
<http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/6/52956/P52956.xml&base=/tpl/blanco.xsl>

La declaración de Panamá sobre la conformación de la Red SNIP estipula que sus objetivos generales son:

- Constituir un mecanismo de encuentro, diálogo y cooperación entre los países de la región en materia de gestión de la inversión pública.
- Fomentar la generación de capacidades para una eficiente y eficaz gestión de las inversiones.
- Sistematizar, generar y difundir conocimiento en materia de gestión de la inversión pública.
- Compartir y difundir las mejores prácticas en la gestión de la inversión pública con el fin de contribuir a la mejora continua y la innovación de los SNIPs de la red.

De esta forma, una vez al año los países miembros de la Red SNIP, mencionados anteriormente, se reúnen a realizar el Encuentro Internacional de la Red SNIP, el cual es una de las principales instancias de cooperación e intercambio de buenas prácticas, metodologías y tendencias en los procesos de inversión. Del mismo modo, una vez que concluye el evento, los directores de inversión de cada país presente, se reúnen a definir líneas o mesas de trabajo, en las cuales los países se inscriben para desarrollar en conjunto. Las temáticas seleccionadas por los miembros de la Red marcan la pauta para las presentaciones de los países en el siguiente encuentro de la Red SNIP.

**Cuadro 19**  
**Reuniones de la red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe**

Reunión	Sede	Año	Asuntos tratados
Constitución de la Red SNIP	Panamá	2010	Se establecen como objetivos generales de la Red el fomentar la generación de capacidades y conocimiento, y difundir buenas prácticas en materia de inversión pública; todo esto mediante un permanente mecanismo de diálogo y cooperación horizontal.
1er Seminario de la Red SNIP	República Dominicana	2011	Se destaca la relevancia de los SNIPs como instrumentos necesarios para eliminar la discrecionalidad en la toma de decisiones relacionada con recursos públicos, además de fomentar la transparencia y rendición de cuentas. Más allá de disponer información de manera pública, también deben crear capacidades en instituciones nacionales con el objetivo de generar valor público.
2do Seminario de la Red SNIP.	México	2012	Se crean cuatro equipos temáticos de trabajo: Gestión de la Inversión Pública; Metodologías; Asociaciones Público Privadas e; Integración Planeación y Presupuesto
3er Seminario de la Red SNIP.	Bolivia	2013	Se definen ciertos retos para una mejor gestión de la inversión pública, tales como sostenerla en base a resultados para lograr mayor calidad de la inversión, la transparencia y rendición de cuentas como ejes fundamentales, y la importancia de su vinculación con el presupuesto.
4to Seminario de la Red SNIP.	Uruguay	2014	Se precisan nuevos retos para la gestión de la inversión pública, tales como reconocer fortalezas y debilidades de cada SNIP, potenciar la gestión de la inversión pública en ámbitos territoriales, y profundizar los análisis del Riesgo y Cambio Climático en todas las etapas de la inversión pública. Además se constituyen nuevos grupos de trabajo: Planificación, Inversión, Presupuesto y Cooperación Internacional; Desarrollo de Capacidades; Gestión de la Inversión Pública y; Metodología y Estadísticas

Cuadro 19 (conclusión)

Reunión	Sede	Año	Asuntos tratados
5to Seminario de la Red SNIP	Chile	2015	En base a los grupos de trabajo conformados en Uruguay, se establecen nuevas actividades con el fin de proveer insumos específicos para el trabajo futuro de la Red, entre los que se consideran un informe sobre necesidades de generación de capacidades en la región, un documento conceptual acerca de la gestión de la inversión pública y un insumo acerca de mecanismos de seguimiento y evaluación de la alineación entre planificación, presupuesto e inversión pública.
6to Seminario de la Red SNIP	Costa Rica	2016	Se incorpora Jamaica y Haití. Se sostienen las actividades acordadas en Chile en base a los grupos de trabajo y se precisan algunas nuevas actividades para algunos de ellos.
7mo Seminario de la Red SNIP	Paraguay	2017	Modificación en los grupos de trabajo. Se unifica el grupo referido a la Articulación Planificación, Presupuesto e Inversión con el grupo de Gestión de la Inversión Pública. Además, se añade un grupo relativo a la Gestión de Riesgos y Adaptación al cambio climático en la Inversión Pública.

Fuente: Elaboración propia en base a la información de los encuentros internacionales de la Red SNIP, disponibles en la página web de la Red SNIP: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/6/52956/P52956.xml&base=/tpl/blanco.xsl>.

En cada una de las reuniones anuales de la Red SNIP se llevan a cabo seminarios, cuyo objetivo es reflexionar y tratar las materias más significativas para la región en el ámbito de la inversión pública. A su vez, a partir de cada reunión se emite una declaración que contiene los acuerdos adoptados por los integrantes de la Red, además de destacar algunos contenidos considerados cruciales para la materia en cuestión.

En la segunda reunión de la Red SNIP se establecieron cuatro equipos temáticos en base a asuntos considerados relevantes para la gestión de la inversión pública por parte de los representantes de los SNIPs, todo esto con el objetivo de organizar la dinámica de trabajo de la red. De esta manera, los temas abordados por los equipos estaban ligados con: la gestión de la inversión pública; metodologías de la inversión pública; asociaciones público privadas e; integración planeación y presupuesto. Asimismo, cabe señalar que los paneles temáticos bajo los cuales se organizaron las exposiciones realizadas durante esta instancia, dejan entrever una cierta preocupación por los asuntos relacionados con la evaluación y las metodologías usadas en la inversión pública.

A partir de la tercera reunión de la Red SNIP, se comienza a resaltar el surgimiento de nuevos actores ligados a la gestión de la inversión pública. Ya no solo son los gobiernos centrales los llamados a participar en el diseño y ejecución de los proyectos de inversión pública, sino que también adquieren una posición valiosa los gobiernos subnacionales, las empresas públicas y las asociaciones público privadas. En consecuencia, se hace necesario contar con mecanismos de coordinación adecuados entre los diferentes actores. Además, se sigue recalcando la necesidad de avanzar en la vinculación y articulación entre el presupuesto, planificación y la inversión, instrumentos que están profundamente ligados entre sí. Lo anterior constituirá un tema fundamental que estará presente durante todas las reuniones de la Red SNIP.

Durante el cuarto seminario, la Red SNIP intenta aproximarse de manera más profunda al análisis del riesgo y cambio climático aplicado a las diversas etapas de la inversión pública, ubicándolo como temática a desarrollar durante las próximas reuniones de trabajo. A su vez, se definen cuatro nuevos grupos de trabajo asociados a los temas de: planificación, inversión y presupuesto; desarrollo de capacidades; gestión de la inversión pública y; metodologías y estadísticas. En general, se debe señalar que las exposiciones realizadas durante este seminario pusieron su énfasis en las innovaciones y buenas prácticas sostenidas en los SNIPs.

En la quinta reunión, se precisan algunos insumos necesarios para consolidar un diagnóstico certero acerca de los requerimientos que los diferentes SNIPs de la región tienen para mejorar su actuación.

Los llamados a construir estos insumos son los propios países y organismos colaboradores, mediante los equipos temáticos definidos en el cuarto seminario. Así, los documentos sobre las necesidades de formación de capacidades para los miembros de la red, o sobre las ofertas y demandas de la red en relación a las metodologías y estadísticas, son ejemplos de estos insumos.

Finalmente, en las últimas convocatorias de la Red SNIP ocurre una modificación sobre los grupos de trabajo. Por un lado, se une el equipo de planificación, presupuesto e inversión con el equipo de gestión de la inversión pública, pasando ambos a formar un solo grupo de trabajo. Por otro lado, los temas de desarrollo de capacidades y metodologías y estadísticas continúan como equipos independientes. Por tanto, el cambio sustancial reside en la creación de un nuevo grupo de trabajo denominado gestión de riesgos y adaptación al cambio climático en la inversión pública. Esto refleja lo relevante del asunto para los representantes de los SNIPs. Asimismo, otros temas que se ven fuertemente posicionados en la Red se asocian a la experiencia de la inversión pública en gobiernos subnacionales; la observación de experiencias exitosas a nivel mundial sobre sistemas de inversión pública eficaces; articulación del componente planificación y presupuesto con la inversión y; metodologías de evaluación *ex post*.

Es notorio como en los tres primeros años de realización del encuentro, al menos siete países presentaron sobre el Sistema de Inversión Pública de su país correspondiente y sus respectivas experiencias. Sin embargo, en los últimos encuentros, las temáticas a tratar se vuelven mucho más específicas, mostrando y generando un proceso de discusión sobre: metodologías específicas; uso de nuevas tecnologías, sistemas de georreferenciación que evolucionaran en los sistemas de “mapa inversiones”; evaluaciones *ex post* y de impacto; formas de financiamiento como las asociaciones público-privadas; y la incorporación del cambio climático y riesgo de desastres naturales en el proceso de inversión pública.

Para una comprensión más específica de las materias tratadas, consultar el cuadro exhibido en el Anexo IV, el cual ordena el desarrollo de la cooperación internacional en cada encuentro anual de la Red SNIP, por año, país u organismo internacional, y temática desarrollada.

Es importante destacar el intento común de los organismos rectores de la inversión pública regional por compartir experiencias, ya que a través de este medio las entidades pueden reconocer prácticas beneficiosas, actualizar sus metodologías, mejorar los procesos en los ciclos de los proyectos, etc. En esta dinámica, frente a problemas particulares es posible encontrar soluciones comunes, y adaptarlas a sus realidades. En este sentido el rol que han desempeñado los organismos internacionales como CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Mundial, y la OCDE, ha sido clave para el desarrollo de los Sistemas de Inversión en la Red; respondiendo a los diversos requerimientos realizados por los países, sobre todo en la construcción de metodologías para la inversión, asistencia técnica, generación de capacidad técnica en los países, y coordinando y articulando las actividades y reuniones periódicas que realiza la Red SNIP (CEPAL, 2017).

Cabe mencionar también, la creación de algunas instancias de cooperación horizontal entre los sistemas de algunos países, donde se cuentan con acuerdos como el Programa de Cooperación Chile-Haití-USAID, cuyo objetivo es capacitar en Chile a funcionarios de la administración pública haitiana para formar cuadros técnicos en formulación, evaluación de proyectos e inversión pública (CEPAL, 2017); o la cooperación sostenida entre Chile y Paraguay basada en el aprendizaje de buenas prácticas y en la transferencia de experiencias en el marco de una gestión de resultados para el desarrollo. Esta transferencia de conocimientos técnicos va desde los marcos orgánicos y conceptuales de un Sistema de Inversión, la conformación de recursos humanos altamente capacitados para abordar todas las etapas de un proyecto, hasta procesos de licitación y alianzas público-privadas para el financiamiento y cobertura de los proyectos de inversión pública (CEPAL, 2017).

Todos los esfuerzos expuestos anteriormente desarrollados por la red apuntan finalmente a mejorar la gestión de la inversión pública desde el punto de vista del rol que deben cumplir los propios SNIPs y los diversos actores que intervienen en ella. El mérito de tales esfuerzos se sustenta en que los análisis de mejora se realizan considerando la propia realidad de los sistemas en la región, lo que conlleva también a observar de manera particular sus fortalezas y debilidades.

En ese sentido, la red permite una cooperación nutrida, con altas posibilidades de incidir en el aprendizaje de las organizaciones, en base a experiencias propias y a desafíos asumidos de manera conjunta por parte de los SNIPs de la región. Tal situación se ve sumamente fortalecida por la participación de expertos de los diversos organismos internacionales.

## 2. Eficiencia y cooperación entre los miembros de la Red SNIP

Un proyecto de inversión pública es un proceso que puede comenzar de diferentes formas dependiendo tanto del país (por ejemplo si es unitario o federal y los niveles estatales de cada territorio) como del nivel de integración que tenga el Sistema de Inversiones (integración entre los organismos que constituyen el órgano rector y su interacción con todos los niveles del Sistema Nacional de Inversiones) y el enfoque (por ejemplo si la inversión es abordada desde el enfoque de necesidades, de derecho, u otros; y la existencia de planes nacionales de desarrollo); incluso teniendo definidas estas tres variables se pueden generar diversas modalidades que den inicio al proceso de inversión.

Una de las metodologías para dar comienzo al proceso de inversión es la identificación de problemas. En el trayecto que hay entre seleccionar un problema, formular un proyecto para su solución y ejecutarlo, hay una serie de dimensiones que no se cumplen efectivamente y que es necesario revisar. Entonces, se debe destacar que, a pesar de que la inversión pública es un factor positivo en el desarrollo productivo, este efecto no es claro en el 100% de los casos, ya que la evidencia empírica arroja resultados mixtos. Por ende, para aproximarse al efecto real que tiene la inversión en la producción y en la satisfacción de necesidades sociales, se requiere medir la eficiencia en el proceso de Inversión (Armendariz, Contreras, Orozco, & Parra, 2016).

El análisis de la eficiencia del gasto se debe abordar desde la temática de la calidad del gasto, la infraestructura y de los proyectos de inversión pública. Una inversión pública más eficiente está vinculada a crecimiento económico, puesto que la inversión en formación bruta de capital fijo, cuando se ajusta a estándares de calidad, tiene impactos positivos en la producción agregada.

Por lo tanto, para que los beneficios de una mayor inversión pública tengan los resultados esperados en los niveles de producción agregada, es menester que ésta se implemente a través de procesos eficientes. El rol de los SNIPs en este tópico es de primera línea, pues como órganos rectores de la inversión pública, tienen la capacidad real de optimizar el proceso de inversión en todos los niveles. Por lo tanto, focalizar los esfuerzos en enfatizar la gestión de la inversión es una tarea que permitirá a los Sistemas tener un parámetro de medición común, en un afán de entregar experiencias para el desarrollo de los procesos de inversión pública y cooperar al desarrollo de experiencias comunes.

La idea asociada a la evaluación de la eficiencia de la inversión pública se relaciona con el cambio de enfoque en el rol de los SNIPs, puesto que en gran parte de los Sistemas se puede asegurar la existencia de constructos metodológicos y procedimentales necesarios para la correcta formulación y ejecución de los proyectos de inversión, pero lo que resta en adelante es saber si acaso aquella metodología se ve reflejada en una política pública pertinente a la necesidad social que la generó.

### 2.1 Medición de los SNIPs

En el pasado ya se intentó medir la eficiencia de los SNIPs, y para ello se han hecho una serie de seguimientos metodológicos por parte de ILPES y los órganos consultores de la Red, en donde se compara el funcionamiento de los distintos sistemas regionales.

Con la voluntad de perfeccionar la gestión de los Sistemas, se creó un método de evaluación de la eficiencia por medio de un **Índice de Eficiencia de Gestión** de la inversión pública, que sirve como línea de base para la medición de los Sistemas regionales. Este índice comprende cinco dimensiones, las cuales van a la par del proceso de inversión. A su vez, se desglosan en subdimensiones, las que comprenden el proceso global de inversión pública y se evalúan según su grado de cumplimiento, a saber:

**i. Guías estratégicas y evaluación de proyectos**

- (a) Guía estratégica
- (b) Metodologías de preparación y evaluación de proyectos/ precios sociales
- (c) Evaluación de proyectos

**ii. Selección de proyectos**

- (a) Integración con el presupuesto
- (b) Rol de la legislación
- (c) Escrutinio público
- (d) Criterios de selección

**iii. Implementación de proyectos**

- (a) Adjudicación
- (b) Cumplimiento temporal
- (c) Control interno y auditorías

**iv. Evaluación de proyectos, auditorías y manejo de activos**

- (a) Evaluación del Proyecto, Auditorías y Manejo de activos

**v. Caracterización general del ciclo de inversión pública**

- (a) Descriptivos operacionales
- (b) Rol de la legislación
- (c) Recurso humano idóneo
- (d) Escrutinio público/ Acceso a la información en general
- (e) Sistemas de Soporte

La primera dimensión contempla en la “evaluación”: la existencia de planes estratégicos sectoriales-territoriales en los proyectos de inversión adoptados; mecanismos de resolución de posibles conflictos; la existencia de metas nacionales asociadas al gasto en inversión; *proxis* de costo-beneficios; precios sociales; costos de operación y mantenimiento; evaluación *ex ante*.

En cuanto a la “selección de proyectos”, se evalúa: la integración del gasto de mediano plazo con el presupuesto anual; la existencia de presupuesto multianual vinculado a planificación pluriannual; existencia de un presupuesto de inversión desagregado en programas y proyectos; acceso público a información sobre proyectos; utilización de los resultados de evaluación *ex ante*; análisis de riesgo, entre otros.

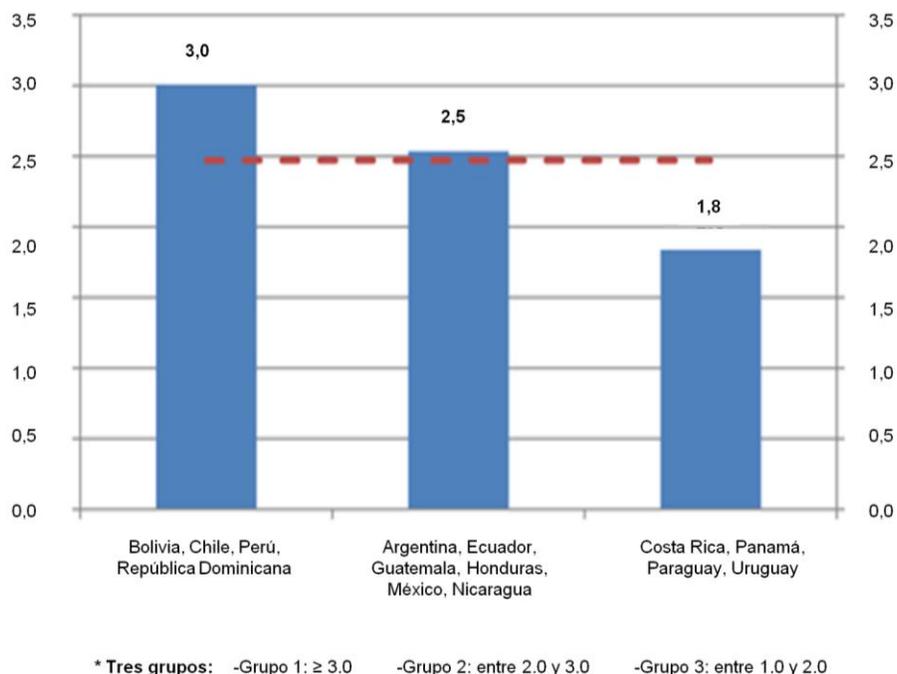
Durante la “implementación de los proyectos” se evalúa: la competencia abierta para la adjudicación de contratos; el límite de los montos máximos; sobre-plazos en la ejecución (y su control); control interno del SNIPs sobre compromisos de gasto; auditorías y acciones respectivas.

En el proceso de “evaluación de un proyecto” se analiza: la evaluación *ex post* y documentos que aseguren el estándar de esta evaluación; los pasos a seguir después de una evaluación *ex post* y los montos ejecutados de acuerdo a lo planeado en la licitación.

Durante la “caracterización” se analiza: qué etapas del proceso de inversión abarca el SNIP; la cantidad de funcionarios por proyecto; documentos para cada etapa disponibles para actores de gobierno; marco legal, formación académica y capacitación de los recursos humanos; plataformas web de acceso a banco de proyectos de inversión; rendición de cuentas públicas; existencia de Banco Integrado de Proyectos; existencia de herramientas de gobierno electrónico, entre otros.

En base a este índice se logró evaluar y agrupar a los sistemas en tres categorías que van de la escala de 0 a 4 en eficiencia, y las cuales responden al nivel de cumplimiento respecto a las temáticas del índice.

**Gráfico 5**  
**Índice de Eficiencia de la Gestión de la inversión pública**  
*(0 baja eficiencia – 4 alta eficiencia)*



Fuente: (Armendariz, Contreras, Orozco, & Parra, 2016)

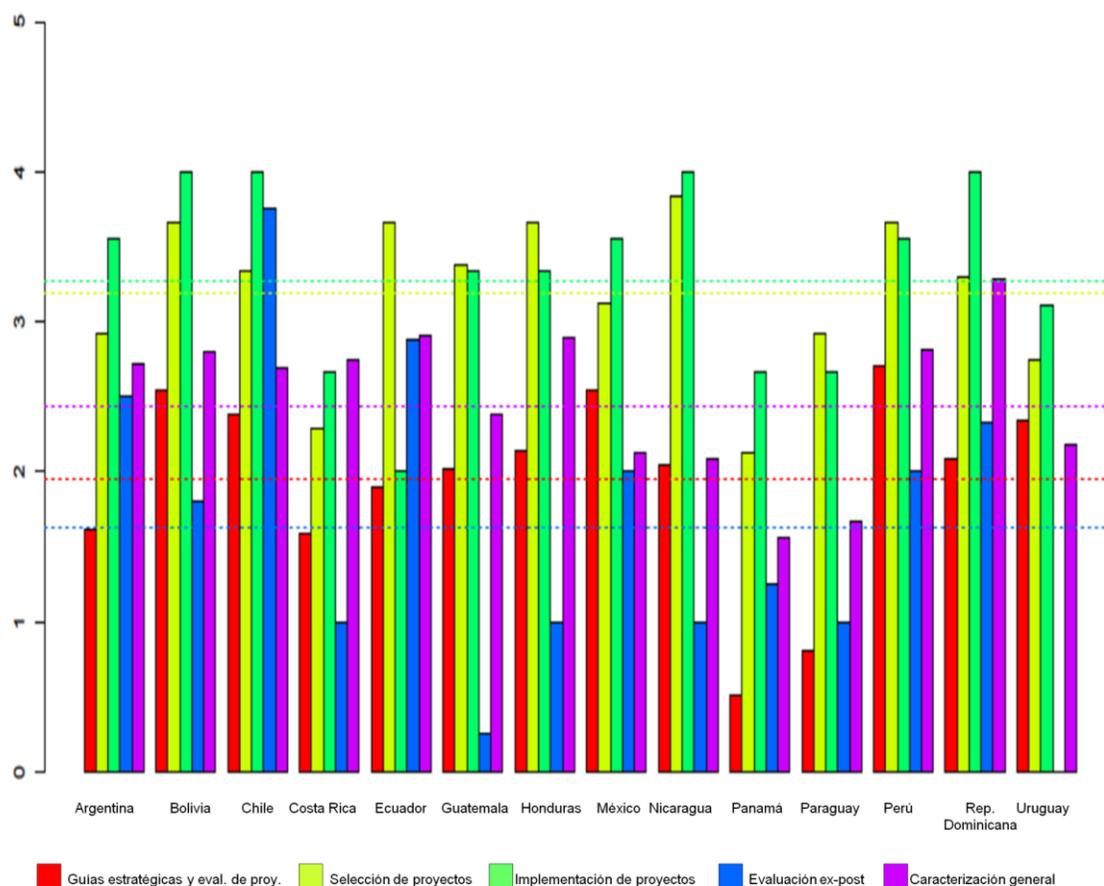
A pesar de que en este tipo de análisis es necesario partir desde el axioma de heterogeneidad de la estructura orgánica y metodológica de cada sistema, con esta evaluación se podrán vincular tendencias generales y prácticas comunes en los SNIP en la región. En el año 2016, en la reunión anual de los SNIP en San José, Costa Rica, se presentó el resultado de este primer estudio. Cabe destacar que, si se revisa el trazado histórico, se observa una consistencia entre estos tres grupos y la antigüedad promedio de los SNIP de los países: la media del primer grupo ronda los 21 años de existencia, 11 el segundo y 5 el tercero.

Esta medición comprende retos tanto a nivel país como a nivel regional porque, a pesar de que la metodología implementada guarda parámetros comunes, la efectividad de estos se van diferenciando. Estos resultados reflejan tanto los esfuerzos de los Sistemas nacionales por implementar metodologías de inversión pública cada vez más modernas, así como las respuestas de Estado a las necesidades sociales.

Así, se encuentran países cuyos Sistemas están altamente empoderados en aspectos procedimentales, pero que al mismo tiempo adolecen de carencias en otras dimensiones. Resulta provechoso hacer notar que los Sistemas cuyo promedio es alto, es decir, los que están en el primer grupo, tienen falencias similares en la eficiencia de determinadas dimensiones.

De los resultados por dimensión, es posible rescatar aprendizajes procedimentales durante los procesos por los que pasan los proyectos de inversión pública.

**Gráfico 6**  
Dimensiones por país con los respectivos promedios regionales por dimensión



Fuente: (Armendariz, Contreras, Orozco, & Parra, 2016)

Si bien la medición dista de ser homogénea, es posible observar ciertas tendencias. De los países encuestados, la dimensión “implementación de proyectos” es la que se logra con mayor satisfacción en 8 de los 14 países en donde se aplicó la encuesta. De la misma manera, la “selección de proyectos” aparece como un proceso bastante logrado dentro de los sistemas regionales, con una ponderación de eficiencia casi tan alta como la implementación de los proyectos.

Una subdivisión a destacar es la dificultad en algunos sistemas en la coordinación de los proyectos con programas nacionales de inversión gubernamental, para que los objetivos locales se logren acoplar con los objetivos nacionales y viceversa, además de armonizar los planes de inversión junto con planes presupuestarios plurianuales en todos los niveles de gobierno. Una correcta aplicación de esta subdivisión permitiría también darle continuidad a los programas de proyectos, más allá de un período de gobierno.

Una carencia transversal en el acceso a la información, es el desarrollo de metodologías de gobierno abierto por medio de sistemas de gobierno electrónico que simplifiquen la gestión de los SNIPs (labor realizada, en gran parte de la región, vía plataformas web a través de los Sistemas Integrados de Administración Financiera), además de instrumentos de transparencia que indiquen a la ciudadanía las etapas y el desarrollo de los mismos. En lo que respecta al seguimiento financiero, también se deben priorizar los avances físicos, fiscalizando igualmente el desarrollo material de las obras y no sólo el presupuesto ejecutado.

La capacitación de recursos humanos es otra subdimensión que urge perfeccionar, debido a la falta de personal con las competencias para la elaboración de planes públicos de inversión. Lamentablemente siempre está presente el problema de que, una vez especializados, estos migren hacia otros puestos de trabajos mejor remunerados, usualmente en el sector privado. A lo anterior se suma una alta rotación de personal a cargo de la formulación y evaluación de proyectos, lo que se acentúa a nivel descentralizado.

La dimensión menos lograda fue la de “evaluación”, principalmente *ex post*. Esta evaluación sirve para saber si, una vez ejecutado el proyecto de inversión, se logran los resultados estipulados en la evaluación *ex ante* (particularmente a nivel de perfil) y si a nivel de gasto público, los recursos asignados al proyecto fueron ejecutados eficaz y eficientemente. Desatender a las disposiciones de la evaluación *ex ante* deja abierto el ciclo del proyecto, puesto que los organismos directores no reciben información respecto al proceso, procedimientos y productos esperados (*feedback*). En definitiva, una política pública queda sin la retroalimentación necesaria para generar acciones correctivas o información pertinente al proceso de inversión.

Desatender la fiscalización después de la puesta en marcha de los proyectos de inversión, arriesga la calidad de los bienes y servicios otorgados. Asegurar la eficiencia y calidad en la ejecución de los recursos públicos y el cumplimiento de las metas comprometidas en la evaluación *ex ante* a nivel de preinversión, requiere de un continuo proceso de monitoreo del proyecto en toda instancia de su ciclo; pero transversalmente es en el seguimiento de la obra ya finalizada, en donde no existe una retroalimentación en cuanto a la información. Desde CEPAL se ha llamado a que la fiscalización sea desde una entidad externa al Estado y al sector privado, una tercera instancia imparcial. Este es un desafío abierto para que los Órganos Rectores se hagan de mayores o mejores atribuciones con respecto a la fiscalización de los proyectos de inversión puesto que, a la vista de los resultados de esta encuesta y de las experiencias compartidas en la Red SNIP y distintos seminarios, a nivel global la etapa de preinversión en gran parte de los SNIP está lograda.

### C. Gobierno abierto y los SNIPs

La transversalidad de las políticas de gobierno abierto es un componente esencial para comprender el alcance de las prácticas promovidas por tal paradigma. Se trata de un enfoque que pretende permear en todas las esferas desde donde se administra lo público, con el objetivo de orientar la gestión de tales asuntos hacia un ciudadano más activo, mediante acciones concretas que posibiliten el acceso a la información, una mejor rendición de cuentas y, en ocasiones, una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones. En consecuencia, los SNIPs no pueden quedar fuera de tales aspiraciones dada su importancia dentro del manejo de los recursos públicos en el ámbito de la inversión pública, sumado al mencionado rol de aquellos entes en proveer y/o reforzar bienes y servicios públicos cuyo espacio de intervención es directo y próximo a las necesidades sentidas por los ciudadanos.

Así, un elemento de gran importancia del gobierno abierto es la transparencia, y dentro de la inversión pública tal elemento se vuelve fundamental. Existen grandes cantidades de información que son necesarias para la formulación de los proyectos y para el funcionamiento de los sistemas, y que tienen un alto potencial de hacerse disponible para la sociedad en general. En base a este tipo de información la ciudadanía puede ponerse al tanto del accionar estatal. Si bien en la región, gran parte de los Sistemas de Inversión Pública tienen mecanismos de transparencia y entrega de información ciudadana, uno de los desafíos más importantes se produce en cómo el Estado entrega la información, para que esta pueda ser entendida por la ciudadanía, sin necesidad de tener algún grado de conocimiento sobre inversión pública, y facilitar de esta forma los procesos de control ciudadano.

En tal contexto, la transparencia y la rendición de cuentas en la inversión pública ha sido un tema constantemente abordado a lo largo de las sesiones de trabajo de la Red SNIP. Tales conceptos, que se erigen como pilares de un gobierno abierto, tienen profundos significados para la gestión de la inversión pública y, por tanto, para los mismos SNIPs.

En efecto, ya en el marco de la declaración del primer seminario de la Red SNIP realizado el año 2011 en República Dominicana, los propios países miembros declaran que los SNIPs *—son eficientes vehículos para eliminar la discrecionalidad en la toma de decisiones relacionada con los recursos públicos, y a la vez instrumentos importantes para la transparencia y rendición de cuentas de las ejecutorias públicas—* (Acta SNIP, 2011). Por tanto, tal elemento se ubica como un principio que guía la manera de ejecutar la inversión pública, y que los SNIPs deben tener presente a la hora de desarrollar sus funciones.

En la misma línea, los integrantes de la Red plantean que tales funciones *—deberían más allá de servir información a través páginas digitales; sino contribuir de manera esencial, en crear capacidades en las instituciones nacionales, a los fines de que las mismas generen valor agregado público para sus ciudadanos—* (Acta SNIP, 2011). En consecuencia, es primordial que la actuación de los SNIPs se impregne de esta perspectiva orientada hacia el ciudadano que el gobierno abierto intenta promover, y así lo dejan ver los propios representantes que dirigen los SNIP.

En concordancia con lo anterior, en la declaración del tercer seminario de la Red SNIP, se plantea que: *—La transparencia y rendición de cuentas de los resultados son los ejes fundamentales que legitiman la ejecución de los recursos públicos, y deben ser los ejes de la gestión de la inversión pública en la región—*. Lo anterior es visto como un reto sustancial para desarrollar una mejor gestión de la inversión pública, y es por ello que este asunto sería tratado en las exposiciones por parte de algunos expertos de la red en el contexto de los paneles de trabajo de los próximos seminarios. Así, para la apertura del cuarto seminario, Álvaro Ramírez-Alujas aborda los desafíos para los SNIPs en el contexto de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe, explicando los principales ejes del gobierno abierto y destacando algunas prácticas implementadas en la gestión pública bajo aquel paradigma. Un último antecedente sobre la inclusión del contenido del gobierno abierto en las dinámicas de la Red SNIP, se da en el quinto seminario, donde se aborda el aporte de las herramientas georreferenciales en términos de facilitar a la ciudadanía el acceso a la información pública acerca de los proyectos de inversión ejecutados en un determinado territorio, con antecedentes sobre su avance físico y uso de recursos.

En resumen, a partir del propio trabajo efectuado por la Red SNIP, es sumamente valioso y destacable el hecho de que los mismos directores y autoridades ligadas a la dirección de los SNIPs, reconozcan y tengan consciencia de la importancia del gobierno abierto y de su contenido en la gestión de la inversión pública. Donde haya necesidad de generar lazos más estrechos con la ciudadanía, como sucede con los SNIPs, el gobierno abierto podrá aportar y ser útil a tales fines.

En la práctica, se han dejado ver incipientes esfuerzos por aplicar ciertos planteamientos desde la transparencia y rendición de cuentas en el ámbito de la inversión pública. Los SNIP de la región han marcado una modalidad positiva en los manejos de los recursos, con normas que obligan a distintos órganos del Estado a seguir pautas administrativas y metodológicas para acceder a recursos públicos. Tienen un órgano rector que regula la forma en que estos organismos actúan y aseguran la calidad de la inversión.

Desde sus inicios, estos sistemas han tenido un componente de manejo de la información, los Bancos Integrados de Proyectos (BIP). Estos bancos contienen toda aquella información de los estudios de preinversión, y normalmente están soportados por una plataforma informática donde los organismos cargan sus proyectos para ser analizados y obtener la recomendación satisfactoria de las iniciativas. En una primera etapa, los BIP solo recogían antecedentes. Hoy son fuente de información que es difundida públicamente. Así, por ejemplo, en la página del SNIP de Chile, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, el BIP tiene información, por ámbito geográfico, por sector y del estado de los proyectos. Caso similar es el de Colombia donde la dependencia del Órgano Rector está en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el que se registran los recursos asignados en inversiones regionales. En República Dominicana el SNIP está vinculado al Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo (MEPYD) donde se puede acceder a la información de proyectos ejecutados y nuevos. Como los casos presentados, en prácticamente todos los SNIPs de Latinoamérica es posible acceder a proyectos y planes de inversión. En este sentido, la tecnología ha sido un elemento fundamental para dar a conocer la información y que los ciudadanos puedan acceder a ella.

Ahora bien, es claro que la información adquiere un carácter fundamental si se le observa a partir de la transparencia y del acceso a la información. Se ha resaltado lo relevante que es para la ciudadanía la disponibilidad de tal información, la necesidad de que pueda entenderse de manera clara, su vínculo con una toma de decisiones menos discrecional y su importancia para la inversión pública como intervención directa del Estado. Sin embargo, ahora los desafíos apuntan a tratar la información desde un punto de vista bidireccional, lo que hace referencia a diversos medios y herramientas a través de las cuales es posible retroalimentar a la administración pública. Esta forma de tratar la información profundiza el tránsito y el uso de aquella, ya que no solo se da un flujo desde el Estado hacia la ciudadanía, sino también en sentido inverso, desde la ciudadanía hacia los niveles estatales. El flujo de información desde la ciudadanía al Estado exige por tanto que actores gubernamentales sostengan mayores esfuerzos por abordar tal información, en términos de poder analizarla, comprenderla, y usarla de manera apropiada.

Dentro de los Sistemas de Inversión Pública de la Región, ya existen ejemplos de este tipo de iniciativas que canalizan la información provista por la sociedad, en los cuales a través de aplicaciones para teléfonos móviles, es posible vía web, monitorear como ciudadano las iniciativas de inversión que son georreferenciadas y que indican un grado de avance tanto físico como presupuestario; pudiendo un ciudadano acercarse físicamente a la obra de inversión en construcción y corroborar que así sea, o expresar que lo mostrado en la aplicación es falso, convirtiéndose en una fiscalización ciudadana que es publicada en el mismo sitio web.

Así, por ejemplo, Colombia y Paraguay han desarrollado, teniendo como base la georreferenciación de proyectos, una plataforma llamada —*Mp*ainversión”. La misma permite a los ciudadanos (en tiempo real), no sólo tener trazabilidad sobre parte de los impuestos destinados a inversión pública, sino también —a través de aplicaciones para teléfonos móviles- localizar proyectos de inversión pública y cotejar su grado de avance físico y financiero, con el indicado en la plataforma (BID, 2017). De esta manera, es posible para la ciudadanía opinar sobre los proyectos y sus avances con información en línea, además de dotarlos de poseer el mencionado rol fiscalizador de los proyectos. Dicha aplicación también permite que el usuario pueda fotografiar el avance en terreno del proyecto y publicar dicha información en la plataforma de —*Mp*ainversión”, pudiendo generar diálogos y diversas reacciones al respecto.

Sin embargo, el proceso no se detiene ahí. Una vez levantada la información desde la ciudadanía, los analistas del órgano rector del Sistema de Inversiones deben ser capaces de procesar la información otorgada y de tomar las medidas correspondientes, tales como corroborar si la ejecución de obra es correcta, o si existen retrasos e irregularidades en las mismas, pudiendo así dar respuesta a la ciudadanía, corregir y sancionar las obras de inversión pública en ejecución. El que se produzca un actuación a partir de la retroalimentación de la ciudadanía es vital para una gestión (en este caso, de la inversión pública) más próxima con el ciudadano. De lo contrario, el recibir información y no sostener una medida apropiada en base a ella, podría ser perjudicial para la institución y generar una imagen negativa de aquella. Deben establecerse respuestas en base a esa información, y en ningún caso deben ignorarse.

Otro pilar que forma parte esencial del gobierno abierto es la participación ciudadana, la cual se puede entender dentro del ámbito de la inversión pública como la inclusión de la comunidad en el desarrollo directo de proyectos y políticas públicas, donde quedan plasmados sus intereses y necesidades reales, obteniéndose así una mirada más concreta de las problemáticas que posee un determinado territorio.

En la región, hay ejemplos que van desde la incorporación de la participación ciudadana en la formulación de proyectos, hasta leyes explícitas, como en el caso de Bolivia que norma la participación de los Concejos Provinciales de Participación Popular en algunas funciones relativas a la inversión pública de aquel país, tales como la elaboración (CEPAL, 2017), seguimiento y evaluación del programa de inversión pública. Sin embargo, es preciso realizar un diagnóstico para entender de mejor forma si estas prácticas tienen una repercusión directa en la inversión pública. A lo anterior, se debe señalar que en este ámbito aun los sistemas de los países están en progreso, la participación ciudadana está más bien conceptualizada como recepción de información que va desde el Estado hacia la ciudadanía. Sin embargo, falta desarrollar mecanismos de retroalimentación sobre el accionar del Estado en la inversión pública.

## Recuadro 7

### La construcción del SNIP en República Dominicana

#### *Antecedentes*

Luego de una profunda crisis de orden macroeconómico y social acaecida en el año 2003, la República Dominicana estableció un conjunto de leyes que crearon un nuevo marco legal para la planificación, la gestión financiera pública, así como la función pública y los recursos humanos –proceso que se inicia a partir del año 2016-. Este nuevo marco legal está orientado a la modernización de la administración pública nacional, hacia un modelo orientado a resultados.

Una de esas leyes fue la Ley 498-06, de diciembre 2006, que además de establecer nuevos instrumentos para el recién estrenado Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, también incluye un capítulo específico sobre la Inversión Pública (capítulo V), que establece el conjunto de mecanismos que sientan las bases para crear e implementar el llamado –Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)”. Esta ley fue reglamentada en junio del 2007, mediante el decreto 193-07. La Dirección General de Inversión Pública (DGIP), creada mediante la Ley 496-06, y perteneciente al Viceministerio de Planificación, del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), es la instancia de responsabilidad directa para la implementación de la ley. La misma debe encargarse de la gestión del SNIP; impulsar su liderazgo para el cambio cultural en las instituciones nacionales responsables de la implementación de las políticas sectoriales involucradas; encargarse de la coordinación interinstitucional con las demás entidades intervinientes (Ministerio de Hacienda y Ministerio de Administración Pública).

#### *Factores de éxito en la implementación del SNIP*

En la implementación del SNIP de República Dominicana se destacan tres factores de éxito que lo posicionan como uno de los más avanzados de la región:

**A) Implementación progresiva.** El SNIP fue diseñado por completo desde sus inicios en 2007, abarcando todo el ciclo de la inversión, pero se fue desarrollando poco a poco, a fin de permitir un mejor manejo del cambio organizacional.

**B) Estrategia de creación de capacidades.** Debido a una débil cultura de planificación y proyectos existente en las entidades sectoriales, así como a las débiles capacidades institucionales en la formulación y evaluación de proyectos, se ha desarrollado un programa de capacitación. Este programa persigue contribuir al desarrollo de capacidades institucionales, para la creación de una cultura de planificación y proyectos en las Unidades de Planificación de las instituciones sectoriales centralizadas, descentralizadas, empresas públicas y gobiernos locales. El mismo incluye:

- Maestría en Inversión Pública de doble titulación, con el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), y el Instituto centroamericano de Administración Pública (ICAP); apoyado por un programa de becas del Ministerio de Economía (MEPYD).

- Talleres de difusión de las normas técnicas para formulación y evaluación de proyectos.

- Programa de cursos de capacitación para entidades sectoriales y municipios.

- Curso de formación de formadores, a fin de crear una masa crítica de técnicos en el área de formulación y evaluación de proyectos, que actúen como capital semilla para reproducir estas capacitaciones a gran escala en el sector público.

- Diplomado, diseñado a la medida, con énfasis en tópicos avanzados en todas las fases de formulación y evaluación de proyectos (de 200 horas de duración) orientado a reforzar los conocimientos de los técnicos de la Dirección General de Inversión Pública, DGIP, y técnicos sectoriales.

#### *Existencia de un poderoso marco legal y normativo.*

Existencia de un sólido marco de leyes y reglamentos, así como de unas explícitas normas y procedimientos técnicos de la inversión pública, y de un institucionalizado proceso de actualización periódica.

#### *La Planificación Estratégica Institucional como Carta de Navegación en la Implementación del SNIP-RD.*

La formulación e implementación de una Planificación Estratégica Institucional de mediano plazo, indicadores de resultado, plazos, operaciones y responsables, ha permitido al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPYD), a través de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP), establecer un posicionamiento estratégico en su función de rectoría del SNIP en el marco de las finanzas públicas del país.

Construcción de un sistema de información, diseñado e implementado en consonancia con los requerimientos del marco legal e institucional vigente.

#### *Relación de la ejecución en el año 2016 al Plan Nacional Plurianual 2013–2016 de Inversión Pública*

El período de gobierno que concluyó en el año 2016, tuvo la particularidad de ser el primero en el cual los proyectos de inversión pública tuvieron la posibilidad de ser enmarcados dentro de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END) y el Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública a 2013-2016 (PNPIP).

## Recuadro 7 (conclusión)

Como una contribución a que esta posibilidad gradualmente se hiciera realidad, en el año 2013 fueron aprobadas la Guía Metodológica General para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública y las Normas Técnicas del Sistema Nacional de Inversión Pública. La Dirección General de Inversión Pública (DGIP), en la medida que se han ido generando competencias en las instituciones que someten los proyectos de inversión, ha podido fomentar el uso de estos dos instrumentos para la preparación de los perfiles de los proyectos y su posterior inclusión en el mecanismo de priorización de la inversión pública plurianual.

La experiencia de los últimos cuatro años ha demostrado que estas iniciativas han servido para apoyar los procesos de inversión y la gestión de las instituciones nacionales, así como fortalecer la función de rectoría del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) y las funciones de su Dirección General de Inversión Pública. Esto se manifiesta en la existencia de herramientas de trabajo al SNIP que facilitan y agilizan la formulación, evaluación y priorización de los proyectos que se incluyen en el Plan Nacional Plurianual de Inversión Pública.

Los cuatro ejes de desarrollo contienen un total de 19 objetivos generales. Desglosar la inversión pública de los últimos cuatro años por objetivo general, usando el cuadro siguiente, permite una visión más detallada de su comportamiento:

**Cuadro 1**  
**Inversión pública por objetivo general acumulada en el cuatrienio 2013-2016**  
*Montos en millones de pesos dominicanos*

	Monto Presupuestado	Porcentaje del Total Presupuestado	Monto Total General	Porcentaje Ejecutado Respecto a Presupuestado
<b>Primer Eje Estratégico</b>				
11 - Administración pública eficiente, transparente y orientada a resultados	4,196,567,747	1.4%	4,687,623,127	111.7%
12 - Imperio de la ley y seguridad ciudadana	5,177,227,308	1.7%	3,967,345,894	76.6%
13 - Democracia participativa y ciudadanía responsable	60,864,525	0.0%	12,566,721	20.6%
14 - Seguridad y convivencia pacífica	1,041,019,584	0.4%	1,435,379,453	137.9%
<b>Segundo Eje Estratégico</b>				
21 - Educación de calidad para todos y todas	81,863,540,126	27.6%	82,453,199,149	100.7%
22 - Salud y seguridad social integral	12,596,036,852	4.2%	13,918,491,845	110.5%
23 - Igualdad de derechos y oportunidades	3,476,871,633	1.2%	6,183,589,160	177.9%
24 - Cohesión territorial	7,491,347,981	2.5%	9,424,873,818	125.8%
25 - Vivienda digna en entornos saludables	35,051,954,295	11.8%	30,803,040,365	87.9%
26 - Cultura e identidad nacional en un mundo global	331,826,348	0.1%	363,704,647	109.6%
27 - Deporte y recreación física para el desarrollo humano	539,200,004	0.2%	463,453,263	86.0%
<b>Tercer Eje Estratégico</b>				
31 - Sostenibilidad macroeconómica favorable al crecimiento económico alto, sostenido y con equidad	12,237,442	0.0%	15,000,000	122.6%
32 - Energía confiable, eficiente y ambientalmente sostenible	52,815,742,440	17.8%	71,570,800,814	135.3%
33 - Competitividad, transporte y logística	73,214,196,057	24.7%	73,899,735,159	100.9%
34 - Empleos suficientes y dignos	522,802,253	0.2%	458,357,735	87.7%
35 - Estructura productiva sectorial y territorialmente articulada, integrada competitivamente a la economía global y que aprovecha las oportunidades del mercado local	8,320,062,661	2.8%	5,119,317,194	61.5%
<b>Cuarto Eje Estratégico</b>				
41 - Manejo sostenible del medio ambiente	9,377,236,436	3.2%	13,167,562,124	140.4%
42 - Eficaz gestión de riesgos para minimizar pérdidas humanas, económicas y ambientales	389,430,410	0.1%	558,387,871	143.4%
43 - Adecuada adaptación al cambio climático	1,164,680	0.0%	1,647,200	141.4%
	296,479,328,802	100.0%	318,308,077,743	107.4%

Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

En síntesis, del análisis del cuadro, se puede colegir un nivel de correlación muy cercano entre la inversión presupuestada y ejecutada en el indicado cuatrienio (2013-2016); así como una coherencia muy elevada en la distribución de los recursos asignados por eje estratégico, la cual se concentró en los ejes prioritarios de la presente administración gubernamental, es decir, el eje de desarrollo productivo (Eje III) con cohesión social (Eje II).

#### *Inversión Pública y Desarrollo*

El gobierno nacional ha declarado que recibirán una atención prioritaria del sector público, en cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), los sectores de educación, salud, vivienda, energía y transporte, que aglutinan el 86.1% de la inversión pública presupuestada total en el cuatrienio.

Fuente: Elaboración propia

## D. Reflexiones

### Hacia un nuevo paradigma de la inversión pública

Hoy la región se encuentra en un proceso de menor dinamismo externo y recesión interna. Para sortear este escenario es necesario formular cambios en la dinámica macroeconómica y política de los gobiernos, en donde el Estado asuma un rol conductor del cambio estructural enfocado hacia políticas que cierren brechas de desigualdad y se encaminen hacia sendas de desarrollo con un enfoque de igualdad de derechos y sustentabilidad ambiental.

Este último punto es una tarea impostergable no solo para los Estados latinoamericanos y caribeños, sino que es una meta global. El Desarrollo Sostenible demanda cambiar los actuales patrones industriales de producción y consumo, cuyas externalidades negativas dificultan la superación de las desigualdades, lo cual también se traduce en daños medioambientales irreversibles. Cambiar este cuadro requiere de medidas que reformulen la política económica y social, fortalezcan las capacidades institucionales de los Estados y equilibren la relación entre coyuntura y estructura económica.

Para ello, la inversión es una herramienta y una estrategia indispensable para el desarrollo, el carácter distributivo del Estado y para asegurar derechos fundamentales sobre todo en la provisión de bienes y servicios públicos –siendo también el principal motor para impulsar el desarrollo económico, social y productivo de un país-. Un mayor gasto en inversión no solo estimula la demanda agregada, sino que estimula también los factores de la función de producción.

Para aplacar el déficit de la inversión, los Estados necesitan, en primer término, de un espacio fiscal seguro para el gasto público, en torno a un marco institucional que permita ejecutar políticas de largo plazo. En este sentido, a nivel macroeconómico, la nueva economía para el desarrollo debe impulsar medidas que permitan minimizar los shocks externos por medio de **medidas contracíclicas**, que aislen al gasto público de la volatilidad económica global. Fortalecer el papel contracíclico de la política fiscal con criterios de sostenibilidad fiscal e institucionalizar este enfoque en la política macroeconómica, permite estabilizar el gasto público y, por añadidura, la inversión.

Otra medida de economía política de inversión para el desarrollo, radica en que los Estados cuenten con capacidad de articular agentes públicos y privados para elevar la inversión y modificar la composición sectorial para una mayor productividad. Los estímulos para la inversión deben comprender maneras de incentivar al capital privado, para invertir sus recursos en proyectos que impulsen el desarrollo productivo con igualdad y resguardo medioambiental, principalmente por medio de **alianzas público privadas e inversión extranjera directa**. La implementación responsable de estas estrategias de financiamiento requerirán previamente de una estructura institucional capaz de sostener los compromisos contractuales del Estado para con los privados, la gobernanza de los recursos naturales y el mantenimiento del equilibrio fiscal.

A nivel doméstico, la nueva economía política de la inversión tiene como meta perentoria **reformas en el sistema financiero para lograr un financiamiento inclusivo**. El sistema financiero regional es poco profundo, concentrado en la banca comercial y en el financiamiento a corto plazo. Cambiar la actual lógica de desarrollo macroeconómico implica emplear políticas que promuevan la homogeneidad estructural de la economía, invitando a más actores a formar parte en la matriz productiva. Del mismo modo, este apoyo debe comprender también inversión en **tecnologías, innovación, investigación y capacitación de los recursos humanos** de la Administración Pública.

Asegurar la viabilidad y el respaldo amplio a las reformas estructurales necesarias para avanzar hacia sendas de desarrollo en todos los sectores, requiere de una **profundización de la institucionalidad democrática**, mejorando los cursos de acción política en las sociedades. La nueva trayectoria de desarrollo se debe fundar sobre propuestas participativas y democráticas, en el que sean abordados los puntos de vista de las comunidades incumbentes en cada proyecto, con el propósito de generar amplios consensos en la inversión pública.

Articular las demandas, propuestas y necesidades de todos los actores sociales permite que las políticas de desarrollo se correspondan con las urgencias reales del país y, además, otorga la credibilidad política necesaria para que las políticas se ejecuten eficientemente.

Por tanto, hay que crear un ambiente político en el que la vida cívica de los ciudadanos no se limite al derecho a sufragar, sino que la participación sea un continuo en el ejercicio democrático de un país. Hay que armonizar las visiones de los tres mayores actores (Estado, Mercado y Sociedad) hacia una nueva estrategia de desarrollo que tenga la igualdad como base de su estructura productiva.

Para lo anterior, la presencia del gobierno abierto es un aporte sustantivo, ya que permite integrar en el actuar del Estado, a una mayor cantidad de actores –en especial aquellos que forman parte de la sociedad civil, y a la misma ciudadanía-. En esta línea, los SNIP de la región han prestado atención a la transparencia y rendición de cuentas, y han tenido un rol protagónico en posibilitar un mayor acceso a una cantidad considerable de información.

Sin embargo, los principios del gobierno abierto van más allá, y en consecuencia, es necesario permitir un mayor involucramiento de la ciudadanía, por ejemplo, en las diversas etapas de los proyectos públicos. Los mapas georreferenciales desarrollados centran su atención en el proceso de seguimiento de los proyectos. Sin embargo, existe mucho potencial de incorporar a la ciudadanía en la formulación y evaluación de aquellos. Como se señaló, la inversión pública consiste en intervenciones próximas a las necesidades de los ciudadanos, por lo que el gobierno abierto podría dar una mayor consistencia y permitir una adecuada retroalimentación entre la acción de los SNIPs (el *output*) con las preferencias de la sociedad (el *input*).

Los procesos de inversión pública, en una nueva economía política, deben también **impulsar las capacidades locales**. La lógica de la inversión pública debe comprender no solo al nivel institucional, sino a todos los sectores que intervienen en el proceso de inversión. Por lo tanto, quienes participan en este proceso engloban a actores de gobierno, la sociedad civil organizada y el mundo privado. Asimismo, la inversión pública debe enmarcarse en una lógica de planificación que incorpore sistémicamente tanto al nivel nacional, como a sectores intermedios y territorios locales; para así lograr ajustarse adecuadamente a la visión de sociedad, políticas, planes y programas de inversión. Para ello, se debe establecer una modalidad de asignación de recursos públicos de inversión que disminuya las desigualdades territoriales, puesto que lograr la descentralización fiscal y administrativa, es una meta que cada país enfrenta de manera particular.

Una nueva economía política de la inversión pública necesitará también de un Estado que no tema a la **planificación estratégica de la inversión pública**. Para que esto suceda, se deben crear las atribuciones institucionales necesarias para que los organismos encargados de la inversión pública diseñen planes de inversión y presupuesto. Esto requiere de una suma de esfuerzos compartidos intersectorialmente en cada Estado, ya que la planificación a largo plazo significa cambiar el paradigma actual de la inversión pública, lo que se explica principalmente en la correspondencia entre planificación de las obras públicas y presupuesto nacional anual. Esto hace que el ciclo de la inversión dependa exclusivamente de los montos que existen para ejecutarlo, más que de las necesidades públicas a los que está llamado a resolver.

Este giro hacia una inversión pública para el desarrollo necesita de una institucionalidad acorde al contexto en donde la inversión debe ser evaluada de acuerdo a estándares de eficiencia tanto social como fiscal. Por lo tanto, una nueva economía política de la inversión pública necesita de **Órganos Rectores con nuevas y mayores atribuciones** en lo que respecta a los proyectos de inversión, durante todo su ciclo. Estas atribuciones tienen que ir más allá de la observancia de una correcta preinversión, para ahora pasar hacia un enfoque que incorpore toda la cadena de valor de la inversión; por lo que los Órganos Rectores deben monitorear el cumplimiento efectivo del proyecto, a través de su proceso integral: durante la etapa de preinversión, inversión y operación.

En esta línea, el proyecto debe ser monitoreado meses o años después (dependiendo de la naturaleza misma del bien o servicio), para observar si el producto ofrecido es otorgado correctamente y, en definitiva, si la política creó valor público. La evaluación *ex post* permite, también, aprender desde la experiencia el funcionamiento objetivo del proyecto en plena operación (y cotejar sus *outputs* con lo planteado durante la fase de preinversión, particularmente durante la etapa de “diseño”), así como su real impacto. Esta constante evaluación permitiría asegurar que menos intervenciones tengan más y mejor evidencia empírica, que al mismo tiempo generarían cambios o mejoras en la base de los proyectos.

Con este planteamiento se busca incentivar en los SNIPs regionales la posibilidad de pensar y repensar el rol de los Órganos Rectores, desde su rol de entidad encargada de la formulación y evaluación de proyectos hacia una que formule, evalúe, monitoree y asegure la eficiencia y calidad de la inversión pública, por medio de mayores y mejores competencias en lo que respecta a sus atribuciones y capacidades orgánicas e institucionales.

## V. Seguimiento y evaluación de la gestión pública



En este capítulo concluiremos con el desarrollo de la última etapa del ciclo de la Gestión Pública, siendo esta la que retroalimenta el proceso y vuelve a iniciar el ciclo. Nos referimos a la etapa de seguimiento y evaluación. El producto de los procesos involucrados en esta etapa es información, la cual verifica si las políticas públicas llegan a cumplir los objetivos propuestos. Al igual que las restantes etapas del ciclo, los procesos de seguimiento y evaluación también están atravesados por los principios de gobierno abierto. Tal es así que, ha habido considerables progresos en la difusión y transparencia de los informes de seguimiento y evaluación efectuados por los gobiernos. Esto se ha traducido, por ejemplo, en la puesta a disposición de dicha información en portales web. Aun así, como veremos durante el desarrollo de este capítulo, todavía no es posible hablar de “evaluaciones abiertas”, pues aún deben reforzarse los componentes de participación ciudadana y acceso a la información.

## A. Marco Conceptual

### 1. Sistemas de seguimiento y evaluación

La evaluación es un componente fundamental de la gestión pública, en la medida que entrega información para verificar si las políticas públicas están generando los cambios de bienestar en la población intervenida. Sus resultados aportan conocimientos para la creación de proyectos, ponen en evidencia problemas no detectados, contribuyen a estructurar alternativas, entregan información para implementar nuevos programas, justifican decisiones presupuestarias, definen alternativas de política, permiten a los gobiernos tomar decisiones estratégicas de manera informada y, a su vez, difunden lo realizado a la ciudadanía por medio de la rendición de cuentas.

Para la adecuada ejecución y uso de las evaluaciones, se requiere de un sistema de seguimiento y evaluación, entendiéndose por tal la existencia de algún tipo de legislación y/o normativa interna que establezca la entidad a cargo, defina las funciones de los actores involucrados e identifique un sistema que ordene la información y los antecedentes de todo el proceso. La presencia de estos tres elementos indica que un país tiene institucionalizado el sistema. Este es uno de los primeros aspectos que se rastrearán en la revisión de los países de la región.

Por seguimiento se entenderá la recopilación sistemática de datos sobre indicadores de desempeño, sobre el avance del plan de trabajo y el logro de objetivos, así como sobre la utilización de fondos en un período determinado<sup>99</sup>. Idealmente, el seguimiento debiera ser factible de realizar en tiempo real, de modo que puedan evaluarse los avances y retrocesos de las políticas planteadas, y que los ajustes puedan hacerse sin esperar hasta el término de la intervención, cuando las correcciones no tengan sentido.

El seguimiento pone en evidencia los distintos aspectos involucrados en la ejecución de programas, esto es, la explicitación de la concepción de la intervención y sus fundamentos; los contenidos en términos de resultados esperados; los bienes y servicios seleccionados y jerarquizados; y las actividades, los recursos y capacidades de la institucionalidad ejecutora para realizar la intervención. El mayor o menor éxito de la gestión estará vinculado a la calidad del seguimiento, según la coherencia y correspondencia que haya entre estos planos.

Siguiendo la definición de la OCDE, por evaluación se entenderá: “Una apreciación sistémica y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados”.....—se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistémica y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida”. (OCDE, 2002).<sup>100</sup>

La evaluación busca resolver preguntas sobre temas de políticas públicas, como por ejemplo: si se han logrado los objetivos planteados; si las alternativas definidas son las correctas; si hay otras alternativas posibles; si se han usado eficientemente los recursos; si hubo una implementación adecuada, etc. Asimismo, su diseño requiere una gran rigurosidad que cuente con criterios de objetividad, uso de metodologías probadas, utilización de información válida, y juicios de valor basados en evidencias, todo esto para responder de manera técnica y precisa a las interrogantes que se establezcan como ejes en un proceso de evaluación.

El seguimiento y evaluación son procesos complementarios, ya que el primero permite establecer si el plan de trabajo y los objetivos intermedios se están cumpliendo, y el segundo determina si se han logrado los procesos, productos y resultados finales (según el tipo de evaluación) e identifica los factores que intervienen. La evaluación necesita la información generada por el seguimiento, para emitir un juicio sobre el valor generado, y las variables que intervienen en dicho resultado.

<sup>99</sup> Feinstein, O-García M, M (2015). Seguimiento y evaluación En: BID. Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Pág. 209

<sup>100</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2002). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados.

Los sistemas de evaluación pueden ser aplicados a diferentes ámbitos de intervención gubernamental, pudiéndose identificar los siguientes:

- **Seguimiento y evaluación de planes:** referida al estado de avance y/o cumplimiento de objetivos generales definidos en los distintos tipos de planes (nacionales, sectoriales, territoriales, etc.); así como la resolución de un determinado problema en un área o sector de la política (social, salud, vivienda, etc.). Este tipo de evaluación requiere integrar metodologías de tipo cuantitativo y cualitativo.
- **Seguimiento y evaluación de programas:** dirigida al análisis de una intervención pública. El uso de su información también involucra decisiones políticas amplias, pero se focaliza más hacia decisiones que tienen que ver con mejorar el funcionamiento del programa y el resultado e impacto hacia una población específica.
- **Seguimiento y evaluación de instituciones:** referida al desempeño de las entidades públicas y sus programas, en la que se busca apoyar la toma de decisiones de las estrategias para obtener mejores resultados, y gestionar más eficiente y eficazmente sus procesos; así como facilitar la rendición de cuentas a usuarios y diferentes grupos de interés, y como herramienta para el proceso presupuestario.

## 2. Tipos de Evaluación y cadena del valor

El seguimiento y la evaluación permiten hacer un seguimiento de las intervenciones y una medición de los productos y resultados de las políticas gubernamentales. Los mismos están presentes en todas las etapas de la gestión pública, desde la identificación del problema, pasando por las alternativas de solución, hasta la ejecución propiamente tal. Asimismo, se puede identificar el desempeño institucional en sus distintos niveles y áreas geográficas, con el fin de detectar logros y dificultades en la ejecución de políticas públicas.

El fondo conceptual de la evaluación de las políticas públicas es la cadena de valor público, que busca el logro de resultados intermedios, entendidos como un cambio en la situación de una población o área objetivo que presentaba algún problema o necesidad en el que el Estado decidió intervenir. Este resultado traerá en el largo plazo un impacto o resultado final. El logro de estos resultados se espera conseguir mediante la entrega de un producto (bien o servicio), el cual se obtiene mediante un proceso productivo que utiliza insumos, tanto humanos como materiales. Según este modelo de intervención, se pueden distinguir los siguientes tipos de evaluaciones, a saber: diseño, procesos, gestión, productos, resultados, impactos y relación de costos/beneficio.

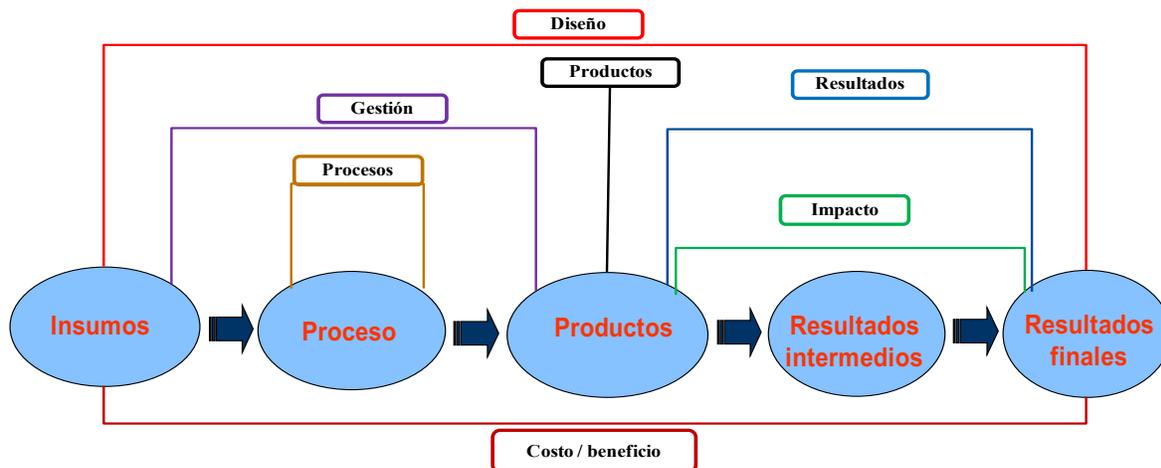
Esta separación conceptual de las evaluaciones está muy relacionada en la práctica, ya que los hallazgos en una evaluación pueden ser insumos que expliquen el desempeño en otras áreas evaluadas. De ahí que la recomendación es realizar distintos tipos de evaluaciones, que permitan tener un conocimiento más acabado de una intervención pública, pues una mirada conjunta facilitará las respuestas a las interrogantes. Por ejemplo, si una política pública está mal diseñada, difícilmente logrará los resultados esperados, si tiene dificultades en su gestión no logrará buenos productos y afectará sus resultados. Asimismo, pueden obtenerse buenos productos, pero sin lograr los resultados esperados, debido a deficiencias en el diseño, etc.

A continuación se presenta una breve definición de cada tipo de evaluaciones:

- **Evaluación de diseño:** Fundamenta y justifica la existencia de una política o intervención pública, aportando información y conocimientos sobre el problema que lo origina y cómo se espera solucionar. Analiza la coherencia de la estrategia de la intervención, es decir, cómo se espera lograr los resultados esperados, partiendo de un diagnóstico justificado del problema o necesidad que se propone resolver o contribuir a solucionar.
- **Evaluación de procesos:** Busca detectar los puntos críticos y proponer las mejoras en el diseño, instrumentación y ejecución de las actividades que componen los procesos o subprocesos de la gestión pública. Este mejoramiento influirá directamente en aspectos relacionados con la calidad y cantidad de la producción de los bienes y servicios, afectando directamente al logro de los resultados. El análisis de procesos es un aspecto específico del análisis de la gestión, tiene su propia lógica y es evaluada de manera separada.

- **Evaluación de la gestión:** Analiza la operación y organización pública, desde el punto de vista institucional. Se refiere a cómo se usan los recursos desde una perspectiva de la operación del programa, como son las instancias de coordinación, gestión administrativa y financiera, delegación de responsabilidades, sistemas de información, etc.
- **Evaluación de productos:** Busca conocer las fortalezas y debilidades de los bienes y servicios resultantes de la gestión pública, considerando aspectos técnicos y la percepción de los usuarios, con el fin de mejorar los niveles de producción y su calidad, para mejorar los resultados esperados. Utiliza indicadores para medir la eficacia, calidad, eficiencia y economía de los productos.
- **Evaluación de resultados:** Verifica el cumplimiento de los resultados esperados en la población o área objetivo, entendido como el cambio en el comportamiento, estado o actitud de los beneficiarios después de haber recibido los bienes o servicios. Dependiendo del plazo e intensidad de la intervención, los resultados pueden obtenerse de manera intermedia en el corto y mediano plazo, o finales en el largo plazo.
- **Evaluación de impacto:** Verifica el logro de los resultados esperados, y si éstos se debieron exclusivamente a la intervención pública. La pregunta a responder es distinta de la que se formula en una evaluación de resultados, donde se establece la situación del individuo o grupo después de la intervención en comparación con su situación antes de la intervención. En cambio, en la evaluación de impacto se identifica qué cambios son atribuibles exclusivamente a la intervención.
- **Evaluación costo efectividad:** Busca determinar la rentabilidad social de un programa o intervención, es decir, relacionar las mediciones de eficacia (logro del objetivo) del programa con los costos que se incurrieron para lograr tales beneficios. Identifica si los beneficios del programa medidos en términos monetarios son superiores a sus costos, o en su defecto, si los objetivos se consiguen con el mínimo costo posible.

**Diagrama 9**  
**Tipos de evaluación y cadena de valor**



Fuente: Dante Arenas Caruti. Manual de Evaluación de Programas Públicos. 2017. Inédito

Cabe señalar que hay múltiples otras clasificaciones en el ámbito de los sistemas de seguimiento y evaluación de acuerdo a la cultura, grado de conocimientos y desarrollo de los países de la región; y según la perspectiva con la cual son abordadas, encontrándose diferentes tipologías según el aspecto que se quiera medir, tal como se aprecia en el siguiente cuadro, cuyo detalle se puede encontrar en el Anexo VI.

**Cuadro 20**  
**Tipos de evaluaciones de políticas públicas**

Aspecto	Tipo de evaluación
Temporalidad	<i>Ex ante</i>
	Intermedia
	<i>Ex post</i>
Ejecutor	Interna
	Externa
	Mixta
Enfoque metodológico	Cualitativas
	Cuantitativas
	Mixtas
Acción Gubernamental	Planes Nacionales
	Estrategias
	Políticas Públicas
	Institucionales
	Programas Públicos
	Proyectos de inversión
Método	Gabinete
	Terreno
	Mixto
Áreas de evaluación	Diseño
	Organización y Gestión
	Desempeño
	Auditorías de desempeño
Dimensión	Eficacia
	Calidad
	Eficiencia
	Economía

Fuente: Dante Arenas Caruti. Manual de Evaluación de Programas Públicos. 2017. Inédito

Adicionalmente cada país ha denominado sus evaluaciones con clasificaciones propias según el objetivo de éstas, encontrándose por ejemplo: las evaluaciones comprehensivas del gasto, evaluación de programas nuevos, evaluaciones de programas públicos (Chile); evaluaciones de resultado y consistencia, evaluaciones específicas, evaluaciones complementarias (México); y evaluaciones ejecutivas, evaluaciones de productos, evaluaciones institucionales (Colombia), por mencionar algunas.

No obstante las diferentes posibles nomenclaturas de las evaluaciones, en estas siempre es posibles de encontrar como sujeto de evaluación, uno o más de los eslabones de la cadena de valor público, y por lo tanto, los tipos de evaluación presentadas anteriormente (diseño, gestión / proceso, resultado e impacto), las cuales serán sujeto de análisis en la siguiente sección de este capítulo.

En términos generales, la evaluación de las políticas públicas tiene múltiples dificultades en su realización debido a diversos factores propios de su intervención, tales como: intangibilidad de los resultados, multiplicidad de objetivos de las organizaciones públicas, la indivisibilidad de los productos y resultados, transversalidad de las instituciones que gestionan los resultados, y factores externos que influyen en los resultados de las políticas.<sup>101</sup>

<sup>101</sup> Para un mayor detalle ver CEPAL (2014). CEPAL-ILPES. Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. LC/W.633

### **3. Uso de las evaluaciones, participación y rendición de cuentas.**

La utilidad de los procesos de seguimiento y evaluación dependerá del tipo de evaluación, del área temática, de los actores involucrados y, por cierto, de la voluntad política y del empoderamiento de la ciudadanía. De este modo, la búsqueda de evidencias para tomar ciertas decisiones será diferente si se trata de políticas públicas, de la gestión gerencial o de dar cuenta al parlamento o la ciudadanía<sup>102</sup>.

Siguiendo la lógica de la evaluación en el marco de la cadena de valor público, el uso principal de la evaluación es comprobar el cumplimiento o incumplimiento de la lógica planteada en la cadena, de manera de poner en evidencia la generación de valor público y el logro de los objetivos, permitiendo detectar fortalezas para apoyarlas y debilidades para corregirlas. En este sentido, la evaluación y el uso de la información que genera es un instrumento clave para el mejoramiento de la gestión pública.

A nivel macro, el seguimiento y evaluación es un eje relevante del modelo de gestión por resultados, pues la información que generan estos sistemas puede ser usada en los procesos de planificación, como insumos para la definición de prioridades y detectar brechas; así como para la formulación, discusión y la toma de decisiones presupuestarias.

El uso de la información de las evaluaciones es un área que no es fácil de pesquisar, pues los cambios en una política o programa público, su uso en las decisiones presupuestarias, y en la planificación, no necesariamente quedan registrados si son producto de una evaluación determinada.

## **B. Seguimiento y Evaluación en América Latina y el Caribe**

Para el levantamiento de la información de los países en el ámbito del seguimiento y evaluación se utilizaron cuerpos legales, informes públicos oficiales e información disponible en plataformas web referidas al tema, así como estudios relacionados, lo que permitió realizar el panorama que se presenta a continuación.

### **1. Institucionalización del seguimiento y evaluación**

#### **Instrumentos jurídicos**

Un aspecto de importancia en los sistemas de seguimiento y evaluación de la región se relaciona con el marco legal que da sustento, no solo al funcionamiento y contenido de tales sistemas, sino que también a la manera en que las diversas entidades y órganos del sector público se ven involucrados en este proceso.

En la totalidad de los países de América Latina y el Caribe, de los que se contaba con información, existe una norma jurídica (en algunos de ellos complementada con normativas internas) que regula materias asociadas al seguimiento y evaluación, lo cual sin duda es un hecho relevante. Las entidades involucradas y las funciones que les corresponden pueden verse en el siguiente cuadro:

---

<sup>102</sup> OECD (2004). Public Sector Modernisation: Governing for Performance. Policy Brief. Disponible en: [www.oecd.org/publications/Pol\\_brief](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief)

**Cuadro 21**  
**Institucionalidad legal y normativa de las entidades de seguimiento y evaluación**

Países	Define Entidades Involucradas		Define Funciones		Alcance geográfico de las funciones de seguimiento y evaluación
	En la Ley (año de vigencia)	Normativa Interna	En la Ley	Normativa Interna	
Argentina	• (2013)		•		Nacional
Bolivia (Estado Plurinacional de)	• (2016)		•		Nacional, Regional y Municipal.
Brasil	• (2016)	•	•		Federal
Chile	• (2004)	•	•	•	Nacional
Colombia	• (2015)		•		Nacional y Regional
Costa Rica	• (2010)	•	•	•	Nacional y Regional
Ecuador	• (2004)		•	•	Nacional y Regional
El Salvador	• (2009)	•	•	•	Nacional
Guatemala	• (2002)		•	•	Nacional y Regional
Honduras	• (2014)		•	•	Nacional y Regional
México	• (2006)		•	•	Federal y Estatal
Nicaragua	• (2005)		•		Nacional
Paraguay	• (2004)		•		Nacional, Regional y Municipal.
Perú	• (2008)		•		Nacional, Regional y Municipal
República Dominicana	• (2008)		•		Nacional, Regional y Municipal.
Uruguay	• (2012)		•		Nacional
Venezuela (República Bolivariana de)	• (2013)		•		Nacional y Regional

Fuente. Elaboración propia a partir de la revisión los portales de los sistemas por países (a mayo 2017)

Al analizar por país, se distinguen aquellos que enfatizan las funciones de seguimiento y evaluación del desempeño centrados en el presupuesto y la gestión por resultados, como ocurre con Perú, Paraguay y Chile; otros más bien ponen el énfasis en el seguimiento de los planes nacionales de desarrollo, como en Costa Rica, Ecuador y Colombia; finalmente, en algunos casos se han impulsado preceptos del seguimiento y evaluación de la gestión institucional, como ocurre en Argentina y República Dominicana.

La distinción señalada anteriormente, no excluye que puedan observarse casos que abordan varios ámbitos en donde se debe desarrollar el seguimiento y la evaluación.

También se constata que todos los países revisados tienen definida la entidad y sus funciones en la ley, aunque con distinto grado de detalle. En este sentido, algunos de ellos cuentan con un mayor nivel de reglamentación, los que suelen tener adicionalmente normativas internas con mayores especificidades emanadas de los propios Ministerios u órganos con potestad en la materia. En esta categoría, a título ilustrativo, se encuentra Chile, que tiene un decreto dictado por el propio Ministerio de Hacienda que especifica el contenido y la responsabilidad de la Dirección de Presupuesto, para llevar a cabo las líneas de evaluaciones de programas públicos y también se explicita la metodología<sup>103</sup>.

Los demás componentes que integran el sistema de evaluación y control de gestión del país, también son regulados por normas internas específicas –como lo son los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)<sup>104</sup> y las Metas de Eficiencia Institucional (MEI)<sup>105</sup>-. Otro caso es el de Costa Rica, que también cuenta con un alto nivel de reglamentación a partir de leyes y normativas internas.

La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos<sup>106</sup>, junto con la Ley de Planificación Nacional<sup>107</sup>, asignan puntualmente al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) atribuciones en materia de seguimiento y evaluación, lo que se complementa con un decreto interno de la mencionada institución acerca del Sistema Nacional de Evaluación (SINE)<sup>108</sup>.

Contrariamente, existen países con menor nivel de reglamentación para los temas de seguimiento y evaluación. En tal categoría se encuentra Bolivia, cuyo desarrollo legal es de reciente data. En el mismo encontramos especificada la función de sistematización y evaluación del cumplimiento de acciones, metas y resultados de los planes nacionales, dentro del contexto de un Sistema de Planificación Integral del Estado<sup>109</sup>. Se declara, además, el rol central que tendrá el Ministerio de Planificación y Desarrollo en esta tarea.

La implantación plena de tal Sistema en la práctica, el cual posee entre sus componentes un Subsistema referido al Seguimiento y Evaluación Integral de Planes (SEIP), debiera desembocar en una reglamentación más detallada. Argentina, por su parte, cuenta con legislación y normativas sectoriales, más que con un corpus jurídico integrado y sistematizado. Sin embargo, cabe destacar que en el 2013 (cuadro 24) se aprobó una norma que explicita la función de evaluación, y asigna claramente a un ente coordinador para tal ejercicio<sup>110</sup>, lo que subsanó un área que no estaba claramente reglamentada.

Un caso particular lo constituye Colombia, que tiene un único decreto sistematizado de normas que consolida un gran cúmulo de disposiciones relativas a diversos ámbitos de la gestión pública, estableciéndose un alto nivel de especificidad en asuntos concernientes a: el seguimiento y evaluación de la inversión pública, el funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) y la Evaluación de Políticas Públicas y de Seguimiento de las metas gubernamentales<sup>111</sup>.

Lo anterior viene a confirmar que, cuando las leyes desarrollan un amplio contenido dentro de su legislación, no necesitan tener una amplia gama de normas internas, aunque cabe señalar que tal condición dependerá de la estructura legal-institucional propia de cada país.

El cuadro siguiente muestra las actualizaciones ocurridas en la legislación sobre el seguimiento y evaluación en cinco países.

<sup>103</sup> Decreto 1177 de Ministerio de Hacienda, 2004.

<sup>104</sup> Decreto 334 que aprueba Reglamento para PMG de Ministerio de Hacienda, 2012

<sup>105</sup> Decreto 20.212 que aprueba Reglamento para MEI de Ministerio de Hacienda, 2007

<sup>106</sup> Ley 8131 sobre Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos de la Asamblea Legislativa De La Republica De Costa Rica, 2001

<sup>107</sup> Ley 5525 sobre Planificación Nacional de la Asamblea Legislativa De La Republica De Costa Rica, 1974

<sup>108</sup> Decreto 35755 sobre Sistema Nacional de Evaluación de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2010

<sup>109</sup> Ley 777 sobre Sistema de Planificación Integral del Estado de la Asamblea Legislativa Plurinacional, 2016

<sup>110</sup> Resolución 416 que crea el Programa de Evaluación de Políticas Públicas, 2013

<sup>111</sup> Decreto 1082 sobre Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, 2015

**Cuadro 22**  
**Actualizaciones recientes de la normativa de seguimiento y evaluación**

País	Última ley o norma aprobada en materia de seguimiento y evaluación	Disposiciones relevantes para el seguimiento y evaluación
Argentina	Resolución 416 de 2013, que crea el Programa de Evaluación de Políticas Públicas	Establece la creación del Programa de Evaluación de Políticas Públicas en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el cual tiene por objetivo el evaluar programas, proyectos y/o políticas implementadas en el ámbito de la Administración Pública Nacional, de manera conjunta y en coordinación con los organismos que ejecutan dichas intervenciones, y/o asistir técnicamente para su desarrollo (Art. 2).
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley 777 de 2016, acerca del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)	Establece al Ministerio de Planificación del Desarrollo como órgano rector del SPIE y le corresponde coordinar la formulación, ejecución, implementación, seguimiento, evaluación y ajustes de los Planes Generales, además de evaluar los planes de largo y mediano plazo, así como sus metas, resultados y acciones, según corresponda (Art.7)
Brasil	Ordenanza Interministerial 102 de 2016 del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión.	Crea el Comité de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Federal (CMAP), el cual coordinará el monitoreo y la evaluación de un grupo seleccionado de políticas públicas, definiendo el conjunto de iniciativas a monitorear y evaluar, estableciendo directrices para aquello (Art.1).
El Salvador	Decreto 533 de 2016 sobre Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social.	El Seguimiento y Evaluación del Presupuesto y de las Finanzas Públicas se enmarcarán en la proyección de metas fiscales y macroeconómicas, establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Largo Plazo. Con ese propósito, se deberán elaborar indicadores que permitan evaluar su cumplimiento al final del ejercicio fiscal y que sea un referente para la planificación del presupuesto de la siguiente gestión fiscal (Art. 12). Las políticas y programas sociales deberán contar con financiamiento asegurado, debiéndose evaluar la eficiencia del gasto público y el impacto de éste, sobre la base de indicadores sociales y de pobreza. La planificación, ejecución y evaluación de las políticas y programas sociales orientados a reducir la pobreza, estarán a cargo de los Órganos Ejecutivos en los ramos correspondientes (Art.16).
Honduras	Decreto Ejecutivo PCM – 001 – 2014	Le corresponde a la Secretaria de Coordinación General de Gobierno, desarrollar funciones de seguimiento de objetivos y metas de planes estratégicos y operativos sectoriales, además de la evaluación de su cumplimiento y desempeño (Art. 10 y 11).
Venezuela (República Bolivariana de)	Decreto 01 de 2013 que crea Ministerio del Poder Popular de Planificación (MPPP)	Son competencias del MPPP el seguimiento y evaluación de las políticas, planes de desarrollo y el Plan Operativo Anual, además de la realización de la evaluación de los resultados de la gestión de los organismos [...], particularmente la evaluación de desempeño institucional (Art. 4).

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión los portales de los sistemas por países (al mes de abril de 2017)

Se constata que las funciones de seguimiento y evaluación enunciadas por las normas, son asignadas a un organismo especializado –lo cual favorece la identificación de responsables por la ejecución de las disposiciones-. En específico, cada norma apunta a desarrollar la función en diferentes ámbitos del seguimiento y la evaluación. Para los casos de Bolivia y Venezuela, el seguimiento y evaluación está referido fundamentalmente a los Planes Nacionales de Desarrollo, poniendo énfasis en cómo la gestión pública se orienta al logro de las metas. Por su parte, Brasil y Argentina enfatizan fortalecer la coordinación en el ámbito de la evaluación de políticas y programas creando instancias dedicadas para ello. En Honduras, un Decreto Ejecutivo aborda el fortalecimiento de la función de seguimiento en el campo de la planificación estratégica del sector público. Por último, en el caso de El Salvador, se hacen ciertas precisiones con miras a mejorar el seguimiento del presupuesto y además se hace un particular hincapié en la evaluación de los programas sociales.

Todo lo anterior demuestra que las normativas legales y reglamentos internos de las entidades, han tenido en la región un importante desarrollo en los últimos años. Al menos en los países luso hispanos, donde el tema es relevante de acuerdo a una tradición de legalidad de larga data<sup>112</sup>. Por supuesto, su formalización es un primer paso que tiene que tener un desarrollo operativo posterior.

### Alcance Geográfico

Hay casos en que el seguimiento y evaluación de nivel nacional y regional, están explícitamente consignados en la legislación y suelen determinarse con algún detalle<sup>113</sup>. La legislación paraguaya resulta interesante dado que las disposiciones llegan incluso hasta el nivel local, a través del artículo 15 del Decreto Reglamentario 2.127/2000. Dicha norma, que tiene como objetivo reglamentar la implementación de la Ley De Administración Financiera Del Estado (Ley 1535/99), establece que: *“Las Municipalidades adoptaran el sistema de presupuesto por programas y de las técnicas vigentes establecidas en la ley y en el presente decreto, en la elaboración de sus presupuestos”*. Por lo tanto, es en los programas presupuestarios, donde se incluyen las funciones relevantes del seguimiento y evaluación para la conformación, no solo del presupuesto general, sino también del municipal. En la misma línea, en el nivel regional los gobiernos departamentales también son incluidos en la conformación del presupuesto general, debiendo someterse a las mismas disposiciones de las demás entidades del Estado.

Perú es otro país en donde está identificado el alcance regional y local. La normativa que regula el régimen presupuestario por el cual se sostienen importantes funciones en materia de seguimiento y evaluación, considera en sus disposiciones a los gobiernos regionales y gobiernos locales. En particular, la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28.411/2004), en su artículo 56, señala que: *“La evaluación de los gobiernos regionales y gobiernos locales, sus organismos públicos descentralizados y sus empresas, sobre los resultados de la gestión presupuestaria, se sujetan a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley General”*. Por lo tanto, terminan ajustándose a las disposiciones generales en materia de evaluación del sector público. Del mismo modo, para el ámbito de la planificación, la ley que regula el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Decreto Legislativo 1088/2008) desarrolla funciones para el seguimiento y evaluación a los gobiernos constitucionales autónomos y gobiernos regionales y locales.

Por su parte, República Dominicana muestra un gran desarrollo de los sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño institucional, con cierto nivel de alcance regional y municipal. Aunque no queda suficientemente claro si a nivel de administración pública local existe una obligación de someterse a tales disposiciones, se considera que tales funciones se aplican a la Administración Pública en general (según ley 41/2008); en consecuencia, ésta debiese considerar también a entes descentralizados y a los municipios (según el artículo 6 de la ley 247/2012, se incluyen a tales entidades como parte de la Administración Pública). Además, el Ministerio de Administración Pública del país aplica ciertas disposiciones al desarrollar un Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP) para el nivel municipal<sup>114</sup>. Finalmente, en la Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público (ley 423/2006), existen importantes funciones de seguimiento que incluyen el presupuesto de los ayuntamientos municipales.

En Costa Rica, el nivel regional debe desarrollar importantes funciones de seguimiento y evaluación según la ley que crea el Sistema Nacional de Evaluación (Decreto 35.755/2010), sometiéndose a las disposiciones de MIDEPLAN para llevar a cabo una cultura de evaluación (a través de la autoevaluación). Sin embargo, es difícil determinar a través de la ley si el nivel regional o local será sometido a las evaluaciones especiales que desarrolla la normativa.

<sup>112</sup> López G, Georgina. (2014). **Cultura jurídica y espacios de legalidad en América Latina, siglos XVI al XIX**. Signos históricos. Vol 16, N° 32 México; Vargas S, Fernando (2009). Futuro, presente, pasado: sobre permanencias en la historia de Chile. En Expansiva – UDP – CEP. El Chile que viene de dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos. Págs. 39 a 64.

<sup>113</sup> Hay que dejar claro que el análisis se basa en las principales leyes nacionales atinentes al seguimiento y evaluación. No se pesquisaron normas jurídicas más particulares vinculadas a entidades regionales y municipales.

<sup>114</sup> Acceso a la plataforma SISMAP Municipal: <http://www.sismap.gob.do/municipal>.

El caso de México tiene una mayor complejidad por ser un Estado Federal. Las normas que han institucionalizado el sistema de seguimiento y evaluación suelen referirse a la administración pública federal, por lo que los Estados no están sometidos completamente a las disposiciones ahí planteadas. Aunque deben destacarse marcos legales que rigen para el nivel estatal, tales como la reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Dicha ley estableció, en 2012, que las entidades federativas deben incluir en su cuenta pública los resultados de la evaluación del desempeño de sus programas, y de los ejercidos con recursos federales transferidos. Sin embargo, en este contexto se vuelve interesante el rol que ha adquirido la CONEVAL, quien ha realizado diagnósticos y estudios sobre los avances que, en materia de seguimiento y evaluación, han logrado las entidades federativas<sup>115</sup>.

En el caso de Chile, las evaluaciones están configuradas a partir del proceso presupuestario – según las disposiciones surgidas a partir de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, sus reformas y de los decretos emanados desde el Ministerio de Hacienda-. A pesar de que tal ley incluye a las municipalidades en sus disposiciones, existen varias normas que no aplican a tales órganos, quedando excluidas las de conformación de su presupuesto. Por lo tanto, en el marco legal, los gobiernos locales quedarían fuera del sistema de evaluación y control de gestión sostenido por la Dirección de Presupuestos.

Situación similar acontece en Uruguay, ya que las funciones de evaluación están contenidas dentro del ámbito presupuestario nacional, por lo que los gobiernos locales del país (gobiernos departamentales) no están contenidos dentro de tal marco normativo, ya que se rigen bajo un régimen presupuestario propio (presupuestos departamentales) y no son afectadas por las funciones de evaluación presupuestaria señaladas por la ley.

Por otro lado, hay varios países que se proponen institucionalizar la función de seguimiento en el ámbito de los planes hacia los niveles regionales y locales. Tal es el caso de Bolivia, en donde la ley 777/2016 que crea el Sistema Integral de Planificación, establece disposiciones que tienen un alto grado de repercusión para el seguimiento de los instrumentos de planificación de los diferentes niveles de gobierno –incluyendo al regional y municipal- para garantizar coherencia entre el Plan Nacional del país con los planes territoriales. Colombia ha establecido un SINERGIA territorial por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP), cuyo objetivo es fortalecer la función de seguimiento de los gobiernos locales y departamentales (Decreto 1290/2014). Asimismo, Ecuador, por medio del Decreto Ejecutivo 878/2008, creó el Sistema Nacional de Planificación, el cual estableció el seguimiento, evaluación y actualización de los planes de desarrollo de las provincias, aunque no existen mayores detalles sobre este asunto en tal norma. Guatemala, país cuyas disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Presupuesto (norma en donde se concentran importantes funciones de seguimiento y evaluación en el ámbito presupuestario) involucra también a las entidades descentralizadas y autónomas. También hay un fuerte componente regional en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural de aquel país, la cual establece ciertos órganos relevantes para el seguimiento y evaluación de los planes de los diversos niveles de la gestión pública. Honduras, por su parte, define órganos tales como: i) Los Consejos Regionales de Desarrollo, que además de cumplir un rol fundamental en la vinculación de los procesos de planificación nacional con el territorio, deben facilitar el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos a nivel sectorial y ii) El Foro Nacional de Convergencia (FONAC), el cual se establece como un mecanismo de verificación periódico e independiente acerca del cumplimiento de las metas e indicadores del Plan Nacional, debiendo aplicar un criterio regional del seguimiento.

De acuerdo a la información disponible, el desarrollo del seguimiento y evaluación a nivel subnacional está en proceso. Todavía siguen siendo pocos los países que lo están estableciendo como parte del sistema general.

---

<sup>115</sup> Para este caso, resulta relevante el documento difundido por la CONEVAL (2015): Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas.  
[http://coneval.org.mx/coordinacion/entidades/documents/diagnostico\\_entidades/diagnostico2015.pdf](http://coneval.org.mx/coordinacion/entidades/documents/diagnostico_entidades/diagnostico2015.pdf)

## 2. Sistemas de Seguimiento y Evaluación

El cuadro siguiente muestra en cada país las entidades que coordinan el seguimiento y evaluación, se identifica el sistema y los ámbitos de intervención que se están evaluando o realizando un seguimiento, y su periodicidad.

**Cuadro 23**  
**Sistemas de seguimiento y evaluación, y ámbitos de realización**

País	Entidad Coordinadora	Sistemas de Seguimiento y Evaluación	Ámbitos de la intervención gubernamental en que se está evaluando o realizando el seguimiento			Frecuencia del Seguimiento y Evaluación
			Planes	Programas	Instituciones	
Argentina	Ministerio de Modernización	Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión		●	●	Anual
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ministerio de Planificación y Desarrollo	Sistema de Planificación Integral del Estado				
Brasil	Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión	Sistema Integrado de Planificación y Presupuesto	●	●		Anual
Chile	Dirección de Presupuesto de Ministerio de Hacienda	Sistema de Evaluación y Control de Gestión		●	●	Anual
Colombia	Departamento Nacional de Planeación	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados	●	●	●	Anual
Costa Rica	Ministerio de Planificación Nacional	Sistema Nacional de Evaluación	●	●	●	Anual
Ecuador	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública	●	●		Anual
El Salvador	Secretaría Técnica y de Planificación	Sistema de Información y Evaluación Gerencial	●	●		Anual
Guatemala	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia			●		Anual
Honduras	Secretaría de Coordinación General de Gobierno/ Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social <sup>a</sup>		●			
México	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Sistema de Evaluación del Desempeño		●	●	Anual
Nicaragua	Dirección General de Presupuesto	Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria				

Cuadro 23 (conclusión)

País	Entidad Coordinadora	Sistemas de Seguimiento y Evaluación	Ámbitos de la intervención gubernamental en que se está evaluando o realizando el seguimiento			Frecuencia del Seguimiento y Evaluación
			Planes	Programas	Instituciones	
Paraguay	Ministerio de Hacienda	Sistema Integrado de Administración Financiera		●	●	Anual
Perú	Ministerio de Economía y Finanzas	Sistema Nacional de Presupuesto Público		●	●	Anual
República Dominicana	Ministerio de Administración Pública	Sistema de Monitoreo de la Administración Pública			●	Anual
Uruguay	Dirección de Presupuesto	Sistema de Planificación Estratégica y Evaluación		●	●	Anual
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio Popular de Planificación					

Fuente. Elaboración propia a partir de la revisión los portales de los sistemas por países (a mayo 2017).

<sup>a</sup> No precisada la entidad que coordina. Se mencionan dos Sistemas: Sistema Nacional de Gestión por Resultados y el Sistema Presidencial de Gestión por Resultados, sin embargo, no se encontraron evidencias de su efectiva implementación.

## Entidad coordinadora y sistemas

En la muestra de los países de América Latina las funciones de seguimiento y evaluación son coordinadas mayoritariamente por entidades asociadas a la Planificación Nacional y Hacienda/Economía. Aunque ocurre con menor frecuencia, existen casos en donde la coordinación es ejercida por aquellos sectores vinculados al ámbito de la administración o modernización del Estado.

El escenario anterior se complementa con el hecho de que en algunos países se concentran las funciones de seguimiento y evaluación en la entidad coordinadora, mientras que en otras, estas funciones se comparten con otras entidades.

En países como Chile, Colombia y Costa Rica, es posible identificar una alta concentración de funciones en la entidad coordinadora. Por el contrario, se pueden apreciar los casos de México y Brasil, en donde esta función es compartida. El primero de ellos constituye un caso interesante de distribución de las tareas de seguimiento y evaluación a través de tres entidades: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), cuya responsabilidad se asocia a medir el desempeño dentro del ámbito presupuestario; la Secretaría de la Función Pública (SFP), la cual comparte funciones con la SHCP y se le asignan responsabilidades con el objetivo de sostener una mejor gestión pública; y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), órgano autónomo y con atribuciones en materia de evaluación de la política social.

En el caso de Brasil, las funciones de seguimiento y evaluación sobre su plan plurianual están alojadas principalmente en la Secretaría de Asuntos Económicos y Planificación del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión. Mientras que en el ámbito de los programas, esta tarea se realiza sectorialmente, en la que se destaca principalmente el Ministerio de Desarrollo Social y Agrario. Para estos países, el funcionamiento desconcentrado de funciones, significa un importante desafío de coordinación y cooperación para optimizar las tareas de seguimiento y evaluación.

Respecto de los sistemas de seguimiento y evaluación propiamente dichos, mayoritariamente están identificados, y es posible encontrar experiencias muy consolidadas, lo cual se traduce en mayores precisiones acerca de los instrumentos, metodologías y acciones coordinadas para su realización.

Dichas características sustantivas de los sistemas, se relacionan con el cómo se fue institucionalizando, a lo largo del tiempo, la función de seguimiento y evaluación, y el rol que de las entidades coordinadoras.

Se conocen las experiencias de los sistemas circunscritos a los sectores de planificación, que naturalmente tienden a hacer el seguimiento de los planes nacionales, complementado tal seguimiento con la evaluación de los programas más importantes a nivel estratégico. En Colombia, se destaca el rol fundamental que ejerce el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidad que por medio del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), ha logrado consolidar una serie de instrumentos en materia de evaluación, tales como:

- Agenda anual de evaluaciones, que incluye las intervenciones de carácter estratégico que serán evaluadas detallando el objetivo, el tipo y el sector donde se hará la evaluación.
- Herramientas metodológicas que precisan la forma y el contenido para cada tipo de evaluación.
- Implementación de un repositorio de evaluaciones, en donde se difunden los hallazgos y resultados. Además, tiene una plataforma de seguimiento al plan nacional vigente y también de las versiones anteriores. La información de seguimiento es actualizada y detallada por sector, entidades, programas e indicadores, así como también se expone, en términos de porcentaje, el avance del PND según los pilares que lo conforman, las estrategias transversales que propone o los 42 objetivos que contiene.

Otros países tienen sistemas que se alojan en el ámbito de planificación, de los cuales, a modo ilustrativo, se pueden mencionar algunas experiencias. Costa Rica, a través de los avances del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), se apoya en una agenda nacional de evaluación que rige por el mismo período del Plan Nacional –por lo que ambos instrumentos están estrechamente ligados-. A su vez, elabora reportes trimestrales, semestrales y anuales, cuyo producto final son informes que dan cuenta de las metas e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo.

El Salvador tiene dos principales áreas de trabajo sostenidos por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia: i) Sistema de Información y Evaluación Gerencial, que desarrolla y difunde las evaluaciones; y ii) Sistema de Seguimiento y Evaluación, que permite observar los resultados del seguimiento y monitoreo de, entre otras cosas, el Plan Quinquenal de Desarrollo.

Asimismo, hay países en donde las funciones de seguimiento y evaluación se han transformado en un componente de suma importancia al alero de los Sistemas Nacionales de Presupuesto. Por ejemplo, Perú, a través del trabajo sostenido por el Ministerio de Hacienda y Finanzas en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público, ha establecido funciones de seguimiento y evaluación en el marco de su gestión basada en presupuesto por resultados. De este modo, utiliza, por un lado, indicadores de desempeño asociados a programas presupuestarios de todos los servicios públicos y, por otro, aplica evaluaciones independientes que ponen su énfasis en el diseño, ejecución presupuestal y en el impacto de determinadas intervenciones públicas.

Chile, a través de la Dirección de Presupuesto, apunta también en la dirección de levantar el seguimiento del presupuesto por resultados teniendo la ventaja que, desde mediados de los 90, tiene un plan anual de evaluaciones de diverso tipo.

Una situación similar es la que presenta Uruguay, país que ha podido consolidar gradualmente varios elementos propios de un sistema de seguimiento y evaluación tales como: descripciones técnicas acerca de tipos de evaluaciones, la realización sistemática de éstas (llevadas a cabo por el ente rector), y la utilización de indicadores de desempeño en el ámbito de la gestión pública, a través del trabajo específico de la Dirección de Presupuesto de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Argentina y República Dominicana tienen la particularidad de orientar sus sistemas de seguimiento y evaluación hacia el fortalecimiento institucional del sector público.

Argentina, por medio del trabajo sostenido en los últimos años del Ministerio de Modernización, ha logrado consolidar una importante directriz en materia de evaluación al implantar un documento de trabajo denominado Manual de Base para la Evaluación de Políticas Públicas<sup>116</sup>.

Además, el país ha consolidado el programa Carta Compromiso con el Ciudadano, el cual se erige como una herramienta para lograr una mejora continua de la gestión pública. Finalmente, la mencionada entidad se encarga de recopilar y difundir los diversos informes de evaluación en un Banco de Evaluaciones de Políticas Públicas<sup>117</sup> (aunque cabe destacar que, en la práctica, son los mismos Ministerios de acuerdo a sus competencias sectoriales los que deben llevar a cabo las evaluaciones de sus intervenciones).

En el caso de República Dominicana, el Ministerio de Administración Pública (MAP) ha desarrollado tanto un Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP) como un Sistema de Evaluación del Desempeño Institucional (EDI). El SISMAP es una plataforma en la cual se consolidan los diversos indicadores comprometidos en el Marco Común de Evaluación (CAP), y se expone su estado de avance. Por su parte, la EDI es un proceso sistemático sustentado en instrumentos técnicos y confiables, que muestra los esfuerzos de las organizaciones por lograr los resultados esperados en forma efectiva y eficiente, y abarca todos los aspectos que propendan a la mejora continua del desempeño.<sup>118</sup> El MAP también ha levantado un Observatorio Nacional de la Calidad de los Servicios Públicos<sup>119</sup> y, al igual que Argentina, se ha esforzado por implementar las Cartas Compromisos con el Ciudadano<sup>120</sup>.

Este análisis detallado muestra que todos los países analizados tienen identificada claramente una entidad coordinadora, sin embargo, varía según la realidad de cada país el dónde está ubicada y cómo se posiciona en relación a las distintas entidades que conforman la administración pública. Del mismo modo, los sistemas dónde están alojados los datos, la información y todo el proceso de seguimiento y evaluación está ampliamente identificado, con la excepción de tres países en que no fue posible determinarlo.

## **Ámbito de políticas y tipos de seguimiento y evaluaciones**

Como se vio anteriormente, el seguimiento y evaluación de planes suele estar asociado a entidades en que la unidad coordinadora es la de planificación. De los países analizados solo un tercio realiza evaluación de sus planes.

Es en los programas públicos donde la mayoría de los países tiende a realizar actividades de seguimiento y evaluaciones (12 de 17 países revisados), utilizando frecuentemente la Metodología de Marco Lógico (MML).

Como se señaló anteriormente, los países que sostienen su sistema de seguimiento y evaluación en base a los planes nacionales, ubican su foco en aquellas intervenciones que tienen una mayor relevancia e importancia estratégica para el cumplimiento del plan. Para los sistemas que se basan en el presupuesto, la evaluación constituye una etapa fundamental dentro del ciclo presupuestario, de tal manera que el foco de la evaluación gira en torno a los denominados programas presupuestarios.

---

<sup>116</sup> Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). *Manual de base para la evaluación de políticas públicas*, Argentina: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modernizacion\\_gestion\\_por\\_resultados\\_manual\\_base\\_para\\_la\\_evaluacion\\_de\\_politicas\\_publicas\\_2016.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modernizacion_gestion_por_resultados_manual_base_para_la_evaluacion_de_politicas_publicas_2016.pdf)

<sup>117</sup> Para acceder al Banco de Evaluaciones de Políticas Públicas, ingresar a: <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/bancodeevaluaciones>

<sup>118</sup> Ministerio de Administración Pública. (2014). *Guía para la Implementación de la Evaluación del Desempeño Institucional (EDI)*, República Dominicana: <http://map.gob.do/wp-content/uploads/2012/04/GUIA-para-la-implementacion-de-la-EDI.pdf>

<sup>119</sup> Para acceder al Observatorio Nacional de la Calidad de los Servicios Públicos, ingresar a: <http://www.observatorioserviciospublicos.gob.do/>

<sup>120</sup> Ministerio de Administración Pública. (2016). *Guía para el Desarrollo de las Cartas Compromiso al Ciudadano*, República Dominicana: <http://map.gob.do/wp-content/uploads/2015/06/GUIA%20carta%203RA.%20para%20la%20web.pdf>

En ambos casos, el seguimiento de los programas se hace en base a indicadores de desempeño que pretenden medir aspectos cualitativos y cuantitativos de la implementación, de los productos y de los resultados obtenidos. En general, en el ámbito de la evaluación de los programas se han demostrado cada vez mayores esfuerzos por generar y difundir los informes de evaluaciones de las intervenciones.

En cuanto al seguimiento y evaluación institucional (entendida como la evaluación de una entidad sectorial desde la organización, pasando por el diseño de sus programas y sus resultados), una línea de trabajo es la generación y medición de indicadores presupuestarios institucionales anuales, utilizados como información para el proceso de formulación presupuestaria. Tal es el caso de Chile, en donde también se usa para la entrega de incentivos (Programa Mejoramiento de la Gestión), y de México, con el sistema de evaluación del desempeño (SED).

Otro tipo de evaluación, son las evaluaciones globales de una institución, las cuales ofrecen una aproximación interesante ya que poseen miradas integrales y exponen aspectos poco observados –como el de la organización–, entregando así nuevos elementos para explicar el desempeño de los programas. En este sentido, Paraguay plantea realizar este proceso a través de la agenda bianual de evaluación, sin embargo, aún no se lleva a cabo.

Por otro lado, Chile es un país que desde el año 2002 realiza la denominada Evaluación del Gasto Institucional (ex evaluación comprehensiva del gasto), que tiene como objetivo evaluar el diseño y gestión institucional, así como los resultados y uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos de la institución. Su foco principal es la de evaluar la eficacia de la institución en la generación de productos, en concordancia con sus objetivos estratégicos, e identificar mejoras de eficiencia en los procesos de provisión de aquellos bienes y servicios más relevantes del quehacer institucional.

Por su parte, en las herramientas metodológicas desarrolladas por Colombia, un tipo de evaluación alude precisamente a la de tipo institucional, poniendo énfasis en el examen de asuntos como la capacidad institucional, idoneidad de los procedimientos técnicos, administrativos y de gestión de la entidad, roles y competencias de los actores, niveles de coordinación con otras entidades, entre otros aspectos.<sup>121</sup> En términos agregados, un número no menor –nueve países– ha desarrollado evaluaciones institucionales, vinculadas usualmente a enfoques sectoriales.

Existen varios países que elaboran lineamientos o manuales que tienen por objetivo orientar acerca del cómo llevar a cabo diversos tipos de evaluación. Entre ellos se pueden mencionar a países como Argentina y Guatemala. El primero, elaboró durante el año 2016 un manual exclusivamente para la evaluación en el ámbito de políticas públicas, con aspectos conceptuales acerca del tema y señalando tipos de evaluación (según quién evalúa, momento de evaluación, contenido y propósito) y metodologías (técnicas cualitativas, cuantitativas y triangulación)<sup>122</sup> con un alto nivel de desarrollo del tema.

En el caso de Guatemala, aunque las precisiones establecidas no son específicamente para evaluación, sí se mencionan ciertas directrices para tal función en la Guía para Formulación de Políticas Públicas<sup>123</sup>. Además se exponen algunos aspectos conceptuales acerca del tema y se mencionan tipos de evaluación (diseño, implementación y resultados o impactos). Brasil, por otro lado, cuenta con un documento orientador para la construcción de indicadores para el ámbito específico de programas, exponiendo la importancia de su utilización para medir los resultados esperados y métodos para la formulación de aquellos<sup>124</sup>. En los tres casos, los lineamientos señalados tienen relevancia ante la ausencia de un sistema de seguimiento y evaluación robusta, y ante la dispersión de la función evaluativa en los diversos sectores ministeriales.

<sup>121</sup> Para mayor detalles acerca de las Herramientas Metodológicas, consultar en: <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Evaluaciones/Metodologias.aspx>

<sup>122</sup> Manual de Base para la Evaluación de Políticas Públicas de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización, 2016.

<sup>123</sup> Guía para Formulación de Políticas Públicas de Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2015.

<sup>124</sup> Indicadores de Programas – Guía Metodológico de Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, 2010.

México tiene disponible *on-line*<sup>125</sup> diversos manuales y fichas que describen o entregan guías de diversos tipos de evaluaciones. Mientras que Chile, tiene al respecto fichas o guías, aunque no manuales en rigor<sup>126</sup>.

Respecto de la frecuencia, todos los países plantean una realización anual de las evaluaciones de los planes y/o programas, aunque no necesariamente eso ocurra así. Esto está estrechamente vinculado con el calendario presupuestario por el cual se ordena el funcionamiento de la gestión pública. Cabe destacar ciertos instrumentos de evaluación que realizan una programación más precisa acerca de la ejecución de las evaluaciones durante el año, tales como el Programa Anual de Evaluaciones en el caso de México, o la Agenda Nacional de Evaluaciones para el caso de Costa Rica. Sin embargo, no existen casos de planteamiento de evaluación bianual o que excedan el ejercicio presupuestario habitual anual. Respecto a esto, solo se vislumbra una propuesta de una agenda bianual de evaluaciones realizada en Paraguay, a partir del contenido de su Plan Nacional.

### 3. Tipos de evaluaciones

El siguiente cuadro expone los tipos de evaluación en relación a la cadena de valor público que se han desarrollado en los países revisados de la región.

**Cuadro 24**  
**Tipos de evaluación realizadas por país**

País	Tipos de evaluaciones			
	Diseño	Gestión / Procesos	Resultados	Impacto
Argentina		•	•	•
Brasil	•	•	•	•
Chile	•	•	•	•
Colombia		•	•	•
Costa Rica	•	•	•	
Ecuador	•		•	•
El Salvador		•	•	•
Guatemala	•		•	
México	•	•	•	•
Paraguay	•	•		
Perú	•	•		•
Uruguay	•	•	•	

Fuente: Elaboración propia, a partir de la recopilación de informes públicos de evaluación difundidos en los diferentes portales web gubernamentales de cada país.

\*Se excluyeron del cuadro los países que no realizan una evaluación sistemática de sus programas públicos, tales como Venezuela, Bolivia, República Dominicana, Nicaragua, y Honduras.

De los 12 países en que fue posible encontrar informes de evaluación de sus programas, solo 3 de ellos (Brasil, Chile y México) llegan a realizar las 4 tipos de evaluaciones. Cabe destacar que ciertos países se han dedicado a construir documentos de trabajo para llevar a cabo las evaluaciones, en algunos casos se puede acceder a ellos de manera pública.

<sup>125</sup> Sitio:<http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Paginas/Publicaciones-sobre-Evaluacion-y-monitoreo.aspx>

<sup>126</sup> <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15409.html>

Respecto de las evaluaciones de diseño llevadas a cabo en la región, en las mismas suelen emplearse instrumentos en los cuales se estructura de manera ordenada y sistemática los diversos niveles de objetivos de las intervenciones. En el caso de Chile, las evaluaciones de diseño están centradas en las Evaluaciones de Programas Nuevos, aunque también están insertas en las Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG), en donde el foco del análisis está puesto en el análisis de resultado, en que el diseño se considera una variable relevante para explicarlo.

Situación parecida es la que ocurre en Uruguay, con las llamadas evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID), en donde uno de los énfasis es sobre la consistencia en el diseño del programa a partir de una Matriz de Objetivos (MO) de la intervención, la que es examinada según el problema o necesidad que se busca superar y la lógica interna de la estrategia de la intervención<sup>127</sup>. Además, tanto los informes de evaluación de Chile como los de Uruguay en materia de diseño, suelen abordar cuestiones como la justificación del programa y la identificación de población potencial y objetivo.

Por su parte, México realiza evaluaciones de diseño desde dos perspectivas. La primera se encasilla en las evaluaciones de consistencia y resultados, la cual tiene como uno de sus componentes principales el hacer un examen del diseño del programa mediante una reflexión de aspectos. Tales como: si se identificó correctamente el problema o la necesidad, si el programa contribuye a los objetivos estratégicos de la dependencia y si se da una lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa, entre otros aspectos. La segunda tiene que ver con la obligación de realizar una evaluación de diseño tras el primer año de operación de un programa nuevo, la que considera analizar los mismos aspectos mencionados anteriormente para la evaluación de consistencia y resultados<sup>128</sup>.

En el caso de Paraguay, aunque no se rigen bajo un instrumento metodológico como la MML, si suelen de igual manera evaluar asuntos como la claridad de los objetivos de la intervención y su pertinencia con los lineamientos institucionales y/o sectoriales, o corroborar la existencia de una identificación precisa de la población potencial, objetivo y beneficiaria, entre otros temas. Situación similar presenta Perú, país que ha logrado consolidar las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) en el marco de su sistema de seguimiento y evaluación presupuestaria. Los informes de evaluación elaborados en el marco de la EDEP exhiben un claro estudio sobre el diseño de las intervenciones, destacándose orientaciones para mejorar los indicadores utilizados por los programas, mejorar la referencia acerca de la población objetivo, y levantar diversos tipos de herramientas de gestión que permitan mejorar la coordinación y vinculación del programa con las orientaciones de mayor nivel, entre otros.<sup>129</sup>

En la revisión, también se detectaron evaluaciones de gestión/o procesos. El Salvador, en este tipo de evaluaciones, revisa las guías operativas de los procesos y el grado de cumplimiento de aquellos en cuanto a su debida aplicación al ejecutarlos; analiza las fortalezas y debilidades de los procesos, identificando sus cuellos de botella y la manera de superarlos; y observa los actores relevantes para la implementación adecuada de aquellos. Países como Argentina, Brasil, Costa Rica y México siguen la misma tendencia en cuanto a una evaluación focalizada de este aspecto.

En la misma línea –aunque con distinta denominación– las Evaluaciones de Operaciones en Colombia colocan el mismo énfasis en los procesos usados para llevar a cabo la implementación de los programas, y también se toman en cuenta los insumos utilizados para cumplir las metas. Para su realización recurren al diagnóstico y reconstrucción del mapa de procesos de la intervención, se identifican los actores relevantes, los obstáculos en el flujo de las operaciones, entre otros aspectos.

---

<sup>128</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2007). Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal:

[http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval\\_mon/361.pdf](http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf)

<sup>129</sup> Dirección General de Presupuesto Público. (2015). Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal:

[https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/ppr/eval\\_indep/publicacion\\_EDEP.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/publicacion_EDEP.pdf)

Países como Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, abordan aspectos relacionados con la gestión en evaluaciones más amplias que suelen efectuar un análisis a diversos aspectos de los programas. Para el caso de Paraguay, la evaluación de la gestión pone su foco en examinar la estructura y funciones del personal de la organización, además de una descripción de los recursos humanos de la institución. En Perú, el análisis de este aspecto se incluye en el componente de ejecución de la EDEP (Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal, citada anteriormente), donde se realiza una revisión a la estructura, formas de trabajo, nivel de coordinación y capacidad operativa de las entidades encargadas de llevar a cabo las intervenciones. Uruguay se suma a la tendencia anterior en el componente de implementación de las citadas evaluaciones DID (Diseño, Implementación y Desempeño).

Las evaluaciones de resultados de la región suelen considerar en su metodología un trabajo de investigación de gabinete, el acceso a información documental de los programas y la realización de entrevistas con actores claves que forman parte de la implementación de los mismos; además de encuestas y grupos focales, para tener una aproximación a las diversas situaciones en que puedan verse reflejados los efectos en los beneficiarios.

En Colombia, las evaluaciones de resultados tienen como propósito analizar el cumplimiento de metas en la entrega de bienes y servicios, estudiando los cambios producidos en la población beneficiaria –ya sea como consecuencia directa o indirecta de los productos entregados-. En consecuencia, se termina valorando los efectos de la intervención<sup>130</sup>. Chile tiene las evaluaciones denominadas Evaluación de Programas Gubernamentales, ya citadas, que utilizando la matriz de marco lógico ponen el énfasis en identificar los resultados intermedios y de productos. Por su parte, Ecuador acota la evaluación de resultados a un análisis sobre la consecución de objetivos en términos de su eficacia (si se lograron los objetivos), y eficiencia (qué costos en términos de tiempo, recursos humanos, materiales y monetarios se emplearon para alcanzar los objetivos)<sup>131</sup>.

México incluye la evaluación de este tipo en las mencionadas evaluaciones de consistencia y resultados. Estas evaluaciones emplean matrices de indicadores que miden las consecuencias directas del programa sobre una situación, necesidad o problema específico. Además, las mismas revelan si el programa está alineado con algún objetivo estratégico institucional.

En las evaluaciones en materia de resultados de Uruguay, la dimensión de desempeño pretende identificar los logros a nivel de procesos, productos y eventualmente, de resultados intermedio y/o finales. Por su parte, en la evaluación de resultados de El Salvador, se hace una revisión acerca del cumplimiento o no de las metas de los programas, poniéndose especial atención en los efectos que produce la intervención. En algunos casos, la evaluación se hace observando ciertos aspectos de los resultados, como su eficacia, calidad, sostenibilidad y apropiación<sup>132</sup>.

Respecto de las evaluaciones de impacto desarrolladas en la región, éstas suelen presentar características muy similares entre sí. En Colombia, las herramientas metodológicas señalan que este tipo de evaluación tiene como objetivo el cuantificar el impacto de un programa específico sobre un conjunto de resultados, determinando de alguna manera el efecto causal de la intervención sobre sus beneficiarios. Las técnicas ocupadas para esta evaluación en aquel país son: experimentos, emparejamiento, diferencias en diferencias, variables instrumentales y regresión discontinua.

Como se mencionó en párrafos anteriores, Ecuador cuenta con una metodología específica para la evaluación de impacto, la que tiene como objetivo medir los cambios generados por una intervención en un grupo de beneficiarios y examinar también el grado al que se logran cumplir los objetivos propuestos por el programa.

<sup>130</sup> Para mayor información, acceder a la sección de Herramientas Metodológicas de la web institucional de Sinergia: <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Evaluaciones/Metodolog%C3%ADas.aspx>

<sup>131</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012). *Definiciones Conceptuales del Subsistema de Seguimiento y Evaluación*: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Notas-para-Discusi%C3%B3n-Definiciones-conceptuales-del-Subsistema-de-Seguimiento-y-Evaluaci%C3%B3n.pdf>

<sup>132</sup> Para acceder a los informes finales de las evaluaciones realizadas en El Salvador, visitar la sección Portafolio de Evaluaciones de la plataforma del Observatorio de Evaluaciones: <http://www.sne.gob.sv/apps/evaluacion/>

Para esto último el documento de trabajo de Ecuador considera métodos experimentales (diferencias en diferencias) y cuasi-experimentales (método de grupos emparejados, diseños discontinuos, variables instrumentales).

Chile se suma a la tendencia anterior desplegando, con un alto nivel de detalle, las características y métodos con las que se debe desarrollar la evaluación de impacto. Argentina también hace un tratamiento de las evaluaciones de impacto, aunque no con tanta profundidad como los países anteriormente mencionados. El Salvador, Brasil y Perú, a pesar de no haberse encontrado lineamientos generales para las evaluaciones, demuestran una alta rigurosidad al llevar a cabo evaluaciones de impacto de sus programas. Finalmente, para realizar evaluaciones de impacto en México, se determinó que todo programa que pretenda desarrollarlos debe previamente realizar un análisis de factibilidad de este tipo de evaluación, para que luego pueda ser visada por CONEVAL, la SHCP y la SFP.

Se pueden añadir otros tipos de evaluaciones identificadas en la región. El Salvador ha llevado a cabo evaluaciones de procesos, los cuales ponen en el centro del análisis a los procesos que forman parte de la implementación del programa y por los cuales la intervención realiza la entrega de bienes y servicios. Específicamente revisa las guías operativas de los procesos y el grado de cumplimiento de aquellos en cuanto a su debida aplicación al ejecutar los procesos. Analiza también las fortalezas y debilidades de los procesos, identificando sus cuellos de botella y la manera de superarlos; y observa los actores relevantes para la implementación adecuada de los mismos.

En la misma línea, las evaluaciones de operaciones en Colombia, colocan el mismo énfasis en los procesos usados para llevar a cabo la implementación de los programas y también se toman en cuenta los insumos utilizados para cumplir las metas. Para cumplir lo anterior, recurren al diagnóstico y reconstrucción del mapa de procesos de la intervención, se identifican los actores relevantes y obstáculos en el flujo de las operaciones, entre otros aspectos.

En México, existen las evaluaciones de tipo estratégicas, las cuales suelen ser aplicadas a un conjunto de programas y en donde se coloca especial atención a la pertinencia de la intervención con los lineamientos estratégicos de los planes sectoriales correspondientes y a la coherencia existente entre los programas para cumplir los objetivos de mayor nivel. Esto posibilitaría identificar hallazgos relevantes que permitan una mejora en la planificación nacional estratégica. Suelen realizarse por sector (salud, trabajo y previsión social, etc.).

Finalmente, puede citarse en Chile la denominada Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA), la cual constituye una nueva línea de evaluación elaborada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES). La importancia de esta evaluación radica en que se acota el análisis a un ámbito específico de la intervención, lo cual dependerá exclusivamente de la necesidad de cada programa. La focalización de las EFA puede orientarse a examinar tres dimensiones principales: i) Costos; ii) Implementación y iii) Diseño de la estrategia. Finalmente, lo que se espera mejorar con estas evaluaciones es la oportunidad en la entrega de los resultados de la evaluación<sup>133</sup>.

Se han identificado 12 países que han realizado alguno de los tipos de evaluaciones seleccionadas, 11 de ellos han efectuado al menos un par de ellas. No se pudo establecer el grado de extensión y profundidad de estas experiencias para todos los países. Sin embargo, hay casos conocidos de realización de diversos tipos de evaluaciones de forma sistemática, como Chile, Colombia, Brasil y México<sup>134</sup>. Además, resulta muy interesante que se detectaron evaluaciones de impacto en 8 países, sabiendo que su realización requiere de ciertas capacidades y antecedentes, como la existencia de una data sistemáticamente recogida y de capacidades técnicas *ad hoc*.

<sup>133</sup> Dirección de Presupuestos. (2016). *Evaluación Focalizada de Ámbito EFA*: [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-156870\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-156870_doc_pdf.pdf)

<sup>134</sup> Ver por ejemplo, Gabriela Pérez et al (2015). Op. cit. Págs 400 y ss. The World Bank Latin America and Caribbean Region (2009). Poverty Reduction Division.

Para la realización de este estudio, no se contó con información que permita medir la magnitud de la función evaluadora del Estado en los países de la región, como por ejemplo, el número y tipo de evaluaciones realizadas por país en los últimos años, los montos comprometidos, las instituciones o programas evaluados, etc. Se conoce en todo caso, que estas evaluaciones son realizadas en baja escala, estando institucionalizado y robusto el sistema solo en países donde estos esfuerzos se vienen realizando ya desde hace tiempo.

Tampoco se analiza la calidad de las evaluaciones, las capacidades técnicas de los cuerpos técnicos institucionales y de los ejecutores, la calidad de las metodologías utilizadas, su uso efectivo, y el impacto de las evaluaciones en las políticas públicas –todos temas interesantes, pero que requieren de una profundización y análisis particular para cada uno de los países.

No obstante lo anterior, y a modo de referencia, es posible conocer la situación de América Latina y el Caribe (ALC) según los resultados de la encuesta realizada por BID-PRODEV 2015,<sup>135</sup> que muestra la evolución del Seguimiento y Evaluación en la Gestión por Resultados entre los años 2007 y 2013:

- Durante el período 2007-2013, el índice agregado del pilar de seguimiento y evaluación para los países de ALC evolucionó de 1,6 a 1,9 sobre un máximo de 5, lo que refleja un avance, pero aún tiene mucho por mejorar.
- Este pilar considera tres componentes: los sistemas de seguimiento con un índice de 1,6 en el 2007 y 2.0 en el 2013; los sistemas de estadísticas con un promedio de 2,7 en el 2007 y 3.1 en el 2013; y los sistemas de evaluación con un promedio de 1,1 en el 2007 y 2.4 en el 2013; demostrando un avance, pero quedan aspectos por mejorar.
- En el 2013 solo cinco países de la muestra de 25 se encontraban en un alto nivel en el pilar, en este ámbito con un promedio de 4.0 (Chile, México, Brasil, Colombia y Costa Rica), seguidos por ocho países en un nivel medio (Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Perú, República Dominicana, Surinam, y Uruguay), posicionándose el resto de los once países en un nivel bajo.
- En el 2007 los mismos países estaban en el nivel alto, mientras que solamente tres países estaban en el nivel medio (Ecuador, Guatemala y Honduras), demostrando un mejoramiento relativo de este aspecto en la región, pero aun con mucho por avanzar.

#### 4. Seguimiento y control de gestión

Esta función pública no está muy desarrollada en la región, existiendo muchos países en los cuales no existen actividades de este tipo. No obstante, existen interesantes experiencias de seguimiento y monitoreo de las intervenciones públicas, basadas en información de indicadores de desempeño que permiten a los gestores de iniciativas públicas tener información sobre los avances y logro de los objetivos. Los países que destacan en este tema son los mismos que cuentan con un sistema de evaluación avanzado, como por ejemplo, Colombia, Chile, México y Costa Rica, experiencias que se resumen a continuación.

Colombia realiza una revisión periódica de las variables comunes de las instituciones en términos de su gestión. Para ello disponen de un conjunto de bases de datos<sup>136</sup> y de mapas de desempeño comparado. En el nivel sectorial, se realizan análisis periódicos de indicadores de productos y resultados intermedios, permitiendo verificar los avances e identificar los que requieren refuerzos. Para ello disponen de una plataforma computacional, complementada con reuniones periódicas de análisis y explicación de los avances.

<sup>135</sup> Op.cit

<sup>136</sup> Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP); Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI); Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF); y Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

En el nivel estratégico, se realizan análisis sistemáticos de los objetivos y prioridades nacionales. Para ello cuentan con los tableros de control<sup>137</sup> que identifican el aporte de cada sector. Combinando esta herramienta con reuniones de revisión periódicas con el Consejo de Ministros.

A lo anterior, debe agregarse el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (SISMEG), el cual aporta el nivel estratégico de análisis. Cuenta con una arquitectura de información basada en servicios, que permite interoperabilidad con otros sistemas –respondiendo así a un seguimiento articulado–, y cuenta con indicadores de desempeño, incluida información sobre la percepción de los ciudadanos. La información provista por el sistema permite conocer el avance de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como el de la institución respecto al PND, y respecto de la meta del cuatrienio reflejado en una valoración de semáforo (rojo, amarillo y verde). Además el sistema provee información que permite analizar la coherencia entre los objetivos del cuatrienio y los propuestos en el PND, así como valorar el avance específico institucional en función del promedio general de los indicadores del sector.

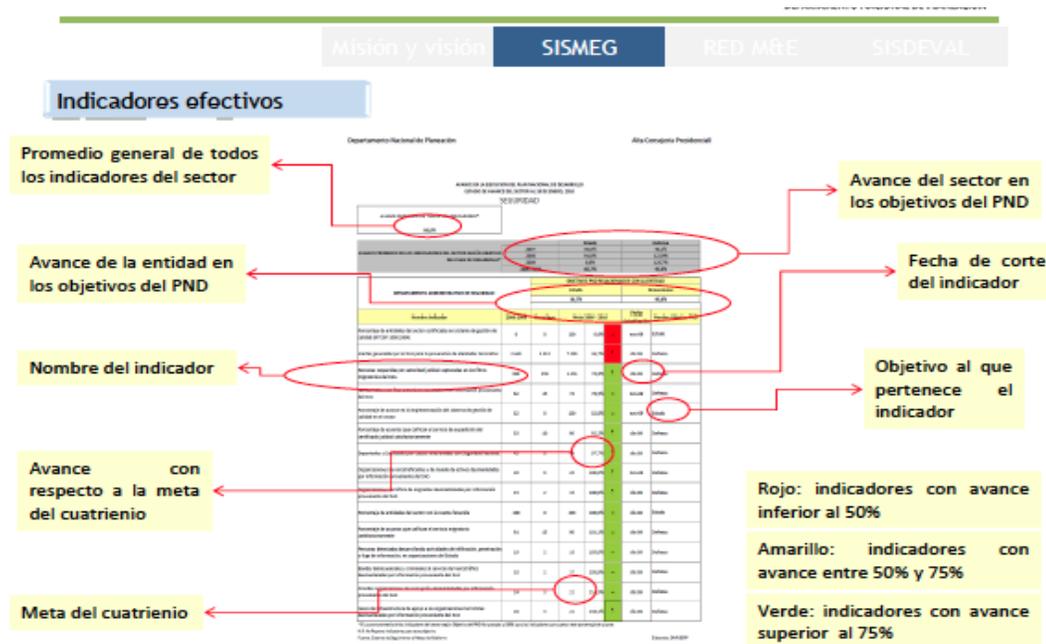
**Diagrama 10**  
Esquema organizacional del sistema de seguimiento a metas de gobierno



Fuente: Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas – Departamento Nacional de Planeación

<sup>137</sup> Los tableros de control son herramientas de seguimiento de los planes estratégicos sectoriales de los Ministerios. Se evalúa el avance de los indicadores sectoriales, temas de gestión y se examina la autoevaluación sobre los logros alcanzados.

**Diagrama 11**  
**Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (SISMEG) – Colombia**



Fuente: Colombia 2012. Departamento Nacional de Planeación

Colombia distingue dos tipos de convenios de desempeño. Por un lado, los llamados compromisos sobre los resultados de política sectorial a alcanzar durante cada período que surgen de una negociación entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP), los Ministros de cada sector, las autoridades de los departamentos administrativos y un asesor del Presidente de la República. Una vez definidos estos compromisos se dan a conocer a través de los “Documentos CONPES de Compromisos” y de unas cartillas de metas. Sobre esa base, los equipos técnicos y las autoridades de cada Ministerio y el departamento administrativo definen junto al Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), los indicadores a través de los cuales se medirá el grado de cumplimiento con las metas comprometidas en los Planes Indicativos<sup>138</sup>. En dicho Plan, se incluyen los objetivos, estrategia y programas relacionados con el PND, además de sus indicadores, línea de base, meta anual, proyectos relacionados, entidad responsable y financiación.

Por otro lado, desde el 2012 el país ha implementado los denominados Contratos Plan, herramientas mediante las cuales las autoridades de los diferentes niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) alinean sus respectivos Planes de Desarrollo y articulan los recursos públicos previstos en ellos. Así, en la suscripción de los acuerdos que se desprenden de los Contratos, suelen participar el director del Departamento Nacional de Planeación, los gobernadores de los Departamentos y los alcaldes municipales. Por su parte, el DNP suele ofrecer apoyo técnico para sostener un sistema de indicadores asociados a los programas y proyectos que se derivan de los acuerdos y, en paralelo, desarrollar una plataforma que permita hacer el seguimiento de las metas y avances de cada uno de los Contratos Plan acordados.

<sup>138</sup> Desde 2002 se cuenta con el soporte tecnológico del Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados (SIGOB), que permite disponer en línea de información oportuna.

Chile, a nivel de seguimiento, tiene los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)<sup>139</sup>, los cuales aplica a los servicios públicos. Estos están asociados al cumplimiento de objetivos de gestión, los cuales tienen un carácter de incentivo monetario para los funcionarios. Desde 2014, los PMG cubren un total de 194 instituciones y más de 87 mil funcionarios, formando parte de uno de los mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional más importante del país. Este incentivo monetario corresponde a 7,6% de las remuneraciones si la institución alcanza un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 3,8% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a 90%.

En el año 2010, el PMG tenía 13 sistemas de los cuales 12 estaban centrados principalmente en procesos y, el Sistema de Planificación y Control de Gestión, que correspondía a la medición de la gestión relevante de los servicios. Este último tenía una injerencia promedio de solo el 10% del PMG. A partir de allí, se definió que dicho Sistema fuera equivalente al 50% del incentivo, impulsando la medición de indicadores que den cuenta de la labor de cada servicio. Además, se permitió el egreso de todos aquellos sistemas que habían completado todas sus etapas de desarrollo, lo que se tradujo en reducir el número de sistemas asociados a procesos y se entregó flexibilidad en el área de gestión de la calidad, permitiendo la incorporación voluntaria a dichos sistemas.

Hacia el año 2014 se profundizaron dichos cambios. Más del 80% de las instituciones contaban ya solo con el Sistema de Monitoreo, habiendo completado ya su egreso de los demás sistemas de gestión. El cual será obligatorio, con una ponderación equivalente a 100%.

Los cambios introducidos impulsaron a que los indicadores comenzaran a tener una importancia creciente, con cada vez más servicios empoderados para participar en su definición. Asimismo, se reduce el piso mínimo de cumplimiento para cada indicador de 95% a 75% y, por lo tanto, se premia los niveles de cumplimiento inferiores a 95% proporcionalmente y hasta un nivel de 75%. De esta forma, el porcentaje de cumplimiento del Sistema de Monitoreo corresponderá a la sumatoria de los porcentajes establecidos para cada indicador cumplido y parcialmente cumplido. Para el resto de los sistemas, se mantiene la forma de evaluación y el grado de cumplimiento considera sólo valores de 100% o 0%.

A efectos de la evaluación, se transparentan las causales que se entienden como "externas", y que por lo tanto, eximen del cumplimiento de un compromiso. Tal es el caso de las situaciones de catástrofe o hechos fortuitos comprobables, que incidan o afecten significativamente en las variables que se están midiendo.

La evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos y el grado de cumplimiento global de la Institución es realizada por un Comité Triministerial integrado por los Ministros de Interior, Hacienda y la Secretaría General de la Presidencia. La validación técnica del cumplimiento de los objetivos de gestión de los servicios cuenta con la participación de expertos externos al Ejecutivo. Dichos expertos son contratados bajo un procedimiento de licitación pública, con el objetivo de resguardar la independencia y transparencia del proceso.

La experiencia de México constituye una buena práctica del seguimiento de la gestión pública, con el denominado Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Este es definido en la ley como: "un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas"<sup>140</sup>. La tarea es compartida entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) encargada de la evaluación de iniciativas no sociales, la Secretaría de la Función Pública encargada del programa de mejoramiento de la gestión, y el CONEVAL encargado de los programas sociales. La formulación de los Lineamientos Generales para la Programación del Presupuesto Federal 2008, estableció los procedimientos básicos para la implementación del SED y el presupuesto por resultados, encabezados por la SHCP.

El SED tiene como objetivo vincular la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas, centrado en programas presupuestarios y el desempeño institucional. Dentro de las fortalezas del sistema, está la de contar con una normativa que sustenta la estrategia de seguimiento, y que reglamenta al conjunto de instituciones pública que se le vinculan.

<sup>139</sup> <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-article-37413.html>

<sup>140</sup> México. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México, DOF, octubre de 2006.

Los ejercicios de evaluación cuentan con definiciones e instrumentos estándares que permiten la comparación. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF 11-06-2002) destaca el rol del seguimiento y la evaluación como fuente de información de desempeño.

El SED se basa en la metodología de Matriz de Marco Lógico, que asocia la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos. El objetivo es vincular lo que se denomina Programas Anuales de Evaluación (PAE) con la actualización de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR). Para ello se cuenta con un mecanismo específico de incorporación de los resultados en el trabajo de las dependencias, y el uso de una plataforma informática

El seguimiento realizado en México está directamente asociado al proceso presupuestario, pues para la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos Federal (PEF) se hace uso de la información de los módulos de Presupuesto basado en Resultados / Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR/SED) y de la Cartera de Inversión, que forman parte del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH). El portal cuenta con toda la información indicada anteriormente, y es el lugar donde las instituciones definen los indicadores a monitorear y reportan su cumplimiento.

El desarrollo del SED se da de forma integrada a partir del uso de los siguientes componentes técnicos<sup>141</sup>: a) una estructura normativa y que opera por medio de lineamientos técnicos de carácter obligatorio y que se integran en cada uno de los ejercicios fiscales; b) la formulación de un ciclo de seguimiento y evaluación para cada programa, de acuerdo con las distintas modalidades establecidas por los lineamientos que permiten gran flexibilidad al proceso; c) el uso y apego a definiciones técnicas estrictas bajo la forma de “~~términos~~ de referencia” que simplifican el diseño y su aplicación; d) el uso del calendario fiscal como un ciclo anual que, al tiempo que obliga a las dependencias a medir sus avances, ofrece la oportunidad de aprovechar los resultados para incidir en futuros ejercicios de programación y de presupuestación.

En Costa Rica existen los llamados “Compromiso de Resultados” en el marco del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), que son de carácter anual sobre la gestión institucional, y que son suscritos por el Presidente de la República, las autoridades de las instituciones involucradas, el responsable del rendimiento de cuentas, y los Ministros de Planificación Nacional y Hacienda (MIDEPLAN) –en tanto garantes de un modelo de gestión que supone una coordinación estrecha y permanente entre las diferentes instancias participantes en la programación, gestión y asignación de recursos.

Hay dos tipos de compromisos que conforman el acuerdo: i) compromisos institucionales, incluidos en una Matriz de Desempeño Institucional (MDI) que detalla, para cada una de las acciones estratégicas, los criterios de evaluación, el valor e importancia de los criterios y la escala de evaluación utilizada para medir el nivel de desempeño institucional. Además, se especifican los plazos en que se presentarán a MIDEPLAN los informes de avance y de evaluación; y ii) compromisos gubernamentales, referidos al apoyo requerido sobre la asignación de recursos, por parte del Poder Ejecutivo, a las acciones estratégicas y a las iniciativas de orden normativo que requieren las instituciones para el cumplimiento de sus metas.

Este instrumento permite a cada institución, como ejecutora de los compromisos adquiridos, realizar durante el año el seguimiento de la ejecución de los compromisos, generando información básica, oportuna y ágil para la toma de decisiones, que ayude a orientar la gestión institucional para garantizar el cumplimiento de los mismos. Al finalizar el año, se realiza un balance anual entre los compromisos adquiridos y los logros alcanzados por la institución, lo cual se refleja en una calificación. Finalmente, se establece dentro del conjunto de instituciones firmantes un orden jerárquico del desempeño alcanzado, de acuerdo con las calificaciones obtenidas.

MIDEPLAN en conjunto con el Ministerio de Hacienda elaboran periódicamente lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, seguimiento y evaluación del sector público del país. En los últimos años, al contenido de aquellos documentos se ha ido incorporando gradualmente la realización por parte de las diversas instituciones, de un conjunto de matrices y fichas técnicas.

<sup>141</sup> González D. y E. Hernández 2010. “La política de evaluación del Gobierno mexicano: Crítica desde una perspectiva conceptual.” Págs. 15-36 en Revista de Administración Pública Volumen, XLV, N° 1 (enero-abril 2010). La Evaluación en el Sector Público. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

El objetivo de esta incorporación es el de articular, entre otras cosas, el seguimiento de la gestión pública en base a información que contempla objetivos, resultados, indicadores, metas y recursos utilizados. Entre estas matrices y fichas, se encuentra la Matriz de Articulación Plan-Presupuesto (MAPP), la Matriz de Programación, Presupuestación y Seguimiento de Programas Institucionales con IPM (Índice de Pobreza Multidimensional), la Ficha Técnica de Programas Presupuestarios y la Ficha Técnica de Programas Institucionales de Inversión Pública.

Las mencionadas herramientas deben formar parte de cada uno de los informes que los ministros rectores y sus respectivas secretarías de planificación sectorial deben enviar al MIDEPLAN, con una periodicidad trimestral, semestral y anual. Por último, cabe mencionar que las matrices y fichas tienen como finalidad última establecer una vinculación entre el presupuesto y la programación estratégica con los objetivos y prioridades estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo del país.

## 5. Utilización de los resultados del seguimiento y evaluación

En el cuadro N° 24 se presenta la utilización que hacen los países de los resultados obtenidos por los sistemas de Seguimientos y Evaluación<sup>142</sup>.

**Cuadro 25**  
**Usos del seguimiento y evaluación en los países**

País	Usos de la evaluación					
	Toma de decisiones de políticas	Toma de decisiones técnicas y/o presupuestarias	Mejora de programas	Información a las autoridades gubernamentales	Rendición de cuentas al poder legislativo	Rendición de cuentas a ciudadanía
Argentina			•	•		•
Brasil	•		•	•	•	•
Chile		•	•	•	•	•
Colombia	•	•	•	•	•	•
Costa Rica				•	•	•
Ecuador				•	•	•
México			•	•	•	•
Perú				•	•	•
Uruguay			•	•	•	•
Venezuela (República Bolivariana de)						

Fuente: Elaboración propia en base al Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina. Gabriela Pérez Yarahuán y Claudia Maldonado Trujillo, editoras. CIDE – CLEAR. 2015. 1° edición. México

Como se aprecia en el cuadro, el uso de las evaluaciones es un aspecto que todavía no ha tenido grandes avances. En rigor, la información presentada en el cuadro permite valorar el uso de las evaluaciones como “parcial”. Se aprecia que los principales usos son más bien informativos hacia las autoridades y la ciudadanía, con escaso uso en la toma de decisiones.

En general, esto se debe probablemente a que: los sistemas no contemplan la obligatoriedad del uso de los resultados de la política pública cuando estos se evalúan, suele no haber un plan unificado de evaluaciones que contemple su aprovechamiento sistemático, no están asociadas al ciclo presupuestario, y tampoco está internalizado por los diversos actores la utilización de los mismos.

<sup>142</sup> Los antecedentes fueron recogidos del Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina. Gabriela Pérez Yarahuán y Claudia Maldonado Trujillo, editoras. CIDE – CLEAR. 2015. 1° edición. México

Los países que tienen sistemas de seguimiento y evaluación más estructurados retroalimentan, aunque de manera dispersa, a los diversos actores involucrados. Colombia es uno de los países con mayores fortalezas, al utilizar los productos y resultados de los seguimientos en los diversos ámbitos indicados en el cuadro. Brasil, por su parte, utiliza los estudios y evaluaciones para la revisión de los planes estratégicos, políticas y programas.

Algo similar ocurre en el caso de Chile, que aunque tiene un sistema que está a la cabeza del continente, no lo utiliza de forma amplia y sistemática en todos los ámbitos considerados. Además, actores relevantes como el legislativo tienen limitaciones para aprovechar los hallazgos de las evaluaciones, ya que no cuentan con los apoyos técnicos para utilizarlos en las discusiones presupuestarias. Por último, se puede mencionar a México quien tiene un extenso seguimiento de programas federales. Las evaluaciones deben ser consideradas por los ejecutores de los programas, aunque estos no están obligados a considerarlas.

CONEVAL, que evalúa programas sociales, realiza una amplia difusión de los resultados hacia el parlamento y la opinión pública (en este último caso, a través de su página web).

## 6. Gobierno abierto y sistemas de seguimiento y evaluación

La rendición de cuentas a la ciudadanía está presente en buena parte de los países, especialmente vía páginas web, aunque no siempre con sistemas amigables que permiten que los usuarios interactúen.

Debe rescatarse el hecho que ha habido un importante progreso en compartir las evaluaciones y resultados a los sistemas digitales del gobierno, y a las diferentes reparticiones públicas, como puede verse en el cuadro siguiente.

**Cuadro 26**  
**Participación de usuarios en sistemas de seguimiento y evaluación**

País	Existen instancias de satisfacción de usuarios	Existe difusión de los resultados de los seguimientos y evaluaciones		
		Sí		No
		Informes Públicos	Plataforma Web	
Argentina	Sí	•	•	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	No			•
Brasil	Sí	•	•	
Chile	Sí	•	•	
Colombia	Sí	•	•	
Costa Rica	Sí	•	•	
Ecuador	No	•		
El Salvador	Sí	•	•	
Guatemala	No			•
Honduras	No			•
México	Sí	•	•	
Nicaragua	Sí	•		
Paraguay	No	•	•	

Cuadro 26 (conclusión)

País	Existen instancias de satisfacción de usuarios	Existe difusión de los resultados de los seguimientos y evaluaciones		
		Si		No
		Informes Públicos	Plataforma Web	
Perú	No	•	•	
República Dominicana	Si	•	•	
Uruguay	No		•	
Venezuela (República Bolivariana de)	No			•

Fuente. Elaboración propia a partir de la revisión los portales de los sistemas por países (a mayo 2017)

### Evaluación participativa

En general, las instancias de satisfacción de usuarios que desarrollan los países en el marco de las evaluaciones, suelen estar establecidas en las metodologías de evaluación, así como también en el contenido de los documentos que actúan como directrices para la realización de las evaluaciones. Principalmente, tales instancias suelen posicionar a los beneficiarios de los programas como una fuente de información fundamental para evaluar los resultados de la prestación de bienes y/o servicios, por lo que se definen métodos cualitativos (como entrevistas, grupos focales, entre otros) y cuantitativos (principalmente encuestas) para canalizar la opinión o percepción que tienen los usuarios.

En el caso de Chile, la metodología establecida para la evaluación por parte de la Dirección de Presupuesto tiene que ver con los indicadores de desempeño utilizados para medir los resultados de las instituciones que componen al sector público. En específico, aquellos indicadores cuyo foco de desempeño está referido a medir la calidad, tienen el objetivo de observar la capacidad de la institución respecto de cómo responde a las necesidades de sus usuarios, y puede referirse a atributos de la entrega de bienes y servicios tales como la oportunidad, accesibilidad, precisión, continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención<sup>143</sup>.

Por su parte, Brasil tiene un mayor número de evaluaciones que se proponen estudiar la percepción de los usuarios y beneficiarios de los programas públicos, siendo las entrevistas y grupos focales un insumo importante en las evaluaciones. Por ejemplo, en 2016 se realizó una evaluación con el objetivo de conocer las barreras sociales presentes en el medio familiar y sociocultural de personas con discapacidad que, siendo usuarios de un Beneficio de Prestación Continuada de Asistencia Social, veían dificultado su acceso a la escuela u otros servicios públicos. En la evaluación se incluyeron métodos cualitativos, que consistieron fundamentalmente en entrevistas a diversos actores relevantes del programa, incluyéndose a los mismos beneficiarios. También puede mencionarse, la evaluación cualitativa del Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y Empleo (PRONATEC), ejecutada durante el año 2014, que tuvo por finalidad la mejora del programa. En este caso se realizaron grupos focales con estudiantes graduados de los cursos y con ex estudiantes que desertaron del programa.

Argentina también tiene experiencia en incluir al usuario en la evaluación de sus programas. Por ejemplo, en el manual de base para la evaluación de políticas públicas se menciona el tipo de evaluación participativa, la cual incluye tanto a destinatarios como a otros actores relevantes de los proyectos, no solo como fuente de información, sino también como partícipes en las distintas etapas del proceso de evaluación (diseño, ejecución, conclusiones y recomendaciones).

<sup>143</sup> Dirección de Presupuestos (2005:16). Aplicación De Instrumentos De Evaluación De Desempeño. La Experiencia Chilena, Santiago, Chile.

Otro aporte conceptual para la participación en la evaluación de programas que propone el país, tiene que ver con el principio de participación, el cual consiste en que en la evaluación *“debe procurarse establecer los mecanismos de participación necesarios para que los agentes involucrados puedan valorar los aspectos objeto de la evaluación de una política pública”*<sup>144</sup>.

A su vez, en la metodología, se consideran también los grupos focales y entrevistas. En el ámbito de los programas, se ha podido llevar a la práctica ciertos elementos mencionados del manual. Por ejemplo, en la evaluación que tuvo por objetivo medir el efecto del programa “Plan Nacer” en la satisfacción de los beneficiarios de los sistemas de salud provinciales, se pesquisó a través de encuestas telefónicas. Por último, la iniciativa Carta Compromiso con el Ciudadano también desarrolló asuntos relevantes para incorporar el componente participativo para el seguimiento y evaluación, pero en este caso, en el ámbito institucional.

Los servicios, al someterse a este instrumento, deben determinar los niveles o estándares de calidad en la provisión de los servicios que se suministran a los usuarios y las metas cuantificables para su desempeño futuro. Luego, deben establecer un sistema de monitoreo y evaluación del cumplimiento de los estándares sobre la base de un conjunto homogéneo de indicadores, para finalmente establecer mecanismos de consulta a los usuarios acerca de los servicios que aquellos demanden, sus sugerencias y opiniones para la mejora de los mismo<sup>145</sup>.

Respecto a Colombia, el país implementa una Encuesta de Percepción Ciudadana la cual tiene como fin ahondar en la opinión que tiene la población en general, respecto de las principales políticas, planes, programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo. Al igual que los países anteriormente observados, también tiene establecidas metodologías de participación en algunas evaluaciones de programas. Por ejemplo, en 2016, el informe final de evaluación del programa “Colombia Mayor” reveló que para su desarrollo, se procedió a generar información desde fuentes primarias mediante la aplicación de encuestas a una muestra significativa definida para la evaluación. Así como también, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a una sub-muestra de los adultos mayores encuestados, además de visitar 15 municipios del país donde se realizaron entrevistas a administradores, cuidadores y adultos mayores en 15 Centros de Atención del Adulto Mayor.

Otro caso que puede citarse es el de Costa Rica. Con la evaluación del Programa “Empléate” realizada durante el año 2016, se llevó a cabo encuestas a beneficiarios y grupos focales para ahondar en la percepción acerca de los resultados, incorporándose preguntas dedicadas a saber la valoración de los beneficiarios y otros actores respecto de la intervención. También México ha incorporado metodologías que posibilitan la participación del usuario en las evaluaciones, recurriendo a entrevistas, grupos focales y encuestas. Lo anterior está estipulado dentro del contenido de los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales, la cual establece entre otras cosas, el uso de las metodologías anteriormente señaladas como parte del trabajo de campo y la inclusión dentro del informe de aquellos instrumentos utilizados para medir satisfacción de la población beneficiaria y la de otros actores claves.

En el caso de Ecuador, no se logró encontrar componentes participativos en las evaluaciones, ya que aún existe poca información pública respecto de aquellas. Caso similar ocurre con Guatemala, en donde a pesar de existir informes de evaluación de ciertos programas, estos reflejan más bien un trabajo sostenido en el análisis documental y de fuentes secundarias. Solo se menciona en la guía de formulación de políticas públicas la deseabilidad de que se incorpore, cuando sea posible, a los beneficiarios directos en la determinación de los aspectos a evaluarse en un determinado programa.

<sup>144</sup> Jefatura de Gabinete de Ministros (2016:13). Manual De Base Para La Evaluación De Políticas Públicas, Buenos Aires, Argentina.

<sup>145</sup> Para mayor información, consultar <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/cartacompromiso>.

En general las iniciativas reseñadas, muestran que la calidad entendida como percepción de los usuarios es un concepto que está siendo incorporado en las evaluaciones, tanto de los programas públicos como de las instituciones de la región, aunque no es una práctica generalizada.

### Apertura de las evaluaciones

En cuanto a la difusión del seguimiento y evaluación, pueden identificarse dos maneras de dar a conocer los resultados producto de la realización de tales funciones. La primera de ellas tiene que ver con el levantamiento de plataformas web, las que pueden exponer distintos tipos de información.

En primer lugar, se han desarrollado plataformas con el objetivo de difundir con un alto nivel de detalle los seguimientos a los Planes Nacionales de ciertos países, tales como Colombia y su web sobre SINERGIA Seguimiento, y El Salvador con la web del subsistema de seguimiento y monitoreo del Plan Quinquenal. Otro país que cuenta con un alto nivel de desarrollo de sus plataformas, aunque en un ámbito distinto de los planes, es República Dominicana a través de la plataforma del mencionado SISMAP.

La construcción de estas plataformas ha tenido como objetivo difundir las evaluaciones de los programas públicos, lo que en algunos casos llegó a constituir verdaderos repositorios de evaluación. En este sentido, se pueden observar los casos de: México y su interfaz de Evaluación de Programas Sociales de CONEVAL; nuevamente Colombia con el Repositorio de Evaluaciones a partir de lo realizado por SINERGIA; Chile en el marco de los resultados de su Sistema de Evaluación y Control de Gestión y; Uruguay con un Observatorio de Políticas Públicas sostenido por la Agencia de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Lo interesante de los mencionados repositorios radica en que se pueden realizar búsquedas según características, como por ejemplo el tipo de evaluación o el año en que fue realizado.

En segundo lugar, es posible encontrar la exposición de los resultados de las evaluaciones a través de informes públicos. Aunque no llegan a constituir repositorios, los países de Argentina, Perú, Paraguay y Brasil, ponen a disposición de manera periódica los informes de evaluación de sus programas. Países como Honduras, a través del Foro Nacional de Convergencia (FONAC) y Costa Rica, por medio del Ministerio de Planificación, también hacen públicos los informes de seguimiento y monitoreo de sus respectivos Planes Nacionales.

En síntesis, ha habido considerables progresos en difundir y transparentar los seguimientos y evaluaciones de las políticas públicas cuando ellas se realizan. Como se vio en el capítulo 1 ha habido avances en gobierno abierto en la región respecto de los sistemas de seguimiento y evaluación. Mayoritariamente los países suben esta información a sus páginas web. Sin embargo, es un primer paso y aún no es posible hablar de “evaluaciones abiertas”, pues hay baja participación en las evaluaciones y sólo se pueden conocer estudios evaluativos, sin posibilidad de interactuar en ellas, ni acceder a la información utilizada en dichos estudios.

#### Recuadro 8

##### Paraguay: Actualización de instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación

###### *Plan Nacional de Desarrollo*

El Plan Nacional de Desarrollo «Paraguay 2030» fue elaborado en un proceso de consulta pública en diez departamentos del país, a lo largo de 13 meses, con participación de más de dos mil referentes del gobierno central, gobiernos departamentales y municipales, sociedad civil, empresarios y académicos, y fue aprobado en 2014 a través de un decreto presidencial<sup>a</sup>. Así se cumple el mandato constitucional (art. 177) de un PND que sea de cumplimiento obligatorio para el sector público, e indicativo para el sector privado.

Por decreto del mismo año, un grupo multisectorial campesino, sindical, empresarial, cultural, académico, indígena, entre otros sectores, se constituyó formalmente como órgano consultivo y asesor del Poder Ejecutivo, denominado Equipo Nacional de Estrategia País (ENEP)<sup>b</sup>. Primeramente, el ENEP logra activa participación en los debates para la elaboración del PND Paraguay 2030, y luego define sus ejes de trabajo en torno al mismo – convirtiéndose así en su promotor y custodio, con particular énfasis en la superación de la pobreza y la pobreza extrema-. Desde entonces promueve la alineación del Presupuesto General de la Nación con los objetivos del PND Paraguay 2030, con el propósito de convertir al mismo en una política de Estado con objetivos de corto, mediano y largo plazo.

## Recuadro 8 (continuación)

Con el objeto de adecuar la estructura presupuestaria a los requerimientos del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, Paraguay realizó un proceso de reestructuración del Presupuesto General de la Nación, de manera que desde el periodo 2015 la nueva matriz presupuestaria responde a las 12 estrategias y 72 objetivos establecidos para el 2030.

*Sistema de planificación por resultados*

La coordinación de la planificación gubernamental en torno al PND requiere de instrumentos para la sistematización de objetivos, indicadores y metas conectadas con los instrumentos de gestión presupuestaria. Para ello, Paraguay ha desarrollado el Sistema de Planificación por Resultados (SPR) con herramientas de planificación y monitoreo al servicio de los Organismos y Entidades del Estado, que permiten la alineación de objetivos sectoriales con las prioridades del desarrollo nacional y con el presupuesto público. Esto se realiza a través de un tablero de control de indicadores clave, demostrando los efectos dinamizadores que derivan de la gestión de una agenda gubernamental orientada a resultados de desarrollo.

El SPR debe ayudar a las personas que desempeñen funciones y cargos públicos, a enfocar su atención en los servicios más importantes para el cumplimiento de las metas de desarrollo nacional y de bienestar general. Asimismo, comprende las etapas de programación operativa institucional, planes de acción sectoriales, monitoreo y evaluación, estableciendo las normativas y metodologías referidas al establecimiento de objetivos, políticas y estrategias en el corto, mediano y largo plazo. En cada etapa se propician intercambios de información estadística, así como de registros administrativos tanto de presupuesto, contrataciones, contabilidad, como de las múltiples áreas misionales del Estado.

*Etapas de planificación operativa*

El Plan Operativo Institucional (POI) en Paraguay tiene como función facilitar la dirección efectiva del proceso de creación de valor público, ayudando a visualizar, analizar y gestionar la ruta crítica para el logro de las metas estratégicas de la política pública, asegurando la eficiencia y eficacia en la generación de cambios sociales con equidad. Se trata de colocar en primer lugar los resultados que se desea alcanzar, y definir, en función de éstos, la mejor combinación de procesos productivos para lograrlos.

Esta etapa está enfocada en las metas, no sólo en describir las actividades detalladamente, sino más bien en definir los resultados y productos que recibirá la ciudadanía, caracterizándolos con información cuantitativa y cualitativa en forma de indicadores. También desde diversos enfoques, por ejemplo, desde el punto de vista de la ciudadanía, de la agencia ejecutora o desde la evaluación de los indicadores de desarrollo.

*Articulación con el ciclo presupuestario*

El POI se elabora como base del anteproyecto de presupuesto y como elemento de análisis del proyecto de presupuesto y se ajusta conforme al presupuesto aprobado.

Para el ejercicio fiscal 2016 se implementó la elaboración del POI en el SPR en 8 ministerios, 3 entes autónomos y autárquicos y 26 secretarías y dependencias de la Presidencia de la República. Contando con la experiencia de una etapa piloto, para el ejercicio fiscal 2017 se alcanzó al 100% de los Organismos y Entidades del Estado (en total 94) en la fase de elaboración de planes operativos y proyecto de Presupuesto General de la Nación, incluyendo el Poder Ejecutivo y sus entes adscritos, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los gobiernos departamentales.

*Plan de Acción*

La etapa de elaboración del plan de acción es una continuación de la planificación operativa, en donde se organiza la participación conjunta de instituciones o dependencias en torno a la coordinación de una o más agendas de trabajo. En función a los requerimientos que establezca la cadena de valor para aquellos objetivos priorizados (ya sean sectoriales o de la propia institución), aquí se enumeran acciones y se describen los cronogramas de actividades y sus hitos, los destinatarios de los productos a entregar, y sus costos.

A solicitud del Presidente de la República, a partir del periodo 2014 inicia la ejecución del programa de reducción de pobreza –Sembrando Oportunidades”, que define anualmente el requisito cualitativo y cuantitativo de las acciones bajo responsabilidad de cada institución, con cobertura territorial y metas que son programadas en un tablero de control presidencial y sirven como base para el seguimiento y monitoreo de dichos compromisos.

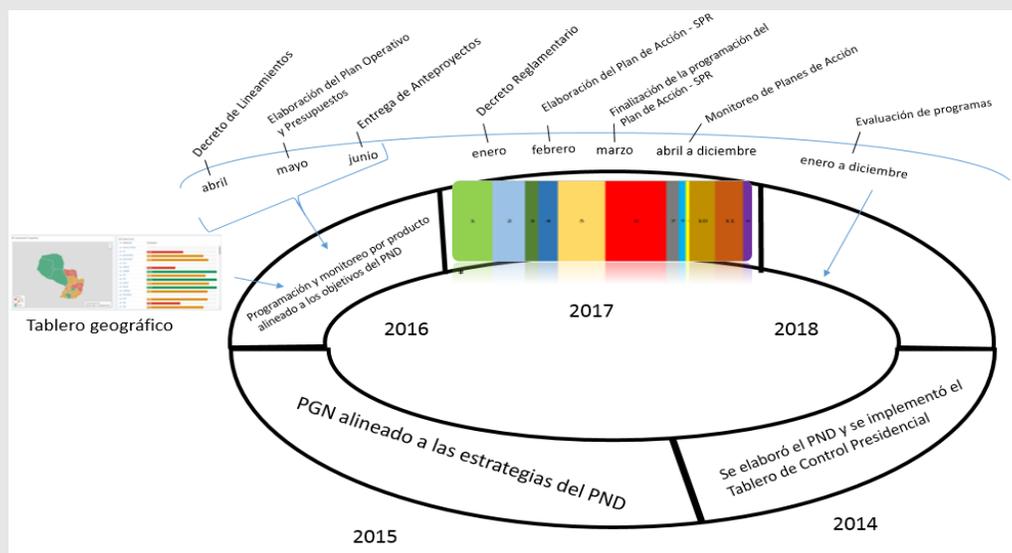
El avance de las líneas de acción y metas comprometidas por las instituciones son monitoreadas tanto en reuniones técnicas semanales como en gabinete de autoridades ministeriales, quienes revisan los niveles de desempeño en cada territorio (departamentos y municipios), la presentación de evidencias de los avances y la estimación de la inversión realizada en el marco de las iniciativas que componen al programa –Sembrando Oportunidades”. Las informaciones son consolidadas a través de informes mensuales presentados al equipo ejecutivo del gabinete social, el cual discute y define las medidas correctivas para cada Institución.

## Recuadro 8 (conclusión)

También, como herramienta de monitoreo, se cuenta con un sistema de seguimiento móvil o SSM, que permite reportar diariamente las actividades realizadas por técnicos y agentes en campo, utilizando como herramienta un dispositivo móvil, donde reporta ubicación por GPS, así como datos estructurados o descriptivos e imágenes vía internet, permitiendo un constante flujo de información con los administradores de programas y proyectos a nivel regional y central.

El Plan Nacional de Desarrollo define la función de evaluación, para la cual Paraguay tiene el desafío de crear un consejo de evaluación que lidere el análisis de los programas en ejecución, a fin de verificar el correcto cumplimiento de lo programado y hacer correcciones en el caso de que existan desviaciones para una mejora continua en el desempeño de los mismos. Dichos insumos son utilizados para informar de manera regular al Poder Ejecutivo, al Congreso y a la Sociedad Civil sobre los resultados alcanzados.

**Gráfico 1**  
Principales hitos del proceso de planificación, monitoreo y seguimiento desde 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de información brindada por Paraguay

## C. Reflexiones

El panorama de los sistemas de seguimiento y evaluación de los países muestra que ha habido significativos avances en los procesos de institucionalización del mismo, traducidos básicamente en el levantamiento de un andamiaje legal importante y la generación de normativas internas, así como en la identificación de la repartición coordinadora y establecimiento de las entidades involucradas con funciones asignadas.

La relación de la entidad coordinadora de los sistemas de seguimiento y evaluación con otras reparticiones, su grado de exclusividad en orientar y ejecutar los procesos de seguimiento y evaluación, depende del sector de la administración pública que está a cargo, del estado de avance del mismo, y de la conformación del Estado en cada país. Lo relevante es que se ha instaurado en el continente dicha institucionalidad, la cual da cuenta de la toma de conciencia de su importancia para llevar adelante las políticas públicas.

Dentro de los países analizados, existen muy pocos que han incluido en los niveles regionales y locales (municipios, ayuntamientos, departamentos) la obligatoriedad del seguimiento y evaluación de sus programas (5 de 17).

Incluir los diversos territorios en los sistemas de evaluación permite apoyar a los órganos locales para el mejoramiento de su gestión. Asimismo, el conocimiento de los productos y resultados alcanzados de las intervenciones a nivel subnacional con información y evidencia sistemáticamente recogida, es una tarea indispensable para apoyar una adecuada toma de decisiones de las políticas públicas a este nivel.

También ha habido avances en implementar el seguimiento y evaluación de distintas instancias de intervención, entre ellas se destaca la evaluación de programas encontrada en 12 de 17 países, y de instituciones en nueve de ellos, aunque éstas últimas suelen estar dentro de la ejecución de los programas, sin profundizar el trabajo sostenido por los servicios.

Se detectó, además, un número interesante de países (8) que ha realizado evaluaciones de impacto. Ello significa que comienzan a instalarse capacidades para un tipo de evaluación relativamente compleja, si bien existen claras diferencias entre los países en la extensión de las evaluaciones según cada tipo –lo que está relacionado con el tiempo transcurrido en la instalación del sistema en cada uno-. El desafío es que todos los países inicien y vayan ampliando estos procesos de seguimiento y evaluación de forma sistemática, y que sea, en definitiva, una práctica generalizada que forme parte de la cultura organizacional.

La utilización de los seguimientos y evaluaciones para el ámbito de la toma de decisiones, y su difusión para diferentes actores y la ciudadanía, es uno de los aspectos detectados más deficitarios. A pesar de existir considerables avances en la difusión de los seguimientos y evaluaciones de las políticas públicas, que son levantadas en las páginas web de las diversas entidades involucradas, su acceso no siempre es amigable para los usuarios. Suelen estar incompletas, ya que se refieren básicamente a las etapas concluyentes de los seguimientos y evaluaciones y, no se consideran desde sus inicios en el diseño de los mismos, ni se involucra activamente a los ciudadanos en el avance de las diferentes políticas públicas.

A partir de las consideraciones anteriores, se plantean los siguientes desafíos para la región:

- Plantear decididamente que el seguimiento y evaluación es un proceso permanente y que debe considerar a todos los niveles de la administración pública, involucrando los diversos estamentos organizacionales y geográficos.
- Aprovechar oportunidades de mejora en la vinculación entre planificación, programas, presupuesto y los sistemas de seguimiento y evaluación.
- Fomentar la cooperación entre países de la región con distintos avances en el sistema de seguimiento y evaluación para aprovechar la experiencia adquirida en su implementación.
- Conformar una agenda nacional de evaluaciones de carácter sistémico, con criterios públicos de priorización y una metodología establecida. Esto no significa inhibir otras iniciativas que respondan a necesidades sectoriales o locales.
- Reforzar que los productos surgidos de las evaluaciones cumplan ciertos parámetros técnicos y tengan estándares de calidad mínimos, para lo cual es necesario fortalecer los recursos humanos involucrados en esas tareas.
- Realizar un proceso permanente de socialización de todos los actores involucrados: contribuyendo a que el seguimiento y evaluación sea una instancia de aprendizaje para mejorar la calidad y desempeño de la gestión pública; difundiendo ampliamente los hallazgos y resultados; convocando a los involucrados a instancias de participación, con el fin de analizar las evidencias como una forma de aprendizaje; y diversificando las modalidades de divulgación y sensibilización de la información proveniente de las evaluaciones, que permita

interactuar con diferentes tipos de usuarios y sean participantes activos de las políticas públicas.

- Consolidar los sistemas de información que aporten información confiable, válida y oportuna que sustenten los sistemas de seguimiento y evaluación.
- Establecer la obligatoriedad de asumir compromisos de mejora a partir de las recomendaciones planteadas en las evaluaciones.

Como corolario se puede decir que el desafío mayor es continuar construyendo sistemas de seguimiento y evaluación que sean apropiados y apropiables para cada país, de acuerdo a su realidad histórica, desarrollo social, económico y político que colabore al mejoramiento de la gestión pública y aporte al desarrollo de la región.

## Conclusiones y reflexiones finales

El presente documento se propuso abordar el estado actual de los distintos mecanismos e instrumentos vinculados a las diferentes etapas que conforman —el ciclo de la gestión pública— en los países de América Latina y el Caribe. En este sentido, en este panorama se han detallado los distintos componentes tanto de la **planificación**, como de la **presupuestación**, la **ejecución**, y el **seguimiento y evaluación** de las políticas públicas. Asimismo, fueron relevados proyectos, iniciativas y programas innovadores puestos en práctica por los Estados de la región en las distintas áreas.

La documentación y análisis de las etapas del ciclo de la gestión pública, se ha realizado desde la perspectiva del gobierno abierto. Es decir, se han abordado mecanismos e instrumentos de gestión, los cuales son susceptibles de ser vinculados a este nuevo paradigma de gestión pública. Partiendo de las prácticas, valores y ejes estratégicos del mismo, se han identificado a lo largo de las etapas del mencionado ciclo de la gestión pública, tanto avances como desafíos en el desarrollo y consolidación de este nuevo modelo de gobernanza.

El **paradigma del gobierno abierto** entraña un renovado enfoque de reforma del Estado y modernización de la administración pública, mediante una nueva forma de articulación integral de las iniciativas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración de diversos actores para la co-producción de valor público. En otras palabras, las políticas de gobierno abierto conforman un complejo entramado de cambios a introducir, de manera transversal, en el andamiaje institucional del sector público. Se trata de un conjunto de prácticas y valores, que favorecen la configuración de un modelo de gobernanza abierta y colaborativa, para, con y a través de los ciudadanos.

Este nuevo paradigma nos enmarca en un contexto en el cual los Estados regionales no solo deben abocarse a sus tareas tradicionales, sino que estos deben repensar la institucionalidad pública como una plataforma dinámica que permita la articulación de los esfuerzos, recursos e iniciativas de los distintos actores del desarrollo. Dando consistencia así, a una nueva ecuación entre Estado, Mercado y Sociedad.

Tras analizar los conceptos asociados al gobierno abierto y repasar el panorama regional de planes de acción y compromisos adquiridos en esta materia, podemos concluir que, desde 2012, comenzó a evidenciarse un creciente interés de parte de los gobiernos de la región, tanto en el plano nacional como en el local, por transparentar sus datos y rendir cuentas a la ciudadanía.

Este ánimo de apertura fue impulsado tanto por la Alianza para el Gobierno Abierto como por la creciente ola de desconfianza de la ciudadanía, ocasionada por los numerosos casos de corrupción al interior de los países. Sin embargo, puede decirse que este interés no solo responde a una demanda de los ciudadanos, sino también a una exigencia de los nuevos tiempos, en donde el Estado co-construye políticas públicas con otros actores.

Nuestra región ha mejorado sus indicadores en los últimos años, debido a que el colectivo social se ha esforzado por adaptarse a los nuevos lineamientos de participación, transparencia, colaboración y rendición de cuentas. Sin embargo, a nivel mundial, a pesar de algunas excepciones, los países de América Latina y el Caribe se encuentran por debajo de quienes lideran las reformas en torno al gobierno abierto. Si bien es útil observar los ejemplos exitosos de otros países, y tomarlos como guía, no se debe insistir en imitarlos sin antes considerar los condicionantes internos y externos de cada país y región.

A continuación retomaremos algunas conclusiones y reflexiones de este panorama de la gestión pública, intentando delimitar avances y desafíos en las distintas etapas del ciclo de gestión. Al hacerlo, enfatizaremos su relación con las prácticas y valores del gobierno abierto.

En primer lugar, podemos afirmar que la **planificación** ha adquirido un rol relevante en los últimos años, como lo demuestra la gran cantidad de países en la región con instrumentos de planificación nacional vigentes. Se destaca el rol que ha tenido la planificación en la región como un acto político que amalgama voluntades y busca soluciones a las situaciones sociales y políticas en los países.

Sin embargo, los instrumentos de planificación son de corto o mediano plazo, asociados generalmente a períodos de gobierno, por lo que, a pesar de ser denominados planes nacionales, en la práctica son planes de gobierno. Particularmente, el uso de técnicas prospectivas para el diseño de estos planes se encuentra en una etapa naciente. Además, la evaluación de la planificación muestra un desarrollo escaso, pues los planes en su formulación no consideran mecanismos para hacer un seguimiento y monitoreo que permita la efectiva implementación del plan, ni la evaluación de los resultados que se esperan del mismo. En este sentido, se plantea el desafío de desarrollar metodologías y procesos de evaluación específicos y propios para cada plan.

En cuanto a la incorporación de las prácticas y valores del gobierno abierto en los procesos de planificación, puede decirse que aún falta mucho desarrollo. La participación ciudadana –uno de los pilares del gobierno abierto- es clave en esta etapa de gestión. Al respecto, se observaron bajos niveles de participación real de la sociedad civil en la formulación de los planes nacionales de desarrollo, con la aplicación de modelos más bien representativos que participativos, y una casi nula participación de la ciudadanía en el proceso de implementación del plan.

En segundo lugar, y en relación a las características de la elaboración del **presupuesto**, debemos destacar que la institucionalidad presupuestaria y sus marcos legales se han fortalecido a raíz de las reformas fiscales impulsadas en la última década en la región.

Considerando que el proceso presupuestario es un ciclo que responde a plazos, requerimientos técnicos y en el que participan una variedad de actores, la coordinación entre las instancias presupuestarias (Ministerios de Finanzas/Hacienda) y de planificación es un aspecto fundamental a ser considerado para el logro de una gestión presupuestaria eficiente y eficaz.

A pesar de los avances en torno a la elaboración de presupuestos que hemos detallado en este panorama, existen desafíos en cuanto a la implementación de la estrategia de Presupuesto por Resultados (PpR), la cual es altamente recomendada. Tales desafíos se encuentran relacionados tanto con aspectos de carácter técnico-metodológico como político-institucionales, pudiendo subsanarse con reformas en la gestión pública.

La transparencia, la rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía, son aspectos de gran relevancia en el proceso presupuestario. Al respecto, debemos destacar los claros avances en materia de transparencia presupuestaria en la región, reflejados en la encuesta de presupuesto abierto realizada por el *International Budget Partnership*.

La medición de la encuesta de Presupuesto Abierto de 2012 dio como resultado un promedio de 45 puntos para los países de la región, en una escala mundial del 1 al 100. Mientras que en la encuesta de 2016, el promedio se incrementó a 49,6. Si bien, según este índice, a tal promedio le corresponde la categoría de “información limitada en sus documentos presupuestarios”, es perceptible que nuestros países se encuentran encaminados a mejorar en su desempeño en esta área. No obstante este avance, se han observado situaciones en ciertos países donde la participación ciudadana en el proceso presupuestario ha retrocedido.

En tercer lugar, en este panorama hemos ahondado en el análisis de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) presentes en los países de América Latina y el Caribe, en relación a la ejecución de las políticas públicas y al modo en que se asignan y administran los recursos en las mismas. Consideramos que estos sistemas son una muestra del compromiso de nuestros países por lograr la eficiencia en las respuestas a las necesidades públicas. Además, los SNIP han sido objeto de cooperación entre los países de la región, mediante la creación de la RED SNIP.

Como hemos sostenido en este documento, la inversión es una herramienta y una estrategia indispensable para el desarrollo económico y social de nuestros países. No solo favorece el carácter distributivo del Estado, sino que contribuye a asegurar los derechos fundamentales a la ciudadanía, particularmente en lo que respecta a la provisión de bienes y servicios públicos.

La lógica de la inversión pública debe incluir y amalgamar a todos los sectores que intervienen en el proceso de inversión, ya que del proceso participan actores gubernamentales, de la sociedad civil organizada y del sector privado. En este sentido, todos los involucrados deben participar de la planificación estratégica de la inversión pública.

Repasando la situación de la región, se puede concluir que los órganos rectores de la inversión pública necesitan de nuevas y mayores atribuciones y capacidades orgánicas e institucionales. En este sentido, los SNIP regionales deben contemplar la posibilidad de repensar el rol de estos órganos. Estos no solo deben ser una entidad encargada de la formulación y evaluación de proyectos de inversión, sino también debe monitorearlos y asegurar la eficiencia y calidad de la inversión pública.

Asegurar la viabilidad y el respaldo de las reformas estructurales necesarias para avanzar hacia sendas de desarrollo en todos los sectores, requiere de una profundización de la institucionalidad democrática en los países de la región. La nueva trayectoria de desarrollo se debe fundar sobre propuestas participativas y democráticas, en el que sean abordados los puntos de vista de las comunidades incumbentes en cada proyecto, con el propósito de generar amplios consensos en torno a la inversión pública. Para ello, hay que crear un ambiente político en el que la vida cívica de los ciudadanos no se limite al sufragio, sino que la participación sea un ejercicio democrático continuo.

Considerando lo anterior, la adopción del paradigma del gobierno abierto permite incorporar a la acción estatal, a una mayor cantidad de actores –en especial aquellos que forman parte de la sociedad civil-. En esta línea, los SNIP de la región han prestado atención a la mejora en las prácticas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Aún así, la adopción de este paradigma requiere también de un mayor involucramiento de la ciudadanía en las diversas etapas de los proyectos públicos. Como se señaló con anterioridad, la inversión pública se fundamenta en intervenciones próximas a las necesidades de los ciudadanos, por lo que las prácticas de gobierno abierto podrían dar una mayor consistencia y permitir una adecuada retroalimentación entre la acción de los SNIP y las preferencias de la sociedad.

En cuarto lugar, el panorama de los sistemas de **seguimiento y evaluación** de los países muestra que ha habido significativos avances en los procesos de institucionalización de los mismos, traducidos en el levantamiento de un andamiaje legal representativo y la generación de normativas internas.

Si bien las características y dinámicas de tales sistemas difieren según los distintos países de la región, es relevante destacar que los mismos se han institucionalizado en el continente, lo cual da cuenta de la toma de conciencia de su importancia para llevar adelante las políticas públicas.

Si bien estos sistemas han avanzado a nivel nacional, existen muy pocos países que han incluido en los niveles regionales y locales la obligatoriedad del seguimiento y evaluación de sus programas.

Se detectó, además, un número interesante de Estados que ha realizado evaluaciones de impacto. Ello significa que comienzan a instalarse capacidades para un tipo de evaluación relativamente compleja. El desafío que se presenta es lograr que todos los países inicien y amplíen estos procesos de seguimiento y evaluación de forma sistemática, y que se transforme en una práctica generalizada que forme parte de la cultura organizacional.

La utilización de los seguimientos y evaluaciones para el ámbito de la toma de decisiones, así como su difusión a diferentes actores y a la ciudadanía, son dos de los aspectos detectados más deficitarios. A pesar de existir considerables avances en la difusión de los seguimientos y evaluaciones de las políticas públicas, que son publicadas en las páginas web de las diversas entidades involucradas, su acceso no es del todo útil para los usuarios. Suelen estar incompletas, ya que se refieren principalmente a las etapas concluyentes de los seguimientos y evaluaciones y no consideran aspectos iniciales del diseño de los mismos. Tampoco se involucra activamente a los ciudadanos en el avance de las diferentes políticas públicas.

En este sentido, la difusión de los informes de seguimiento podría verse mejorado mediante prácticas de gobierno abierto, que fortalezcan los mecanismos de transparencia y acceso a la información (datos de calidad y legibles). Además el componente de participación ciudadana en el proceso de seguimiento y evaluación también debe mejorarse.

A modo de cierre, hay que destacar que en general ha habido amplios avances en materia de gobierno abierto en lo que respecta a los mecanismos e instrumentos que conforman las distintas etapas del ciclo de la gestión pública. Sin embargo, como se ha expuesto, quedan aún desafíos por afrontar. Es importante tomar en consideración que el gobierno abierto no es una variable más a tener en cuenta dentro del espectro de políticas de un Estado. El gobierno abierto es una nueva forma de gestión pública, que se presenta ante nosotros como un marco que debe impregnar todos los aspectos públicos. En otras palabras, el gobierno abierto es un nuevo modelo de gobernanza.

En este sentido, una gestión pública efectiva se enfoca en la correcta y eficiente administración de los recursos del Estado, a fin de satisfacer las necesidades de la ciudadanía e impulsar el desarrollo del país. El desafío para nuestros países es el de tomar al gobierno abierto como la matriz que articula todo el proceso de gestión pública: la planificación, el presupuesto, la inversión, la ejecución, y el seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos públicos.

Un gobierno abierto y participativo promueve el derecho de la ciudadanía a ser parte central en la formulación e implementación de las políticas y a facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Así, se promueve la creación de espacios de encuentro y diálogo que favorezcan el protagonismo, involucramiento y deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

El presente Panorama intenta dar una mirada a algunas prácticas dentro de este nuevo modelo de gobernanza, no solo en el contexto del renovado papel del Estado, sino además considerando que el paradigma de gobierno abierto constituye un eje fundamental para cumplir con los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se trata de consolidar un ecosistema de actores que posibilite *“construir un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal que permitan promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces, responsables e inclusivas que rindan cuentas”*.

El fortalecimiento institucional del Estado y de las prácticas de gestión pública debe permitir el establecimiento progresivo de esta nueva relación de colaboración entre los actores del Estado, del mercado y de la ciudadanía, para avanzar hacia la provisión de bienes públicos regionales y nacionales de mejor calidad.

## Bibliografía

- Armendáriz, Edna y Eduardo Contreras (2016), “El gasto de Inversión Pública en AL: cuánto y cuán eficiente”, *6° seminario de la Red SNIP*, Costa Rica.
- Armendáriz, Edna y otros (2016), *La eficiencia del gasto de inversión pública en América Latina*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- BM (Banco Mundial) (2014), “¿Qué significa la fijación del precio del carbono?”, 11 de Junio de 2014, [en línea]: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/06/11/what-does-it-mean-to-put-a-price-on-carbon>, [fecha de consulta: 8 de Septiembre de 2016].
- \_\_\_\_\_ (2016), “Acerca de las Asociaciones Público-Privadas”, 9 de Septiembre de 2016, [en línea]: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/acerca>, [fecha de consulta: 4 de Octubre de 2016].
- Bárcena, Alicia (2015), “Discurso en ceremonia de inauguración de la III Conferencia Regional de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe”, 9 de septiembre de 2015 [en línea]: <http://www.cepal.org/es/discursos/iii-conferencia-regional-de-datos-abiertos-para-america-latina-y-el-caribe>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2015), *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América latina y el Caribe*, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Un espacio para el desarrollo*, Washington D.C., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Infraestructura sostenible para la competitividad y el crecimiento inclusivo*, Washington D.C.
- Cecchini, Simone, Fernando Filgueira y Claudia Robles (2014), “Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe”, *Serie Políticas Sociales*, N° 202 (LC/L.3856), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015), “América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, *Informe Regional de Monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe, 2015*, (LC/G.2646), Santiago de Chile, Naciones Unidas
- \_\_\_\_\_ (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, (LC/G. 2660/Rev.1), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2017), “Objetivos de Desarrollo Sostenible y Desafíos presupuestarios para América Latina y el Caribe”. *Documento Seminario “Presupuestos y ODS”*, Montevideo, División de Desarrollo Económico.

- \_\_\_\_\_ (2009), Contribución de los servicios energéticos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la mitigación de la pobreza en América Latina y el Caribe, (LC/W.281), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2012), “Una síntesis de la evolución de la economía mundial y del comercio marítimo en América Latina y el Caribe desde la crisis de 2009”, *Boletín FAL* N°314, Santiago de Chile, Naciones Unidas
- \_\_\_\_\_ (2014), *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*, 2014 (LC/W.633), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2015), Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento, (LC/G.2645-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2015), Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe: un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media, (LC/L.3968), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2015), Sendas de desarrollo bajas en carbono en ciudades metropolitanas en América Latina, (LC/W.686), 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.
- \_\_\_\_\_ (2016), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, (LC/PUB.2017/2-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2016), Estudio Económico de América Latina y el Caribe: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo, (LC/G.2684-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2015), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, (LC/G.2656-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2016), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad, (LC/L.4140), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Concha, Gastón y Alejandra Naser (eds.) (2012), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, (LC/W.465), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2012), “Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región”, *Serie Gestión Pública* N° 74 (LC/L.3464), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Contreras, Eduardo, Fernando Cartes y Juan Francisco Pacheco (2010). “Los SNIP de América Latina y el Caribe: historia, evolución y lecciones aprendidas”, *Serie Gestión* N° 124, Santiago de Chile, Centro de Gestión Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile.
- Cuervo, Luis Mauricio y Jorge Mattar (2014), “Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación”, *Serie Gestión Pública* N° 81 (LC/L.3838), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dabla, Norris y otros (2010), *Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency*, Washington D.C., International Monetary Fund.
- Elena, Sandra, Natalia Aquilino y Rivière Pichón (2014), *Emerging Impacts in Open Data in the Judiciary Branches in Argentina, Chile and Uruguay*, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Engl, Reinhard, Peter Dineiger y Mauricio García Moreno (eds.) (2016), “Fiscalización y calidad del gasto público en América Latina y el Caribe: el rol del poder legislativo y de la entidad de fiscalización superior”, *Proyecto apoyo a la Política Fiscal en El Salvador*, San Salvador, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2012), Cooperativas agrícolas: preparando el terreno para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, Roma, Naciones Unidas.
- Jacobs, Davina, Jean-Luc Hélys y Dominique Bouley (2009), “Clasificaciones Presupuestarias”, *Notas técnicas y manuales*, Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Gazmuri, Jaime (2012), “Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos”, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Gonçalves, Jorge, Karl-Christian Göthner y Sebastián Rovira (eds.) (2014), *Midiendo el impacto de la infraestructura de calidad en América Latina: Experiencias, alcances y limitaciones*, (LC/W.588), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- IBP (International Budget Partnership) (2015), “Encuesta de Presupuesto Abierto 2015” [en línea], <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Ecuador-Spanish.pdf>.
- ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social) (2012), *Panorama del sector público en América Latina: la gestión pública en la hora de la Igualdad*, (LC/W.426), Santiago de Chile, Naciones Unidas.

- \_\_\_\_\_ (2014), *Panorama del sector público en América Latina y el Caribe*, (LC/W.633), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2016), *Seminario sobre planificación y gestión pública para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 26 de septiembre 2016, Presentaciones de países: <http://www.cepal.org/es/eventos/planificacion-gestion-publica-la-implementacion-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>
- IMF (International Monetary Fund) (2015), *Making Public Investment More Efficient*, Washington D.C., Informe país Open Budget 2015: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Chile-Spanish.pdf>
- Kaufman, Ester y Oscar Ozslak (2014), *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, Organización de Estados Americanos (OEA), Disponible en: <https://redinpaef.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>.
- Kaufmann, Jorge, Mario Sanginés y Mauricio García Moreno (eds.) (2015), *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- García López, Roberto y Mauricio García Moreno (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Lagunes Alejandra, Bapna, Manish. (2015) *¿Cómo puede un gobierno abierto promover la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?* Open Government Partnership. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/blog/alejandra-lagunes-and-manish-bapna/2015/09/27/%C2%BFc%C3%B3mo-puede-un-gobierno-abierto-promover-la>.
- Lentini, Emilio (2011), *Servicios de agua potable y saneamiento: lecciones de experiencias relevantes*, (LC/W.392), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- López González, Georgina (2014), “Cultura jurídica y espacios de legalidad en América Latina, siglos XVI al XIX”, *Signos Históricos* Vol. 16, N° 32, México D.F.
- Manuelito, Sandra y Luis Jiménez. (2015), “Rasgos estilizados de la relación entre inversión y crecimiento en América Latina y el Caribe 1980-2012”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo* N°136 (LC/L.3704), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marcel, Mario, Marcela Guzmán y Mario Sanginés (2014), *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Martínez, Rodrigo y otros (2011), “Modelo de análisis del gasto social y primer Objetivo de Desarrollo del Milenio”, *Serie Manuales* N° 71, (LC/L.3350), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Naser, Alejandra y Álvaro Ramírez-Alujas (2014). “Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región”, *Serie Manuales* N° 81, (LC/L.3802), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Naser, Alejandra, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales (eds.) (2017), *Desde el gobierno abierto al estado abierto en América Latina y el Caribe*, (LC/PUB.2017/9-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naser, Alejandra y Daniela Rosales (2016), “Panorama regional de los datos abiertos: avances y desafíos en América Latina y el Caribe”, *Serie Gestión Pública* N° 86, (LC/L.4250), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Obama, Barak (2009), *Memorandum on Transparency and Open Government*, Executive Office of the President of United States of America, Washington D.C. Disponible en <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2002), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Public Sector Modernisation: Governing for Performance. Policy Brief*. Disponible en: <http://www.oecd.org/site/govgfg/39044817.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Activos con América Latina y el Caribe*. París, OCDE Library.
- OCDE/IADB, USA (2014), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014- Innovación en la Gestión Pública*, OECD Publishing.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2015), “Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Contexto y Resultados en Áreas Programáticas”, *Tomo II Planificación y Evaluación*, Montevideo.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2011), *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*. Ginebra, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (5 de Diciembre de 2015). *Protección social en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 22 de Octubre de 2016, de Organización Internacional del Trabajo: <http://www.ilo.org/americas/temas/protecci%C3%B3n-social/lang--es/index.htm>.

- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2013), Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud, Ginebra.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1 de Diciembre de 2015). *ONU Habitat: Por un mejor futuro urbano*. Recuperado el 15 de Octubre de 2016, de es.unhabitat.org: <http://es.unhabitat.org/temas-urbanos/resiliencia/>.  
(6 de Noviembre de 2015). *UN Women*. Recuperado el 10 de Octubre de 2016, de www.unwomen.org: <http://www.unwomen.org/es/digital-library/multimedia/2015/11/infographic-violence-against-women>.  
(1 de Diciembre de 2015). *Water for life decade*. Recuperado el 20 de Octubre de 2016, de www.un.org: <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade>.  
(15 de Septiembre de 2015). *Naciones Unidas*. Recuperado el 1 de Octubre de 2016, de www.un.org: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice>.  
(15 de Septiembre de 2015). *Naciones Unidas*. Recuperado el 20 de Octubre de 2016, de www.un.org: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger>.  
(2015). *Transformando nuestro mundo: La agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/RES/70/1.
- Open Government Partnership. (2016) *What's in the New OGP Nation Action Plans*. Disponible en: [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_NAP-Report\\_Dec2016.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_NAP-Report_Dec2016.pdf).
- Ortegón, Edgar y Juan Francisco Pacheco (2004), “Los Sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado”, *Serie Manuales* N° 34, (LC/L.2160-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Ozlak, Oscar (2013), *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Trabajo presentado en el panel “Gobierno abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones”, XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo. Disponible en: <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto..pdf>.  
(2012). *Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos*. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: “Gobierno abierto: por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”, San Juan de Puerto Rico. Disponible en: <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobierno%20abierto.pdf>.
- Pérez, Gabriela y Claudia Maldonado (eds.) (2015). *Panorama de los Sistemas Nacionales de Monitoreo y Evaluación en América Latina*, Ciudad de México, CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica).
- Perrotti, Daniel y Ricardo J. Sánchez (2011) “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* N° 153, (LC/L.3342), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Perrotti, Daniel y Mariana Vera Rueda (2015), “Avances y retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina: resultados de la encuesta 2014”, *Serie Gestión Pública* N° 83, (LC/L.3988), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Pimenta, Carlos y Gerardo Uña (2015), *Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia*, “Capítulo 7: Sistemas Integrados de Administración Financiera en América Latina: aspectos estratégicos y desafíos pendientes”, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Pliscoff, Cristhian (2015), “Incentivos monetarios en el sector público chileno: ¿Herramienta útil para la modernización de la gestión pública?”, *IV Seminario Internacional CERALE 2015: “Desafíos de la Modernización del Estado: Miradas desde América Latina y Europa”*, 17 de junio de 2015, Santiago de Chile.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2012), “Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la Pregunta?”, *Revista Más Poder Local* N° 12, Especial Redes Sociales y Gobernanza, pp. 14-22.
- Rozas, Patricio, José Luis Bonifaz y Gustavo Guerra-García (2012), El financiamiento de la infraestructura: propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial, (LC/G.2505-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Sandoval, Carlos, Andrea Sanhueza y Alicia Williner (2015), “La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar”, *Series Manuales de la CEPAL* N°1, (LC/L.4069/Rev.1), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Sanz, Andrés (2015), “Vinculación Plan Presupuesto en América Latina”, *Textos para Discussão CEPAL- IPEA* N°57, Brasília, CEPAL-IPEA.
- Shack, Nelson (2016). Seguimiento del Desempeño Presupuestal: Notas Metodológicas. ILPES 2016

- SNIP. (5 de Junio de 2016). SNIP Perú. Recuperado el 17 de Noviembre de 2016, de [www.snip.gob.pe](http://www.snip.gob.pe): <http://www.snip.gob.pe/>.
- Tapscott, Don. (2010). *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*, O'Reilly, Sebastopol.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (2013). *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- Vargas, Fernando (2009), "Futuro, presente, pasado: sobre permanencias en la historia de Chile". *El Chile que viene: de dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos*, Santiago de Chile, En Expansiva – UDP – CEP.
- Vera, Cecilia, y Esteban Pérez-Caldentey (2015), "El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe", *Serie Financiamiento para el Desarrollo N°257, (LC/L.4115)*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Warner, A. (2014). *Public Investment as an Engine of Growth*. Washington, D.C: International Monetary Fund.
- World Bank Institute (2012). <http://wbi.worldbank.org/wbi/content/supportingopen-governance>.



## **Anexos**

## Anexo I

### Marco normativo institucional en los planes de desarrollo por países

#### Argentina

##### Plan Nacional de desarrollo o equivalente:

*“Objetivos de Gobierno de Argentina”*

---

##### Institución a cargo del plan

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPV)

##### Decreto / Ley

Decreto N°1824/2004 Creación de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

Decreto N° 231/2015 Traspaso de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Decreto N°420/2010 regula el Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN)

##### Contenido

Sin información

##### Participación ciudadana

No está especificado en la formulación de los objetivos de gobierno, sin embargo, uno de estos objetivos aboga por un gobierno abierto participativo y colaborativo.

##### Visión / Ejes estratégicos

Visión: (sin información)

Ejes Estratégicos: el Presidente Mauricio Macri decidió establecer 8 objetivos nacionales y 100 prioridades en el marco de la modificación de la Administración Nacional Pública, para comenzar la vinculación de los mismos con la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Los 8 objetivos de los que se desprenden las 100 prioridades son:

1. Estabilidad macroeconómica
2. Acuerdo productivo nacional
3. Desarrollo de infraestructura
4. Desarrollo humano sustentable
5. Combate al narcotráfico y mejora de la seguridad
6. Fortalecimiento institucional
7. Modernización del Estado
8. Inserción inteligente al mundo

##### Metas

Sin información

##### Articulación/ Coordinación

El Plan Estratégico Territorial (del cual está en proceso de elaboración la IV versión) fue diseñado con acuerdo de todas las jurisdicciones provinciales del territorio nacional.

##### Presupuesto

\*Está a cargo del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

##### Monitoreo y evaluación

\* El Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG) es un herramienta de monitoreo de planes, programas y proyectos sustantivos de los organismos de la administración pública. Este sistema de tableros de comando permite procesar información y disponer de datos clave para evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas y, por esa vía, consolidar una gestión por resultados en la Administración Pública Nacional.

#### Barbados

##### Plan Nacional de desarrollo o equivalente:

*“Barbados Growth and Development Strategy 2013-2020”*

---

##### Institución a cargo del plan

Ministry of Finance and Economic Affairs

##### Decreto / Ley

Sin información

##### Contenido

\*Economic and social overview of Barbados - Domestic developments.

\*Diagnostic analysis of the barbadian economy.

\*Medium term growth and development policy framework overview - national vision, goals, objectives.

\*Medium term fiscal strategy and adjustments.

\*Growth and adjustment strategy - summary of goals, objectives and strategies - sectorial strategies.

\*Human and social development.

\*Implementation strategy and financial resources.

#### **Participación ciudadana**

Se realizaron consultas con el sector privado y la sociedad civil para formular la política.

#### **Visión / Ejes estratégicos**

Visión: *“Hegar a ser una sociedad plenamente desarrollada y centrada en las personas, a través de nuevas vías de desarrollo”.*

Ejes Estratégicos:

1. Crecimiento económico sostenible.
2. Amplios ajustes y reformas económicas.
3. Mejorar el desarrollo humano y social
4. Medio ambiente sostenible en base a una economía verde.

#### **Metas**

Definidas a nivel Global, usando indicadores sólo en algunos casos, por ejemplo:

\*Devolver la economía de Barbados a una tasa de crecimiento sostenible del 3% para el año 2017 y del 4,5% para 2020, manteniendo al mismo tiempo la estabilidad macroeconómica.

\*Facilitar ajustes y reformas de base amplia en la economía.

\*Reducir los niveles de pobreza.

#### **Articulación/ Coordinación**

Sin información

#### **Presupuesto**

\*Se menciona que se utilizarán fuentes de financiación innovadoras a medio plazo para aumentar los ingresos.

\*Se propone el uso de presupuesto por resultado, que medirá la gestión del desempeño.

#### **Monitoreo y evaluación**

\*El sistema de Monitoreo y Evaluación será comunicado por medio de programas de información y de concienciación.

\*Se realizarán evaluaciones semestrales para determinar los logros y fracasos.

## **Belice**

### **Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“Growth and Sustainable Development Strategy 2016-2019”*

#### **Institución a cargo del plan**

Ministry of Economic Development (MED)

#### **Decreto / Ley**

Sin información

#### **Contenido**

\* Belize Framework for Sustainable Development.

\* Prioritization Strategy and Framework.

\* Program of Action - Critical Success Factor - Necessary Condition.

\* Implementation Plan and Institutional Arrangements - General Guidance on Implementation of the GSDS - Overview of Institutional Arrangements for the Implementation of the GSDS.

\* Resource Mobilization and Allocation - The Resource Envelope for Implementation: Baseline Scenario - The Active Scenario - Allocation of Resources - Resource Mobilization Strategy - Strategy.

\* Human Resource and Capacity Development Strategy.

\* Monitoring and Evaluation - Institutional Approach - Indicator Framework - Learning and Adaptation Based on M&E Feedback - Monitoring the Effectiveness of Policy Coordination.

#### **Participación ciudadana**

El equipo del Plan se reunió con la sociedad civil y el sector privado en diferentes reuniones en todos los distritos de Belice.

#### **Visión / Ejes estratégicos**

Visión: *“Para el 2030 Belice es un país de paz y tranquilidad, donde los ciudadanos viven en armonía con el entorno natural y disfrutan de una alta calidad de vida. Donde los beliceños son un pueblo enérgico, ingenioso e independiente que cuidan de su propio desarrollo de una manera sostenible”.*

Pilares estratégicos:

1. Gobernabilidad democrática para una administración pública y desarrollo sostenible eficaz.
2. Desarrollo educacional.
3. Recuperación económica: Generación de recursos para el desarrollo a largo plazo.
4. Ciudadanos saludables y medio ambiente sano.

#### **Metas**

Sin información

#### **Articulación/ Coordinación**

Se creó un comité multisectorial compuesto por instituciones y agencias que participaron en la elaboración del plan y debieran asegurar la supervisión y representación en la implementación.

**Presupuesto**

Sin información

**Monitoreo y evaluación**

El comité va a ser el encargado de monitorear la implementación de la visión, esta reportará el progreso de la implementación a la Asamblea Nacional.

**Bolivia****Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016-2020”*

**Institución a cargo del plan**

Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD)

**Decreto / Ley**

Ley N°777, del Sistema de Planificación Integral (SPIE) del Estado.

Art 7 numeral 1.- El Ministerio de Planificación del Desarrollo es el órgano rector del SPIE, este conduce y regula el proceso de planificación del país.

Formula el Plan de Desarrollo Económico y Social

**Contenido**

- \* El Vivir Bien como nuestro horizonte.
- \* Principales logros 2006 - 2014.
- \* Situación macroeconómica 2006 - 2014.
- \* Plan de Desarrollo Económico y Social - Pilares.
- \* Escenario macroeconómico (2015 - 2020).
- \* Programa de Inversiones y fuentes de financiamiento.
- \* Aspectos institucionales y normativos.

**Participación ciudadana:**

Se establece que los procesos de implementación de la planificación se desarrolla con todos los actores sociales, que incluyen las organizaciones sociales de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, así como las organizaciones de obreros, comerciantes, productores, juntas vecinales, estudiantes, maestras y maestros, fabriles, cooperativas y pueblo boliviano en general, y su involucramiento en la puesta en marcha de las Metas y Resultados propuestos en el PDES.

**Visión / Ejes estratégicos**

Visión: –El PDES en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien, articulado a la Agenda Patriótica, constituye el Plan con una visión del 2016 - 2020 que orientará al país hacia la construcción de este horizonte histórico, consolidando y proyectando los logros ya alcanzados en el proceso de cambio desde el 2006”.

Pilares:

1. Erradicación de la pobreza extrema.
2. Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien.
3. Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral.
4. Soberanía científica y tecnológica con identidad propia.
5. Soberanía comunitaria financiera sin servilismo al capitalismo financiero.
6. Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista.
7. Soberanía sobre nuestros recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.
8. Soberanía alimentaria a través de la construcción del Saber Alimentarse para Vivir Bien.
9. Soberanía ambiental con desarrollo integral y respetando los derechos de la Madre Tierra.
10. Integración complementaria de los pueblos con soberanía.
11. Soberanía y transparencia en la gestión pública bajo los principios de no robar, no mentir, no ser flojo y no ser adulón.
12. Disfrute y felicidad plena de nuestras fiestas, de nuestra música, nuestros ríos, nuestra selva, nuestras montañas, nuestros nevados, de nuestro aire limpio, de nuestros sueños.
13. Reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidad y nuestro mar.

**Metas**

Definidas a nivel Global, con escaso uso de indicadores, por ejemplo:

- \*Erradicación de la pobreza extrema material y reducción significativa de la pobreza moderada.
- \*El 100% de las bolivianas y los bolivianos cuentan con servicios de agua y alcantarillado sanitario.
- \*Acceso universal al servicio de salud.
- \*Investigación y desarrollo de tecnología.
- \*País productor, transformador y exportador –Complejos productivos”.
- \*Fortalecimiento de los procesos de industrialización y transformación en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.
- \*Eliminar el hambre, la desnutrición y reducir la malnutrición.

**Articulación/ Coordinación**

Se menciona que el plan es un proceso de planificación y de ejecución de acuerdo a los mandatos establecidos en el Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional, quien será el encargado de su implementación.

**Presupuesto**

\*Se menciona que las inversiones planificadas

deberán incluir un alto grado de cofinanciamiento con las Entidades Autónomas Territoriales.

\*Se propone que la inversión en los 6 años será 2,4 veces más que los 9 años del periodo 2006 - 2014.

**Monitoreo y evaluación**

Los Ministerios en coordinación con los gobiernos subnacionales realizarán un proceso de seguimiento y evaluación de sus planes.

**Brasil****Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“Plano Plurianual 2016 - 2019”*

**Institución a cargo del plan**

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

**Decreto / Ley**

Ley N° 13249 - De la Planificación Gubernamental y el Plan Plurianual. Art. 1. La presente Ley establece un plan plurianual de la Unión para el periodo 2016-2019 - PPA 2016-2019, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del art. 165 de la Constitución Federal.

**Contenido**

\*Dimensión estratégica - Visión de futuro - Escenarios macroeconómicos - Ejes estratégicas - Directrices estratégicos.

\* PPA en grandes números

\* Dimensiones sectoriales

**Participación ciudadana**

Uso de consulta ciudadana y participación directa de los ministerios. En la ejecución del plan se plantea la participación y acompañamiento ciudadano.

**Visión / Ejes estratégicos**

Visión: –El PPA 2016-2019 Brasil debe ser reconocido como: una sociedad inclusiva, democrática e igualitaria, con una educación de calidad, aprecio y respeto de la diversidad, la cual ha superado la extrema la pobreza; una economía fuerte, dinámica y sostenible, capaz de ampliar y renovar su estructura productiva competitiva con la creación de empleos de calidad y respeto al medio ambiente”.

Ejes estratégicos:

1. Educación de calidad como camino de la ciudadanía en su desenvolvimiento social y económico.
2. Inclusión social y reducción de las desigualdades.
3. Expansión de la productividad y la competitividad económica con sólidos fundamentos macroeconómicos, sostenibilidad y énfasis en inversiones públicas y privadas, especialmente en infraestructura.
4. Fortalecimiento de las Instituciones públicas con participación y control social, transparencia y calidad en la gestión.

**Metas**

Sin información

**Articulación/ Coordinación**

El plan es elaborado por los ministerios, los consejos sectoriales, el Foro Dialoga Brasil, el sector privado y el Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento.

**Presupuesto**

Todo el presupuesto federal se conecta a la PPA, los objetivos de los programas sectoriales, se vinculan directamente con el presupuesto. EL plan incorpora fuentes extrapresupuestarias, estos se relacionan directamente con los objetivos, estas fuentes se dividen en crédito y gastos tributarios.

**Monitoreo y evaluación**

Cada programa estratégico va a tener un monitoreo y evaluación diferente.

**Chile****Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014 – 2018”*

**Institución a cargo del plan**

Presidencia de la República

**Decreto / Ley**

Ley de Presupuestos. Esta ley del sector público consiste en un acuerdo presupuestario dirigido por el Presidente de la República y su ejecutivo y aprobado por el Congreso Nacional, se trata de una estimación financiera de los gastos del Estado en un determinado año, la cual se discute entre varios actores e instituciones, para poder cumplir con las metas y objetivos acordados.

**Contenido**

\* Parte General: se describe que el proceso de planificación se centra a nivel ministerial y se vincula con el proceso presupuestario. Es un sólido sistema de control de gestión y evaluación de resultados.

\* Parte Específica: la Dirección de Presupuesto (DIPRES), desarrolla e introduce en el proceso presupuestario diferentes instrumentos de monitoreo y evaluación, con el objeto de mejorar el análisis, evaluación y formulación del presupuesto público, lo que ha permitido orientar los recursos hacia el logro de las políticas y objetivos de gobierno.

Para esto, se ha implementado, gradual y progresivamente, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, que tiene por objeto promover la eficiencia y la eficacia en la asignación y uso de los recursos públicos, a través de la aplicación de técnicas e instrumentos de evaluación y control de gestión ligados al presupuesto.

#### **Participación ciudadana**

Si bien el Programa no define un proceso de consulta concreto, busca ser consultivo, ya que insta a participar y seguir construyendo el programa en conversaciones, diálogos y propuestas que se realizan durante el período de campaña.

#### **Visión / Ejes estratégicos**

Visión: –Este plan presenta una **visión** que invita a construir juntos una nueva mayoría para un Chile de todos, a través de tres cimientos fundamentales de este gobierno: Reforma Educacional, Reforma Tributaria y Nueva Constitución, los cuales serán claves para conseguir un país de todos, donde chilenos y chilenas se incorporen al desarrollo. Este es uno de los mayores retos, ya que "encara decididamente las desigualdades que persisten en el país, pues se funda en la convicción de que la desigualdad es insostenible no sólo desde un punto de vista económico y social, sino que también para una sana convivencia entre los chilenos y chilenas y para asegurar la paz social que requerimos para crecer y desarrollarnos de forma inclusiva. La gobernabilidad se funda en un destino compartido. La desigualdad es la negación de ese sentido común”.

Ejes estratégicos:

Se presentan seis pilares fundamentales:

1. Chilenos y chilenas que quieren ser protagonistas de su futuro
2. Abordar la desigualdad para mirar el futuro con confianza
3. Bases para una transformación social, política y económica
4. Un Chile que crece con todos
5. Un mejor Estado para el nuevo ciclo del país
6. Transformaciones con gobernabilidad.

Estos se complementan con cuatro programas que abarcan diferentes aspectos de la vida social:

1. Programa Económico
2. Protección y oportunidades
3. Descentralización, territorio y desarrollo
4. Derechos ciudadanos

#### **Metas**

Sin información

#### **Articulación/ Coordinación**

Para poder definir el plan, se tomaron en cuenta los diálogos con diferentes grupos de la sociedad civil, y acuerdos con partidos políticos de la coalición –Nueva Mayoría”.

#### **Presupuesto**

Sin información.

#### **Monitoreo y evaluación**

En cuanto al seguimiento y monitoreo, DIPRES se encargará de informar constantemente al Ministerio de Hacienda todo lo que se relacione con el crédito público, siendo apoyada por distintos servicios que se encuadran dentro del control interno del Sistema Público. Cada 21 de mayo el Presidente de la República debe presentar al país los resultados obtenidos del año anterior, información que se obtiene mediante una Matriz de Resultados que se estructura gracias a los Indicadores de Desempeño, a la Evaluación de Programas, al Balance de la Gestión Integral, a los Programas de Mejoramiento de la Gestión, y otros mecanismos que se enmarcan dentro del Sistema de Control de Gestión.

## **Colombia**

#### **Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. Todos por un nuevo país”*

#### **Institución a cargo del plan**

Departamento Planeación Nacional (DNP)

#### **Decreto / Ley**

Ley 1753 Junio 2015 - –Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país”.

Decreto N° 1082 de 2015. Art. 1.1.1.1. El Departamento Nacional de Planeación, tiene como objetivos la coordinación y diseño de políticas públicas, la articulación entre la planeación de las entidades del Gobierno Nacional y los demás niveles de gobierno; la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público.

#### **Contenido**

\* Colombia en paz, Colombia equitativa y sin pobreza extrema, Colombia la más educada - Diagnóstico - Visión - Objetivos y lineamientos generales.

\* Competitividad e infraestructura estratégica, Movilidad Social, Transformación del campo, seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz, Buen gobierno, Crecimiento verde - diagnóstico - visión - Objetivos, estrategias y metas.

\* Estrategias regionales: ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial - diagnóstico - visión y objetivos - estrategias - metas y productos.

\*Consistencia macroeconómica.

\*Plan Plurianual de Inversiones 2015 - 2018.

\* Seguimiento y evaluación del PND 2014 - 2018.

### **Participación ciudadana**

Encuestas de percepción ciudadana, en la cual se recoge información

#### **Visión / Ejes estratégicos**

Visión: –Ser una sociedad democrática en la que prevalece el Estado de derecho y en la que todos sus habitantes tienen una alta calidad de vida, con iguales oportunidades para desarrollar su máximo potencial como seres humanos. Tener un Estado moderno, descentralizado, eficiente, transparente, participativo y ético al servicio de la ciudadanía”.

Ejes estratégicos:

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

#### **Metas**

Definición de múltiples metas con línea base e indicadores, por ejemplo:

- Inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI) como porcentaje del PIB, 2014 0,5%, meta a 2018 1%
- Empresas de la industria TI, (2014) 1.800, meta a (2018) 3.200.
- Municipios beneficiados con intervenciones sobre su red de transporte regional, (2014) 1.033, meta a (2018) 1.102.
- Porcentaje de adultos mayores con algún tipo de protección a los ingresos, (2014) 59 % meta a (2018) 62%.
- Porcentaje de hogares urbanos en situación de déficit de vivienda cualitativo (2014) 11,3% meta a (2018) 10,2%.

#### **Articulación/ Coordinación**

El MIDEPLAN coordinó con las autoridades institucionales, jerarcas institucionales así como con las secretarías de planificación sectoriales y unidades de planificación institucionales, todo el proceso en cumplimiento de la rectoría del Sistema Nacional de Planificación.

#### **Presupuesto**

La Ley 8131 de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos establece la incidencia del PND en la formulación presupuestaria de los entes y órganos del Estado y de sus Planes Operativos Institucionales e indica que toda asignación presupuestaria debe estar justificada en una planificación programática.

#### **Monitoreo y evaluación**

Sistema Nacional de Gestión y Evaluación de Resultados (Sinergia), conformado por dos componentes:

- Sistema de Seguimiento a las Metas de Gobierno (Sinergia Seguimiento), el cual verifica y elabora un análisis periódico del avance de metas de las entidades públicas.
- Sistema Nacional de Evaluaciones (Sinergia Evaluaciones), el cual estudia puntual-mente los eslabones de la cadena de valor de las intervenciones del Estado.

## **Costa Rica**

### **Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 : Alberto Cañas Escalante”*

#### **Institución a cargo del plan**

Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN)

#### **Decreto / Ley**

Ley de Planificación Nacional 5525 Art. 4: MIDEPLAN tiene la responsabilidad de elaborar el PND.

#### **Contenido**

\*Metodología del Plan Nacional de Desarrollo - marco normativo - proceso de elaboración del PND - principios orientadores - visión prospectiva de desarrollo - esquema del PND.

\*Diagnostico.

\* La Costa Rica del 2014 - 2018 - escenarios del PND 2015-2018 y los tres pilares de gobierno - objetivos y metas nacionales a partir de los tres pilares de gobierno.

\* Elementos de generación de sinergia en el PND.

\* Propuestas estratégicas sectoriales.

\* Inversión e infraestructura.

\* Propuestas regionales.

\* Condiciones para la gestión del PND.

\* Seguimiento y evaluación del PND.

#### **Participación ciudadana**

Sin información

#### **Visión / Ejes estratégicos**

Visión: –Un país solidario e inclusivo que garantiza el bienestar de las presentes y futuras generaciones, en el que la gente participa y confía en un sistema democrático e institucional, transparente y efectivo”.

Pilares estratégicos:

1. Impulsar el crecimiento económico y generar empleo de calidad.
2. Combate a la pobreza y reducción de la desigualdad.

3. Un Gobierno abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción.

#### **Metas**

Definidos considerando indicador y línea base, por ejemplo:

- Pasar de 4% a 6% en el crecimiento económico.
- Al 2018 generar 217.000 nuevos y mejores empleos.
- Reducir la tasa de desempleo en 7% al año 2018.
- Mayor equidad en la distribución, tener un GINI al 2018 de 0,4924.
- Menor percepción de la corrupción, pasando de un valor de índice del año 2013 de 53,3 a tener el 2018 un valor de 66,5.

#### **Articulación/ Coordinación**

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, es el responsable de dirigir y coordinar el proceso de elaboración del PND, en estrecha relación con las instituciones que conforman este Sistema.

#### **Presupuesto**

La Ley 8131 de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos establece la incidencia del PND en la formulación presupuestaria de los entes y órganos del Estado y de sus Planes Operativos Institucionales

#### **Monitoreo y evaluación**

Sistema Nacional de Planificación debe evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución del PND 3 tipos de evaluación:

1. Evaluación por diseño.
2. Evaluación por proceso.
3. Evaluación por resultados.

## **Dominica**

### **Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“Growth and Social Protection Strategy 2014 – 2018”*

#### **Institución a cargo del plan**

Ministry of Finance

#### **Decreto / Ley**

Sin información

#### **Contenido**

- \* Poverty reduction and social development - Millennium Development Goals.
- \* Priority poverty reduction actions.
- \* Towards continued infrastructural development.
- \* Agriculture, forestry and fisheries.
- \* Tourism.
- \* Manufacturing.
- \* Housing, land use and construction.
- \* Improving export competitiveness.
- \* Key cross-cutting sector.
- \* Macro-economic underpinnings.
- \* Financial sector issues.
- \* Implementation and monitoring.

#### **Participación ciudadana**

Sin información

#### **Visión / Ejes estratégicos**

Visión: *“La competitividad de las exportaciones es fundamental para el crecimiento económico y la transformación de las industrias basadas en recursos naturales, las cuales son las industrias en las que Dominica goza de cierta ventaja competitiva”*

Ejes estratégicos:

1. Política fiscal y reforma administrativa, creación de un entorno propicio para la inversión privada local y la atracción de inversión extranjera directa;
2. Estrategias sectoriales para el crecimiento;
3. Estrategias para la reducción de la pobreza y la protección social.

#### **Metas**

Sin información

#### **Articulación/ Coordinación**

Sin información

#### **Presupuesto**

En base al presupuesto trienal, el gobierno identifica una serie de proyectos para su implementación a mediano plazo, esta cartera es flexible al momento de adoptar nuevos proyectos, que se convierten en prioridad.

#### **Monitoreo y evaluación**

Se reforzó el sistema de seguimiento para dar mayor énfasis a los productos, resultados e impactos.

En el proceso se llevaron a cabo programas de capacitación para fortalecer la capacidad de los ministerios y los organismos de ejecución para comprender mejor y utilizar con eficacia los instrumentos de supervisión revisados.

## Ecuador

### Plan Nacional de desarrollo o equivalente:

*“Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021”*

#### Institución a cargo del plan

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLANDES)

#### Decreto / Ley

Capítulo II de la Constitución: Planificación participativa para el desarrollo. Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado.

#### Contenido

\* Parte General: La planificación nacional para el Buen Vivir, Contexto histórico y diagnóstico de la realidad nacional actual.

\* Visión de Largo Plazo

\* Objetivos Nacionales de Desarrollo para el Buen Vivir

\* Estrategia Territorial Nacional

\* Criterios para orientar la asignación de recursos públicos y la inversión pública, y Plan Plurianual de Inversiones

#### Participación ciudadana

La participación ciudadana toma la forma de cogestión ya que esta se considera una condición necesaria para la planificación dentro de un sistema democrático. En este sentido, la participación no se limita a los momentos de formulación de las políticas, sino que se extiende a todo su ciclo, garantizándose la participación de personas, colectivos, comunidades, pueblos y nacionalidades.

#### Visión / Ejes estratégicos

Visión: "Al 2030, Ecuador garantizará los derechos de las personas en su diversidad y en todo el ciclo de vida, respetando la interculturalidad y plurinacionalidad en un entorno sustentable con responsabilidad intergeneracional y justicia social que promueva la transparencia, corresponsabilidad, y equidad social y territorial. La democratización de oportunidades propiciará la formación de talento humano calificado y de excelencia que liderará la nueva estructura productiva, competitiva y redistributiva con responsabilidad social y ambiental, encaminada a la diversificación productiva, a la consecución de la soberanía alimentaria y al desarrollo rural integral. El Estado ecuatoriano cercano, incluyente, participativo, materializa una democracia real con poder popular y una creciente cohesión social y territorial, logrará posicionarse internacional y regionalmente gracias a las favorables relaciones mantenidas con todos los países, preservando su soberanía".

Ejes estratégicos:

1. Derechos para todos durante toda la vida,
2. Economía al servicio de la sociedad, y
3. Más sociedad, mejor Estado.

Cada uno de estos ejes contiene tres Objetivos Nacionales de Desarrollo que rompen con la lógica sectorial y dan cuenta de las prioridades que tiene el país.

#### Metas

Cada uno de los Objetivos Nacionales de Desarrollo cuenta con una serie de propuestas de metas para homologación con indicadores y construcción de información.

#### Articulación/ Coordinación

Sin información

#### Presupuesto

Plan Plurianual de Inversión Pública, el cual va a comprender los diversos programas y proyectos programados por las entidades del Estado, el cual está incluido en el Presupuesto General del Estado. Comprende los programas y proyectos programados por las entidades del Estado, para su ejecución durante los siguientes cuatro años. Además del Presupuesto General del Estado, el plan menciona que se usarán otras fuentes de financiamiento adicionales.

#### Monitoreo y evaluación

Sin información

## El Salvador

### Plan Nacional de desarrollo o equivalente:

*“Plan Quinquenal de Desarrollo 2014 – 2019. El Salvador productivo, educado y seguro”*

#### Institución a cargo del plan

Secretaría Técnica y de Planificación (SETEPLAN)

#### Decreto / Ley

Decreto Ejecutivo N° 24, Reglamento interno del órgano Ejecutivo. Título III, Capítulo V, De la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia. Dirigir y coordinar el diseño y la institucionalización del Plan General del Gobierno, el Sistema Nacional de Planificación y la Estrategia Nacional de Desarrollo.

#### Contenido

\* El buen vivir y el desarrollo humano para El Salvador.

\* Transformación del Estado, planeación del desarrollo y participación ciudadana.

\* El Salvador y el mundo: tendencias, cambios y desafíos.

Los resultados del primer Gobierno del cambio (2009-2014).

- \* Los objetivos del buen vivir: marco de programación quinquenal.
- \* Instancias y mecanismos del Órgano Ejecutivo para la implementación y territorialización del PQD-2014-2019.
- \* Lineamientos de política fiscal, inversión y movilización de recursos.
- \* Sistema de seguimiento y evaluación.

#### **Articulación/ Coordinación**

Coordinación del plan a cargo de un Consejo de Ministros, quien aprobará al PQD, los informes anuales de seguimiento, los informes de evaluación y los ajustes y cambios al PQD 2014-2019.

-Se generan Gabinetes de Gestión y Gabinetes ampliados, cuya función será la de coordinar estratégicamente el logro de aquellos objetivos del PQD que corresponden a su área de gestión.

#### **Presupuesto**

Para cumplir con el PQD 2014-2019 y con los objetivos y metas fiscales, se fortalecerá el marco institucional y jurídico que permita disciplina en el manejo fiscal.

#### **Participación ciudadana**

La Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción es la instancia rectora y líder en esta materia.

Se creará un consejo consultivo ciudadano, asambleas ciudadanas departamentales, concejos temáticos vinculados a las prioridades del PQD.

#### **Visión / Ejes estratégicos**

Visión: –Se acerca un Salvador próspero con un nuevo modelo de desarrollo en marcha, que resulte en un crecimiento sostenido basado en una economía más productiva, competitiva e innovadora; mayor y mejor distribución de la riqueza y el ingreso; conectividad con la región”.

Ejes estratégicos:

1. Empleo productivo generado a través de un modelo de crecimiento económico sostenido.
2. Educación con inclusión y equidad social.
3. Seguridad ciudadana efectiva.

#### **Metas**

Definidas en base a indicadores, por ejemplo:

- Alcanzar un crecimiento anual promedio del 3 % del PIB.
- Disminuir la tasa de desempleo juvenil en un 10 %.
- Aumentar la ejecución de la inversión pública en un 70 %.
- Ampliar la cobertura de educación inicial en un 10 %.
- Disminuir la tasa de victimización en 10 % al final del quinquenio.
- Lograr una razón de mortalidad materna por debajo de 35 por 100 000 nacidos vivos.
- Alcanzar un coeficiente de Gini de 0.39.
- Restaurar 10 000 hectáreas de bosque salado y de ecosistemas aledaños.
- Incrementar la inversión extranjera directa en un 5 %.

#### **Monitoreo y evaluación**

1. La Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia es responsable de coordinar el sistema de seguimiento y evaluación del PQD, para lo cual diseñará los instrumentos, mecanismos y procedimientos.
2. Todas las instituciones del Órgano Ejecutivo deberán incorporar en sus sistemas de seguimiento y evaluación institucional las adecuaciones necesarias para garantizar la armonía y alineación con las herramientas, procedimientos y criterios de seguimiento y evaluación del plan.
3. El seguimiento se enfocará en medir el progreso y logro de las metas del PQD, y en evaluar y medir la consecución de los objetivos.
4. Se generarán informes anuales, intermedios y finales.

## **Guatemala**

### **Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“Plan Nacional de Desarrollo: K’atun Nuestra Guatemala 2032”*

#### **Institución a cargo del plan**

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)

#### **Decreto / Ley**

Art 27.- Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en el marco general de las políticas del Estado, le corresponde a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) suministrar al Sistema de Consejos de Desarrollo en sus diversos niveles, el apoyo técnico para la formulación y gestión de la política nacional de desarrollo.

#### **Contenido**

- \* Visión nuestra Guatemala al 2032.
- \* Proceso metodológico para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.
- \* La planificación del desarrollo en el país.
- \* El k’atun y el desarrollo rural integral.
- \* Las políticas de desarrollo en el Plan Nacional.
- \* Guatemala en la agenda internacional del desarrollo.
- \* Desafíos y prioridades del K’atun como nuevo modelo de desarrollo.
- \* Guatemala urbana y rural, Bienestar para la gente, riqueza para todas y todos, recursos naturales hoy y para el futuro y estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo - Prioridades - metas - resultados -lineamientos.
- \* Seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.

**Participación ciudadana**

Serie de diálogos efectuados tanto en el seno de los Consejos de Desarrollo, como en otros espacios de participación ciudadana.

Sistematización de variables provenientes de: diagnóstico, Acuerdos de Paz y diálogos

- Análisis de escenarios

**Visión / Ejes estratégicos**

Visión: “Considera la diversidad como fuente de riqueza para la construcción de relaciones de convivencia intercultural y el afincamiento de una cultura de paz. Las personas y sus particularidades, devenidas de la condición, posición y situación sociocultural, económica y política a la que pertenecen”.

Ejes Estratégicos:

1. Guatemala urbana y rural.
2. Bienestar para la gente.
3. Riqueza para todas y todos.
4. Recursos naturales hoy y para el futuro.
5. El Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo

**Metas**

Definidas en base a indicadores, por ejemplo:

- Alcanzar un crecimiento anual promedio del 3 % del PIB.
- Disminuir la tasa de desempleo juvenil en un 10 %.
- Aumentar la ejecución de la inversión pública en un 70 %.
- Ampliar la cobertura de educación inicial en un 10 %.
- Disminuir la tasa de victimización en 10 % al final del quinquenio.
- Lograr una razón de mortalidad materna por debajo de 35 por 100 000 nacidos vivos.
- Alcanzar un coeficiente de Gini de 0.39.
- Restaurar 10 000 hectáreas de bosque salado y de ecosistemas aledaños.
- Incrementar la inversión extranjera directa en un 5 %.

**Articulación/ Coordinación**

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) propone un proceso de coordinación interinstitucional para diseñar un mecanismo de armonización de prioridades, funciones y acciones para responder a las necesidades del desarrollo nacional.

**Presupuesto**

Según sean los resultados de los programas, se deberán realizar análisis y escenarios durante el periodo de planificación, el cual se reflejara en el presupuesto anual. En algunos casos se harán ajustes a los impuestos, para asegurar el objetivo fiscal.

**Monitoreo y evaluación**

-Comisiones de trabajo van a monitorear, auditar, evaluar y fiscalizar la labor realizada por los consejos y por las instituciones estatales en las cuales recae la responsabilidad de la ejecución de proyectos, o la elaboración de políticas públicas. - Creación de un Consejo Nacional de Evaluación que cuente con autonomía y capacidad técnica para generar, procesar y analizar información objetiva que oriente la toma de decisiones en materia de desarrollo.

-El Conadur integró la Comisión de Formulación y Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo: K’atun 2032, con Segeplán.

**Haití****Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“Plan Stratégique de Développement d’Haïti”*

**Institución a cargo del plan**

Ministère de la Planification et de la Coopération Externe (MPCE)

**Decreto / Ley**

Decreto organización del Ministerio de Planificación y Cooperación Externa. Cap. II, Art 2.- El Ministerio dará orientaciones y definirá las prioridades del desarrollo económico a través de los planes nacionales.

**Contenido**

- \* Visión.
- \* Orientaciones estratégicos.
- \* Planes de trabajo
- \* Presupuesto.
- \* Método de evaluación.

**Participación ciudadana**

Mobilización coordinada de todos los actores del sector público y la sociedad civil.

La prioridad es organizar y coordinar con la sociedad civil y financiar el desarrollo de proyectos.

**Visión / Ejes estratégicos**

Visión: “Los esfuerzos de reconstrucción darán a luz a, una sociedad justa, unida e inclusiva, que viven en armonía con su entorno y la cultura; una sociedad moderna, donde el estado de derecho, la libertad de asociación, de expresión y la gestión de la tierra están bien establecidos.”

Ejes estratégicos:

1. La generación de riqueza y creación de empleo, que asegure la protección del medio ambiente y el desarrollo social.
2. El sector privado como el productor principal de riqueza y puestos de trabajo.
3. Proveer de servicios básicos a la población.

4. Orientar los centros regionales de desarrollo, optando por un enfoque basado en la región que organice y equilibre el desarrollo socioeconómico y el uso de la tierra.
5. Planificación local de la tierra y el desarrollo, la base de gobierno como foco para el desarrollo local.
6. La inclusión social en todas sus formas, en especial crear oportunidades para los jóvenes, las mujeres y los campesinos.
7. Estrategia de desarrollo para el crecimiento económico sostenible.
8. Construcción de un Estado robusto regionalizado y descentralizado, será la pieza central de una nueva alianza nacional.

**Metas**

Sin información

**Articulación/ Coordinación**

Sin información

**Presupuesto**

- Estrategia de financiamiento adaptado a las metas y a los objetivos del Plan Estratégico.
- Nuevos ingresos a través de oportunidades económicas, como recursos minerales, desarrollo de la tierra y el turismo.
- Se requiere en el corto y mediano plazo un aumento de apoyo presupuestario.

**Monitoreo y evaluación**

La implementación del Plan Estratégico, será monitoreada usando indicadores económicos y sociales, que se harán públicos, y compartidos con los socios.

## Honduras

**Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*"Visión de País 2010 – 2038 y Plan de Nación 2010 – 2022"*

**Institución a cargo del plan**

Secretaría de Coordinación General de Gobierno

**Decreto / Ley**

Decreto 286-2009.

Art 1.- La Ley tiene como objetivo aprobar la Visión de País al año 2038 y el Plan de Nación al año 2022, con los cuales se iniciara el proceso de planeación del desarrollo económico, social y político, establecido en el Artículo 329 de la constitución.

Art 8.- El proceso de planeamiento estará a cargo de la Presidencia de la Republica.

**Contenido**

- \* Principios orientadores del desarrollo.
- \* La visión de país: objetivos nacionales y metas de prioridad nacional.
- \* Plan de Nación 2010 - 2022: lineamientos estratégicos.
- \* El Sistema Nacional de Planeación: proyecto de Ley.
- \* Matriz de indicadores de avance.

**Participación ciudadana**

Se plantea a futuro iniciativas ciudadanas que promuevan la participación y la auditoría social, procurará el acercamiento entre los ciudadanos y sus autoridades locales.

**Visión / Ejes estratégicos**

Visión: –El Estado debe promover el desarrollo integral del país, en lo económico y en lo social, donde la planificación estratégica está desarrollada por la participación de los poderes del Estado y las organizaciones políticas, económicas y sociales, siendo incluyente y participativo”.

Ejes Estratégicos:

1. Desarrollo Sostenible de la Población. 2. Democracia, Ciudadanía y Gobernabilidad. 3. Reducción de la Pobreza, Generación de Activos e Igualdad de Oportunidades. 4. Educación y Cultura como medios de emancipación social. 5. Salud como fundamento para la mejora de las condiciones de vida. 6. Seguridad ciudadana como requisito del desarrollo. 7. Desarrollo Regional, Recursos Naturales y Ambiente. 8. Infraestructura Productiva como motor de la actividad económica. 9. Estabilidad Macroeconómica como fundamento del ahorro interno. 10. Competitividad, Imagen País y Desarrollo de Sectores Productivos. 11. Adaptación y Mitigación al Cambio Climático

**Metas**

Definición de metas referidas a indicadores, por ejemplo:

- Reducir a menos de 15% el porcentaje de hogares en situación de pobreza.
  - Alcanzar 90% de cobertura de salud en todos los niveles del sistema.
  - Reducir a menos del 5% el índice de ocupación extralegal de tierras.
  - Reducir la tasa de desempleo abierto al 2% y la tasa de subempleo invisible al 5% de la población ocupada.
  - Elevar al 80% la tasa de participación de energía renovable en la matriz de generación eléctrica del país.
- Haber alcanzado una descentralización de la inversión pública del 40% hacia el nivel municipal.

**Articulación/ Coordinación**

Los Consejos Regionales de Desarrollo serán la instancia regional de diálogo y concertación entre el Gobierno Central, la Sociedad Civil, Gobiernos Locales y Comunidad de Cooperantes, orientada hacia el análisis sectorial y la formulación de propuestas ordenadas y articuladas, que faciliten una gestión pública más efectiva, ordenada y transparente en la región correspondiente.

**Presupuesto**

Ley de presupuesto reflejara los requerimientos en los gastos e inversiones, que provienen de los planes. El presupuesto es plurianual, el cual reflejara los contenidos de los planes y las metas a alcanzar.

**Monitoreo y evaluación**

El seguimiento, monitoreo y evaluación será por resultado.

Alineamiento, compatibilidad y sincronización de sistemas de información, la utilización del Marco Lógico para ordenar indicadores, la conexión entre el Marco Lógico y los sistemas de información existentes, un plan de implementación a nivel operativo, la identificación de los procedimientos para la operación del SME y la utilización del SME para la toma de decisiones presupuestales.

**Jamaica****Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“Vision Jamaica 2030. National Development Plan”*

**Institución a cargo del plan**

Planning Institute of Jamaica (PIOJ)

**Decreto / Ley**

Sin información

**Contenido**

\* Context for Vision 2030 Jamaica - National Development Plan.

\* National Goals - From National Goals to National Outcomes and Strategies.

\* National Outcomes.

\* Key Strategies and Actions Under the National Outcomes for Years 1 – 3 (2009-2012).

\* Implementation, Monitoring and Evaluation Framework.

**Participación ciudadana**

Se menciona empoderar a las comunidades y la sociedad civil y establecer un Gobierno central, donde habiten las partes interesadas.

**Visión / Ejes estratégicos**

Visión: *“La planificación en Jamaica incluye un modelo de prosperidad y de creación de formas de capital más sofisticado, mayor valor agregado en la producción y las exportaciones y por último una mentalidad de país con una cultura favorable a la innovación”.*

Metas:

1. Cultural.
2. Humano.
3. Conocimiento.
4. Institucional.

**Metas**

Un indicador global para el 2030 lograr un Índice de Desarrollo Humano de 0.800 o mayor, posicionándose dentro de los países con más alto índice. El resto más bien narrativo:

-Jamaica logrará la meta de ser una sociedad segura, cohesiva a través de dos resultados nacionales, seguridad y protección y gobernanza efectiva.

-Jamaica logrará la meta de ser una economía próspera, por medio de, macroeconomía estable, entorno empresarial estable, infraestructura económica fuerte, seguridad energética eficiente, estructuras industriales competitivas a nivel internacional.

**Articulación/ Coordinación**

El Comité de Desarrollo Económico trabajó conjuntamente con el Ministerio de Planeación y Desarrollo para la elaboración de la Visión. A nivel técnico las Agencias, Departamentos y Ministerios operan en los Grupos Temáticos de Trabajo quienes son supervisados por un órgano consultivo el Consejo Nacional de Planeación.

**Presupuesto**

Se indica que el proceso se fortalecerá mediante la introducción de importantes instrumentos de planificación operativa y presupuesto, en forma de un Marco de Gastos a Mediano Plazo y un Marco de Gastos Sectoriales a Mediano Plazo.

**Monitoreo y evaluación**

La implementación del plan incluye un sistema de monitoreo y evaluación para los indicadores y para los 62 objetivos nacionales. Este mismo reporta en tres marcos de tiempo distintos –trimestral, anual y cada 3 años- para informar al Parlamento y al Gabinete

**México****Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”*

**Institución a cargo del plan**

Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos

**Decreto / Ley**

Ley de Planeación, enero 1983. Art 21.- El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

**Contenido**

\* Introducción y Visión General.

\* México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero, México con Responsabilidad Global - Diagnóstico - Plan de acción.

Objetivos, estrategias y líneas de acción - Estrategias y líneas de acción transversales.

\* Indicadores.

\* Sistema Nacional de Planeación Democrática.

**Participación ciudadana**

Encuestas a ciudadanos por internet, recepción de propuestas ciudadanas físicas y electrónicas, 397 acciones de consulta a través de 5 Foros Nacionales, 7 Foros Especiales, 32 Foros Estatales, 231 paneles de discusión y 122 Mesas Sectoriales

**Visión / Ejes estratégicos**

Visión: –El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 es un instrumento para convertir las mejores ideas y propósitos de los ciudadanos en realidades concretas. El Plan proyecta, en síntesis, hacer de México una sociedad de derechos, en donde todos tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución”.

**Metas**

1. México en paz: fortalecer al Estado y garantizar la paz.

2. México incluyente: integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades.

3. México con educación de calidad: articular la educación, la ciencia y el desarrollo tecnológico para lograr una sociedad más justa y próspera.

4. México próspero: eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país.

5. México con responsabilidad global: consolidar el papel constructivo de México en el mundo.

**Articulación/ Coordinación**

La coordinación de las acciones de las dependencias y administraciones se realiza a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Por este medio se coordina la consecución de las Metas Nacionales del PND 2013-2018 desde una perspectiva nacional, regional e interinstitucional.

**Presupuesto**

La Ley de Planeación requiere que la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación compaginen con los programas anuales de ejecución que emanan de éste.

**Monitoreo y evaluación**

En el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño, las dependencias de la Administración Pública Federal da seguimiento con base en indicadores, a los resultados de sus acciones en relación con el Plan Nacional de Desarrollo e informan al respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## Nicaragua

**Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016: A seguir transformando Nicaragua”*

**Institución a cargo del plan**

Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES)

**Decreto / Ley**

Sin información

**Contenido**

\* Modelo cristiano, socialista y solidario.

\* Reducción de la pobreza.

\* Políticas y programas estratégicos del PNDH 2012 - 2016.

\* Matriz Directiva del PNDH 2012-2016.

\* Implementación, seguimiento y evaluación.

\* Perspectiva transformadora.

**Participación ciudadana**

Se plantea la participación de la sociedad en el control social a la gestión pública, a través de auditorías sociales, a nivel local y nacional.

Asambleas barriales y comunitarias para las consultas sobre decisiones en congresos municipales, cabildos de consulta del presupuesto municipal.

**Visión / Ejes estratégicos**

Visión: –“Fiene como suprema aspiración humana erradicar la pobreza y conseguir la paz por la que se ha luchado históricamente y que se construye ahora, en la restitución de derechos del hombre y la mujer para satisfacer sus necesidades básicas, crear las condiciones para alcanzar una vida decorosa y digna, que conduzca a los nicaragüenses a alcanzar la mayor cima de felicidad, en el que el Estado tiene una responsabilidad y deber moral de prestar los servicios que aseguren ese bienestar anhelado”.

Estrategia:

1.Reduccion de la pobreza y desigualdad.

2.Crecimiento económico y estabilidad macroeconómica.

3.Seguridad ciudadana y lucha con el narcotráfico y el crimen organizado.

4. Desarrollo Integral de la Costa Caribe.

5.Gestión Pública Participativa y Democracia Directa.

6.El Bien Común y la Equidad Social.

7.Ciencia, Tecnología y Emprendedurismo.

8.Protección de la Madre Tierra y Adaptación al Cambio Climático.

**Metas**

Sin información

**Articulación/ Coordinación**

El Frente Sandinista de Liberación Nacional, a través del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, desarrolla el modelo Cristiano, Socialista y Solidario.

**Presupuesto**

Se formularon marcos presupuestarios de mediano plazo.

**Monitoreo y evaluación**

Seguimiento y análisis articulado de la ejecución de las metas contenidas en el plan, de la ejecución presupuestaria y de los proyectos de cooperación externa. - Elaboración de informes mensuales, identificando alertas tempranas sobre las metas.

**Panamá****Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019. Un solo país”*

**Institución a cargo del plan**

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

**Decreto / Ley**

Ley 34 de 2008, sobre

Responsabilidad Social Fiscal. Cap. IV, Art 16. - Plan estratégico de Gobierno. Dentro de los seis primeros meses de instalada, el Órgano Ejecutivo adoptará un plan estratégico de Gobierno. El Ministro de Economía y Finanzas es el encargado de presentar al Consejo de Gabinete el plan estratégico de Gobierno.

**Contenido**

- \* Referentes y objetivos que condicionan y orientan la elaboración del PEG.
- \* Contexto, dinámicas, desafíos y oportunidades en la nueva fase de desarrollo de Panamá.
- \* Visión de país y del rol del desarrollo del Estado en el proceso de desarrollo.
- \* Estrategia económica y social - objetivos - líneas de acción prioritarias.
- \* Proyecciones fiscales 2015-2019.
- \* Plan Quinquenal indicativo de inversiones públicas.

**Participación ciudadana**

Se fortalece la participación ciudadana mediante la inserción de la figura de la Auditoría Ciudadana.

**Visión / Ejes estratégicos**

Visión: “Un solo país, integrado y cohesionado, con armonía social y sostenibilidad ambiental, generador de buenas condiciones de vida y de oportunidades de desarrollo humano, dinámicamente posicionado en el escenario regional y mundial.”

**Ejes Estratégicos**

1. Bienestar y Desarrollo Humano.
2. Fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho.
3. Desarrollo económico sostenible.
4. Seguridad ciudadana.
5. Política exterior al servicio del desarrollo.
6. Respeto, defensa y protección del medio ambiente.

**Metas**

Definidas en términos absolutos, por ejemplo:

- Llegada de turistas: 2,500,000.
- Empleos directos del turismo: 46,000.
- Cobertura áreas urbanas de agua y saneamiento: 98%.
- Cobertura área rural agua y saneamiento: 90%.
- Nuevas viviendas sociales: 35,000.
- Reducida en un 50% la desnutrición crónica.
- Penetración de Banda Ancha Fija: 11%.
- % del presupuesto de inversión destinado a educación constante en un 5% hasta 2019.
- Alcanzar el promedio latinoamericano de inversión en I+D: 0.7%.

**Articulación/ Coordinación**

El Plan se formula para orientar y concretar las líneas de la acción estratégica de Gobierno de la Administración del Presidente

**Presupuesto**

- Proyecciones Fiscales vigentes, aprobadas en el Decreto de Gabinete N° 21, de 15 de abril de 2014, que aprueba el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Sector Público No Financiero para el periodo 2015-2019.
- Presupuesto por programas y medición de resultados.

**Monitoreo y evaluación**

Cada programa que se desarrolle, generara su propio sistema de monitoreo y evaluación.

Obtención de resultados, con esta finalidad se irán adoptando metas e indicadores para los programas presupuestarios de manera que se pueda efectuar un seguimiento de los mismos y una evaluación de la efectividad y eficacia del gasto.

## Paraguay

### Plan Nacional de desarrollo o equivalente:

*“Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030”*

---

#### Institución a cargo del plan

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)

#### Decreto / Ley

Decreto N° 2794, diciembre 2014. Es obligación del Gobierno elaborar un Plan Nacional de Desarrollo. De manera que el tanto el sector público, como privado conozcan y participen en la planificación económica y social de corto, mediano y largo plazo.

#### Contenido

- \* Visión Paraguay 2030.
- \* Marco estratégico - Ejes estratégicos - Líneas transversales - Resultados de la interacción.
- \* Crecimiento económico inclusivo.
- \* Ejes estratégicos - Diagnóstico.
- \* Implementación.
- \* Seguimiento y evaluación.

#### Participación ciudadana

El plan es producto de un proceso de consulta, en el cual participaron los referentes de diversos sectores de la sociedad paraguaya, estos son el gobierno central, gobiernos sub-nacionales, sociedad civil, sector privado y académico.

#### Visión / Ejes estratégicos

Visión: ~~Un~~ Paraguay competitivo, ubicado entre los más eficientes productores de alimentos a nivel mundial, con industrias pujantes e innovadoras, que empleen fuerza laboral capacitada, proveedor de productos de alta tecnología, conectado y abierto a los vecinos y al mundo, con índices de desarrollo social en el rango más alto de Sudamérica; ambiental y económicamente sostenible”.

#### Ejes estratégicos

1. Reducción de la pobreza y desarrollo social.
2. Crecimiento económico inclusivo.
3. Inserción del Paraguay en el mundo en forma adecuada. Estos presentan ejes transversales: a) igualdad de oportunidades, b) gestión pública eficiente y transparente, c) ordenamiento territorial, y d) sostenibilidad ambiental.

#### Metas

Sin información

#### Articulación/ Coordinación

La coordinación será interinstitucional encabezada por el Consejo de Ministros y los equipos especializados que conforman el Gabinete Civil, el Gabinete Social, el Equipo Económico, el Gabinete Militar, así como diversos Consejos Nacionales.

#### Presupuesto

Se menciona establecer mecanismos de financiamiento sostenible de las iniciativas claves tanto a través de aumento de eficiencia del gasto público, como de mayores recursos para financiar inversiones en capital humano y físico, y la movilización del capital social para promover el desarrollo del país.

#### Monitoreo y evaluación

El plan será monitoreado y evaluado en coordinación con el Ministerio de Hacienda, a través del seguimiento de la ejecución del gasto y la medición de los avances en infraestructura de los programas de inversión vinculados al Sistema Nacional de Inversión Pública.

Se creará un Consejo Nacional de Evaluación de la Gestión Pública, que establecerá una agenda bianual de evaluación que defina los programas prioritarios y el tipo de evaluaciones a ser aplicadas.

## Perú

### Plan Nacional de desarrollo o equivalente:

*“Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado: Perú hacia 2021”*

---

#### Institución a cargo del plan

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)

#### Decreto / Ley

Decreto Legislativo N° 1088. Art 4.- Objetivos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Constituirse en el espacio institucionalizado para la definición de una visión de futuro compartida y de los objetivos y planes estratégicos para el desarrollo nacional. Articular e integrar en forma coherente y concertada las diferentes propuestas y opiniones para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo.

#### Contenido

- \* Justificación de la actualización del plan.
- \* Las etapas del proceso de actualización - Diseño metodológico - Análisis prospectivo - Análisis estratégico - Articulación.
- \* La Competitividad y Diversificación de la Economía - Diagnóstico.
- \* El Perú en el contexto mundial 2021.

- \* El Perú al 2021 - Visión, reto, lineamientos y prioridades - Presentación de los ejes estratégicos - Indicadores líderes, metas y proyecciones - Visión del país con enfoque territorial.
- \* Objetivos estratégicos.
- \* Ejes estratégicos.
- \* Visión del Perú al 2050 Inicio del proceso –Perú Tres Tiempos”.

#### **Participación ciudadana**

Participa la población a través de consultas, por medio de encuestas realizadas a 100 mil familias, en torno a su visión del Perú al 2021 y 2050

#### **Visión / Ejes estratégicos**

Visión: “Tener un Estado moderno, descentralizado, eficiente, transparente, participativo y ético al servicio de la ciudadanía. Mantener una economía dinámica, diversificada, de alto nivel tecnológico y equilibrada regionalmente, con pleno empleo y alta productividad del trabajo”.

#### **Ejes estratégicos**

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

#### **Metas**

Metas a los 6 indicadores definidos:

- Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0,734 (2014) a 0,776 (2021).
- Índice de Pobreza Multidimensional de 0,043 (2013) a 0,014 (2021).
- Índice de Efectividad Gubernamental de 2,2 (2014) a 2,4 (2021).
- PBI per cápita paridad de poder de compra en dólares constante, de 11656 (2015) a 14126 (2021).
- Porcentaje de la participación del valor agregado bruto departamental sobre el valor agregado total de 50,84 (2014) a (51,30) 2021.
- Environmental Performance Index, de 45,05 (2014) a 50,4 (2021).

#### **Articulación/ Coordinación**

CEPLAN, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico, actualizará el marco metodológico. Optimizando la articulación entre planeamiento estratégico y marco metodológico, que regulará los programas presupuestales.

#### **Presupuesto**

Presupuesto por resultados como instrumento clave de la gestión presupuestal.

#### **Monitoreo y evaluación**

Seis indicadores para hacer seguimiento y monitoreo:

1. Índice de Desarrollo Humano.
2. Índice de Pobreza Multidimensional.
3. Índice de Efectividad Gubernamental.
4. PBI per cápita (paridad de poder de compra, dólares constantes del 2011).
5. Porcentaje de la participación del valor agregado bruto departamental sobre el valor agregado total.
6. Environmental Performance Index

## **República Dominicana**

### **Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Un viaje de transformación hacia un país mejor”*

#### **Institución a cargo del plan**

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)

#### **Decreto / Ley**

La Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030 (END).

Ley 498-06, crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, establece entre los instrumentos de la planificación, que la Estrategia de Desarrollo definirá la imagen-objetivo del país a largo plazo

#### **Participación ciudadana**

Encuesta de opinión en todo el territorio nacional, en torno a tres aspectos:

1. condiciones que se desearía tener en el país para el año 2030.
2. principales valores que se consideran importantes para lograr tales aspiraciones.
3. principales necesidades que deberían estar resueltas para 2030, y que garantizarían el desarrollo del municipio en que se vive.

#### **Contenido**

- \* Un plan de viaje.
- \* Los motivos del viaje.
- \* El destino esperado: visión país de República Dominicana en 2030.
- \* Pronóstico del tiempo: tendencias en el contexto global y regional.
- \* El puerto de embarque: la República Dominicana actual.
- \* Los obstáculos en el camino.
- \* El mapa de viajes: ejes, objetivos y líneas de acción de la END.

- \* Reporte del viaje: indicadores y metas.
- \* Señales de avance: mecanismos de seguimiento y evaluación.
- \* Recursos para el viaje: lineamientos para el financiamiento.

#### **Visión / Ejes estratégicos**

Visión: “En país próspero, donde se vive con dignidad, seguridad y paz, con igualdad de oportunidades, en un marco de democracia participativa, ciudadanía responsable e inserción competitiva en la economía global, y que aprovecha sus recursos para desarrollarse de forma innovadora y sostenible”.

Ejes estratégicos

- 1: Un Estado con instituciones eficientes y transparentes.
- 2: Una sociedad cohesionada, con igualdad de oportunidades y bajos niveles pobreza y desigualdad.
- 3: Una economía articulada, innovadora y sostenible.
- 4: Un manejo sostenible del medio ambiente y una adecuada adaptación al cambio climático.

#### **Metas**

Definidos según indicadores relevantes y líneas base:

- Índice de fortaleza institucional pasar de 3,1 (2008) a 6,1 (2030).
- Porcentaje de la población indigente pasar de 11,8% (2008) a 2% (2030).
- Índice global de competitividad pasar de 3,7 (2008) a 4,8 (2030).

#### **Articulación/ Coordinación**

El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, el Consejo Nacional de Reforma del Estado, elaboraron una propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo.

#### **Presupuesto**

Se plantea en un plazo no mayor de 5 años, que el 50 por ciento de las instituciones del Poder Ejecutivo recibirán sus asignaciones presupuestarias con base al logro de resultados, y en un plazo no mayor de 10 años todas las instituciones del Poder Ejecutivo recibirán sus asignaciones presupuestarias con base al logro de resultados.

#### **Monitoreo y evaluación**

El proyecto de Ley de la END contempla la creación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación, como parte integral del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública

## **San Cristóbal y Nieves**

### **Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“Adaptation Strategy in Response to the New UE Sugar Regime 2006 – 2013”<sup>146</sup>*

#### **Institución a cargo del plan**

Ministry of Sustainable Development

#### **Decreto / Ley**

Sin información

#### **Contenido**

- \* Introduction
- \*Fiscal and Debt Management
- \*Strategic Sectoral Focus
- \*Social Development and Poverty Reduction
- \*Environmental Protection, Land Management, and Disaster Mitigation
- \* Cross-Cutting Reform
- \* Managing the Adaptation Process

#### **Participación ciudadana**

Las organizaciones de la sociedad civil proveen información y participant de entrevistas o consultas previas y que tienen lugar durante la preparación del document.

#### **Visión / Ejes estratégicos**

Visión: “envision a bright and prosperous future for all, we face considerable challenges that can seriously undermine our efforts to achieve our goals”.

Ejes estratégicos: la estrategia se encuentra dividida en Áreas de Políticas y Temas, que luego se subdividen en objetivos y acciones.

#### **Metas**

Sin información

#### **Articulación/ Coordinación**

El Gobierno trabaja junto con el Banco de Desarrollo del Caribe, que a su vez actúa como revisor externo. Además se coordinan actividades con el United Kingdom Department for International Development del Caribe, el European Commission Delegation en Barbados y el Este del Caribe, y la Universidad de Vanderbilt.

<sup>146</sup> Si bien el periodo de aplicación de la Estrategia está terminado, esta sigue vigente.

**Presupuesto**

Progresivamente se ha ido incrementando el presupuesto anual a través de un diálogo permanente con socios económicos y sociales. Esto ayuda a que se desarrolle un programa de presupuesto multianual que ayuda a ajustar el camino hacia la realización de los objetivos planteados.

**Monitoreo y evaluación**

El Ministro de Finanzas debe presentar reportes financieros de carácter trimestral que se presentan a la Unidad de Auditoría Interna del mismo Ministerio.

**San Vicente y las Granadinas****Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“National Economic and Social Development Plan 2013-2025”*

**Institución a cargo del plan**

Ministry of Finance and Economic Planning

**Decreto / Ley**

Sin información

**Contenido**

- \* A Situational Analysis of St. Vincent and the Grenadines - Strengths - Challenges - Strategic Goals, Objectives and Targets - Implementation, Monitoring and Evaluation.
- \* Introduction and conceptual frame-work.
- \* Domestic, regional and international context.
- \* The domestic economy.
- \* Strengths and challenges.
- \* Strategic goals, objectives and outcomes.
- \* Sectorial objectives and strategies.
- \* Implementation, monitoring and evaluation.

**Participación ciudadana**

Consultas en San Vicente y las Granadinas en las principales ciudades regionales e internacionales

**Visión / Ejes estratégicos**

Visión: ~~“Mejorar la calidad de vida para toda la población”~~.

Ejes estratégicos:

1. Estabilidad macroeconómica.
2. Estabilidad política.
3. Estabilidad social.
4. Justicia y sistema legal.
5. Seguridad ciudadana y nacional.
6. Solidaridad regional e internacional.

**Metas**

Definidas principalmente como logros, sin según indicadores, por ejemplo:

- Promedio de crecimiento económico superior al 6,0%.
- Mejora del nivel de vida y calidad de vida de los pobres.
- Reducción de los niveles de desempleo, especialmente entre los jóvenes.
- Reducción de la tasa de mortalidad infantil.
- Mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y la gobernanza.
- Uso seguro y sostenible de los recursos naturales.

**Articulación/ Coordinación**

Sin información

**Presupuesto**

Se plantea la realización de ejercicios presupuestarios anuales para proyectar la capacidad de gasto, generando mayor cohesión y vínculos entre los objetivos y estrategias nacionales de desarrollo.

**Monitoreo y evaluación**

La División de Planificación Central tiene la responsabilidad de la vigilancia y evaluación del Plan, la cual se hará en conjunto con el sector público - privado y la sociedad civil.

**Suriname****Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“Policy Development Plan 2017 – 2021”*

**Institución a cargo del plan**

Planning Office Suriname- Stichting Planbureau Suriname (SPS)

**Decreto / Ley**

Legal form and organization of the Suriname Planning Bureau. GB No.90 Planning Bureau Regulation

**Contenido**

\* The Point of Departure.

\* The Strategic Vision. The Need for a Strategic long-term Vision.

\* Points of departure of the Development Plan 2017-2021. Formal Development Goals. Committing to the Principles of the UN-SDG. The four Pillars of the Development Plan 2017-2021 and Development Goals.

\* Institutional Development and Structural Change. Strengthening and Reforming the Political Administrative Machinery. Consensus on and Reform of the National Planning Machinery. State, Private Sector and Institutional Change.

\* Encouraging Sectors.

\* Strategic Plans for the Production Clusters.

\* Regional and Spatial Planning.

\* Social Progress.

\* Environmental Strategy.

\* Cross-Cutting Development Goals.

\* Implementation Strategy, Monitoring and Evaluation.

**Participación ciudadana**

La participación es consultiva ya que Suriname tiene un sistema político basado en el consenso, donde se busca la coexistencia pacífica entre las distintas etnias, culturas, religiones y lenguajes.

**Visión / Ejes estratégicos**

Visión: –takes into account the two most fundamental development challenges, which Suriname cannot really change within short: its small population and the openness of the economy. These two challenges are also closely related. The belief is that a strategic vision for the development of Suriname should be built around these challenges".

Ejes estratégicos:

1. Strengthening Development Capacity
2. Economic Growth and Diversification
3. Social progress.
4. Utilization and Protection of the Environment

**Metas**

Sin información

**Articulación/ Coordinación**

Parte de la estrategia de reforma de la maquinaria política y administrativa está basada en un trabajo conjunto del sector público y el privado.

**Presupuesto**

Se establecieron dos métodos. El primero, usando modelos computarizados del SPS que indica el monto requerido de la inversión, y el segundo mediante una agregación de los presupuestos de los programas y proyectos tanto del sector público como del privado

**Monitoreo y evaluación**

El monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos se realiza de forma descentralizada. Cada ministerio y sus correspondientes departamentos están encargados de monitorear y evaluar únicamente los programas y proyectos enumerados dentro del presupuesto que le fue asignado.

## Venezuela

**Plan Nacional de desarrollo o equivalente:**

*“Plan de la Patria 2013- 2019”*

**Institución a cargo del plan**

Ministerio del Poder Popular para la Planificación

**Decreto / Ley**

Art. 236, numeral 18 de la Constitución de la Rep. Bolivariana de Venezuela, El Presidente debe formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional.

**Contenido**

\* Exposición de Motivos.

\* Metas Macroeconómicas y Macro-sociales.

\* Objetivos Históricos, Nacionales, Estratégicos y Generales.

\* Políticas y Programas.

**Participación ciudadana**

Proceso constituyente, a través de consulta pública. 11.412 asambleas de debate, donde participaron 448.393 personas.

**Visión / Ejes estratégicos**

Visión: –Es la síntesis de un proyecto histórico de transformación de la sociedad venezolana de fines del siglo pasado e inicios del actual, y aún más, pues recoge una idea de sociedad que se viene gestando desde las actuaciones libertarias e independentistas desde fines del siglo XIX”.

Objetivos históricos:

1. Defender expandir y consolidar el bien más preciado que se ha reconquistado después de 200 años: la Independencia Nacional
2. Continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI, en Venezuela, como alternativa al sistema destructivo y salvaje del capitalismo y con ello asegurar "la mayor suma de felicidad posible, la mayor suma de seguridad social y la mayor suma de estabilidad política" para nuestro pueblo.
3. Convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político dentro de la Gran Potencia Naciente de América Latina y el

Caribe , que garanticen la conformación de una zona de paz en Nuestra América .

4. Contribuir al desarrollo de una nueva geopolítica internacional en la cual tome cuerpo el mundo multicéntrico y pluripolar que permita lograr el equilibrio del universo y garantizar la paz planetaria en el planeta.

5. Contribuir con la preservación de la vida en el planeta y la salvación de la especie humana.

#### **Metas**

Definidas para Indicadores de desarrollo, por ejemplo:

-Tasa de crecimiento promedio anual entre 3,0% y 4,0%.

-Tasa de inflación promedio anual 20%.

-Producción de crudo: 3,3 MMBD para el año 2014 y 6MMBD para el año 2019.

-Tasa promedio de desempleo entre 5% y 7%.

-Reducción de la pobreza y pobreza extrema por hogares Año 2019 : >15,00% pobreza y 0% pobreza extrema.

-Índice de Desarrollo Humano Año 2019: 0,800.

-Desnutrición infantil en menores de 5 años Año 2020: 1,40%.

-Matrícula estudiantil por nivel de educación: -Educación preescolar : 97,00%, Educación primaria : 98,50% y Educación media: 95,00%.

#### **Articulación/ Coordinación**

Sin información

#### **Presupuesto**

Se declara diseñar la planificación de la inversión pública para el ejercicio del presupuesto anual, con el fin de dar consistencia a la política fiscal con los objetivos económicos y sociales de la Nación.

#### **Monitoreo y evaluación**

Desarrollar un sistema único que integre la formulación,

ejecución y control de los planes y proyectos vinculados con el presupuesto público, que permita el seguimiento oportuno de las metas y objetivos establecidos

## Anexo II

### Institucionalidad, legalidad y rol del poder legislativo en el proceso presupuestario

Cuadro A.1

País	Organismo	Actores Participantes
	Rector del Sistema Presupuestario	Rol del Legislativo Otras Instancias de rendición de cuentas
Argentina	Oficina Nacional de presupuesto (ONP), Subsecretaría de Presupuesto. Secretaría de Hacienda Ley N°24.156 (1991) Ley N°11.672 (1969)	El legislativo puede aumentar ingresos y disminuir gastos sin restricciones. Si el presupuesto no se aprueba por el congreso antes del inicio fiscal se aplica el presupuesto del año anterior en forma provisional
Bolivia	Viceministerio de Presupuesto y Contaduría (VMPC). Ministerio de Hacienda Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental 1990. (Ley SAFCO), el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP, antes Ministerio de Hacienda) es el órgano rector del sistema de presupuestos.	S/D
Brasil	Secretaría de Presupuesto Federal (SOF). Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión Ley N°4320 Ley N°8 (1990) Ley n°101 (2000) Ley N°10.180 (2001)	El legislativo puede aumentar ingresos, disminuir gastos sin restricciones Si el presupuesto no se aprueba por el congreso antes del inicio fiscal, el proyecto del ejecutivo entra en vigor de manera transitoria  Los gastos que no cuenten con aprobación del Congreso no están permitidos
Colombia	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y Departamento Nacional de Planeación (Inversión) Constitución Política de Colombia de 1991. Capítulo III, Del presupuesto, del Título XII, Del régimen económico y de la hacienda pública Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto Ley 617 de 2000.	El legislativo puede modificar los gastos solo si se tienen como contrapartida los ingresos para justificar los gastos
Costa Rica	Dirección General de Presupuestos (DGNP) Ministerio de Hacienda Ley N°8131 (2001)	El legislativo puede disminuir partidas de gastos
Chile	Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda Ley de Administración Financiera. 1975 Ley de Presupuestos Anual	El Legislativo solo puede disminuir el nivel de gasto y rechazar partidas que no contengan gastos permanentes aprobados por otras leyes. La estimación de ingresos es presentada al Congreso, pero este no tiene facultades para modificarla. Si el legislativo no despacha el proyecto en el plazo constitucional, se aprueba la proposición del Ejecutivo; la reasignación presupuestaria durante su ejecución es facultad de este último.
Ecuador	Subsecretaría de Presupuestos (SP). Ministerio de Economía y Finanzas. Decreto N°1429 (1977) Ley N°18 (1992) Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -COPLAFIP-, publicado en el Registro Oficial No 306 del 22 de octubre del 2010.	El poder de enmienda del Legislativo es con restricciones, aunque cuenta con la capacidad de insistencia para sus rectificaciones. Si el Legislativo no aprueba el proyecto, se da por aprobado el presupuesto del año anterior.

Cuadro A.1 (Conclusión)

País	Organismo	Actores Participantes
	Rector del Sistema Presupuestario	Rol del Legislativo Otras Instancias de rendición de cuentas
	Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia-Codificación (2006) y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en el Artículo 105, como	La reasignación presupuestaria, esta recae en el Ejecutivo con la aprobación del Parlamento. La iniciativa y el veto corresponden también al gobierno que tiene un plazo de 30 días, desde que presenta el proyecto, para la aprobación del presupuesto en el Parlamento.
El Salvador	Dirección General de Presupuesto (D GP). Ministerio de Hacienda Ley AFI N°516 (1995)	El legislativo puede disminuir partidas de gastos Si el presupuesto no se aprueba por el congreso antes del inicio fiscal se aplica el presupuesto del año anterior en forma provisional
Guatemala	Dirección Técnica de Presupuesto (DTP) Ministerio de Finanzas Públicas Ley Orgánica del Presupuesto (LOP)	Legislativo puede aumentar ingresos, disminuir gastos sin restricciones
Honduras		Legislativo puede aumentar ingresos, disminuir gastos sin restricciones Si el presupuesto no se aprueba por el congreso antes del inicio fiscal se aplica el presupuesto del año anterior en forma provisional Los gastos que no cuenten con aprobación del Congreso no están permitidos
México	Subsecretaría de Egresos (SSE) Secretaría de Hacienda y Crédito Público Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), promulgada en el marco de la Reforma Hacendaria Integral (RHI) aprobada en noviembre de 2007	El poder de enmienda del Legislativo tiene restricciones, aunque cuenta con la capacidad de insistencia para sus rectificaciones. La iniciativa y el veto corresponden al Poder Ejecutivo. La Ley de Ingresos debe ser aprobada por ambas cámaras. El Presupuesto de Egresos, que formalmente es un decreto, es aprobado solamente por la Cámara de Diputados de la Unión.
Panamá	Dirección de Presupuestos de la Nación (DIPRENA) Ministerio de Economía y Finanzas	El legislativo puede disminuir partidas de gastos Si el presupuesto no se aprueba por el congreso antes del inicio fiscal se aplica el presupuesto del año anterior en forma provisional
Paraguay	Dirección de General de Presupuesto (DGP) Ministerio de Hacienda Ley N.º 1535/99 de Administración Financiera del Estado, y su respectivo reglamento (Decreto Ni 8127) Ley Anual de Presupuesto	Legislativo puede aumentar ingresos, disminuir gastos sin restricciones Si el presupuesto no se aprueba por el congreso antes del inicio fiscal, el proyecto del ejecutivo entra en vigor de manera transitoria
Perú	Dirección Nacional de Presupuesto (DNPP) Ministerio de Economía y Finanzas Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público (2004), la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (2004)	El legislativo puede modificar el proyecto del presupuesto dentro de los agregados de gasto propuesto por el ejecutivo
República Dominicana	Dirección General de Presupuesto.	Legislativo puede aumentar ingresos, disminuir gastos sin restricciones El legislativo puede disminuir partidas de gastos
Venezuela	Oficina Nacional de Planeamiento y Presupuesto (ONAPRE). Ministerio del Poder Popular para la Economía y Finanzas. LOAFSP N°38.198 (2005) Ley N°37.029	S/D
Uruguay	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) Ministerio de Economía y Finanzas y Contaduría General de la Nación	El Poder Legislativo debe pronunciarse exclusivamente sobre montos globales por Inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos; no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos.

Fuente: Elaboración propia en base a BID (2015), OECD/IADB (2014)

## Anexo III

### Presupuesto por programa en América Latina y el Caribe: clasificación y detalle

Cuadro A.2

País	Técnicas presupuestarias
Argentina	Estructuración del presupuesto de gastos de cada una de las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional según programas. Se denomina “programa” a la categoría programática que expresa un proceso de producción o de provisión de uno o más productos terminales, contenidos en una red dada de acciones presupuestarias de una jurisdicción o entidad”. <sup>a</sup>
Bolivia	Si bien la ley establece la disposición de presupuestar por programas, las directrices presupuestarias no establecen que los programas deben identificar los bienes y servicios
Brasil	La Ley de Directrices Presupuestarias, señala que los presupuestos deben tener una clasificación en base a programas. Se incorpora el concepto de Programa Temático y Acciones, de carácter intersectorial vinculados a los objetivos del Plan Plurianual.
Colombia	Presupuesto por Programas considera solo los Programas de Inversión. El presupuesto de gastos distingue gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión. Programas de inversión. Estos programas presupuestarios están concebidos como un instrumento destinado a producir bienes que incrementan el capital nacional.
Costa Rica	Presupuesto por Programas. —“Inicio de programación” el cual establece que los presupuestos “deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo”.
Chile	La clasificación presupuestaria si bien considera presupuestar por programa, ésta se aplica de forma agregada, no se emplean categorías de subprogramas, actividades, proyectos u obras.
Ecuador	El presupuesto está basado en la técnica de presupuestación por resultados sobre la base de programas identificados en estrecha vinculación a la planificación y en un horizonte plurianual.
El Salvador	Presupuesto estructurado por áreas de gestión, desagregadas por unidad presupuestaria y línea de trabajo.
Guatemala	El presupuesto de gasto programable está estructurado con base en programas con metas de producción y codificados para su identificación.
Honduras	Presupuesto por programas Se incorporaron a las categorías programáticas del presupuesto las mediciones de la producción. Se vinculó la clave presupuestaria con la estructura de clasificación de los planes.
México	Presupuesto por Programas, estableciendo a través de la Matriz de Marco Lógico la secuencia de actividades, productos y resultados.
Panamá	El marco legal que regula la estructuración del presupuesto únicamente establece la obligatoriedad de estructurar el presupuesto programable con base en dos programas: i) gastos de funcionamiento y ii) gastos de inversión. El énfasis establecido en la Ley del Presupuesto General del Estado es el objeto del gasto
Paraguay	El proceso del Presupuesto General de la Nación tiene como base el sistema de presupuesto por programas. La técnica presupuestaria que utiliza el país es de presupuesto por programas. La clasificación programática del gasto presenta una apertura restringida, no asimilable al nivel de desagregación sub-funcional del EFP/CFAP <sup>b</sup> . Solo el gasto en Inversión posee una desagregación el Programas, Subprogramas y Proyectos; el resto del gasto público se clasifica de acuerdo a programas que presentan un mayor grado de agregación.
Perú	Presupuesto por programas. Los programas presupuestales son como unidad básica de la estructuración del presupuesto público y se enmarcan en el presupuesto por resultados incorporado en la Ley General del Sistema de Presupuesto Público. Los programas presupuestales se diseñan en base de la cadena de valor público: insumo, procesos, producto, resultado y su contribución a los objetivos de los programas y planes sectoriales y prioridades gubernamentales

Cuadro A.2 (Conclusión)

País	Técnicas presupuestarias
República Dominicana	<p>Presupuesto por Programas</p> <p>Se establece que el presupuesto debe expresar claramente los planes estratégicos, las relaciones insumo-producto, enfatizar en el desarrollo metodológico y la aplicación de los indicadores de resultados y lograr que los responsables de los programas presupuestarios definan rigurosamente sus productos, los revisen y actualicen, establezcan los correspondientes indicadores para permitir la evaluación de la ejecución y provean información detallada sobre sus logros y dificultades</p>
Uruguay	<p>El presupuesto quinquenal está organizado por áreas programáticas y programas. En la exposición de motivos del Presupuesto Nacional 2010-2014 se señala que éste se ha estructurado en Áreas Programáticas (AP), las cuales representan las funciones que el Estado desarrolla, y que, por su continuidad en el tiempo, pueden trascender los periodos de gobierno</p>

Fuente: BID (2015) y OECD/IADB (2014)

<sup>a</sup> BID (2015). Pág.96

<sup>b</sup> Clasificación de Funciones Gubernamentales de Naciones Unidas, y Estadísticas Financieras Gubernamentales del FMI.

## Anexo IV

### Temas tratados por país miembro en reuniones anuales de la Red SNIP

Cuadro A.3

País	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ecuador	SNIP Ecuador		Espacios de planificación regional y sus avances	Vinculación de las Redes de Planificación, inversión y Presupuesto	Inversión Pública en infraestructura y crecimiento económico sectorial	Priorización y selección de proyectos y depuración de proyectos deficientes en la ejecución de proyectos sociales
Guatemala	Reglas fiscales e inversión pública	Metodologías de formulación y evaluación de proyectos	Evaluación de los SNIP de Guatemala y las innovaciones sugeridas para su modernización	Gestión de la Inversión Pública	Experiencias subnacionales de inversión pública	Vinculación Plan- Presupuesto para el Desarrollo
República Dominicana	Los sistemas nacionales de inversión pública y su aporte a la gestión por resultados	Innovación, avances y desafíos en la integración de la planificación y el presupuesto	El SNIP de República Dominicana	Creación de Capacidades en el SNIP de República Dominicana	Políticas Públicas y Sistemas de Información sobre Inversión Pública	SNIP como plataforma institucional para el Desarrollo y la Cohesión Territorial
Chile	Estado actual del SIN Avances metodológicos	SNIP avances tecnológicos	Sistema de Evaluación ex – post y de seguimiento del proceso inversor	Metodologías de Formulación y Evaluación Social de Proyectos	Experiencia y Procesos de evaluación de impacto	Gestión de riesgos climáticos en Inversión Pública e impactos económicos, Caso Chile
México	Proyectos para la prestación de servicios	Asociaciones Público Privadas (APP)	Avances y desafíos en el SNIP de México	Georreferenciación de la inversión como parte de la innovación en el SNIP de México	Políticas Públicas y Sistemas de Información Sobre inversión Pública	Lecciones aprendidas en México, planeación, análisis y evaluación, presupuesto
Paraguay	Regímenes de PPP como alternativa para la Inversión	Sistemas de Información para el seguimiento de la Inversión Pública	Integración de la planificación y el presupuesto	El uso de sistemas georreferenciados y otras prácticas de las TIC como instrumentos de fortalecimiento a la rendición de cuentas.	Inversión Pública en infraestructura y crecimiento económico sectorial	Experiencia de Inversión Pública en Gobiernos Subnacionales, tratamiento de las inequidades territoriales y desarrollo urbano, caso Paraguay
Costa Rica	SNIP		MIDEPLAN	El análisis de Riesgo ajustado por cambio climático en los SNIP	Enfoques institucionales y metodologías, SNIP's y el cambio climático	Gestión de riesgos climáticos en Inversión Pública e impactos económicos, caso Costa Rica

Cuadro A.3 (continuación)

País	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Argentina	Metodología de estimación de resultados e impactos de los planes y proyectos de obra pública	SNIP	Brecha de Inversión	Criterios de Priorización de la Demanda de Inversión-nuevos requerimientos	Experiencia y procesos de evaluación de impacto	
Brasil			Experiencias de Articulación entre Niveles de Gobierno Locales y Nacionales en la región			
Panamá		SNIP	La brecha en infraestructura en Latinoamérica y el Caribe el caso de Panamá	Desarrollo de Capacidades en los SNIP, Panamá	Inversión Pública en infraestructura y crecimiento económico sectorial	Experiencia de Inversión Pública en Gobiernos Subnacionales, tratamiento de las inequidades territoriales y desarrollo urbano, caso de Panamá
Perú		Articulación territorial de los programas presupuestales	Áreas de innovación en el SNIP de Perú	El SNIP de Perú incorporando la Gestión de Riesgos en un contexto de cambio climático	Inversión Pública en infraestructura y crecimiento económico sectorial	
Barbados				Public investment management, the Barbados Experience		
Jamaica				Jamaica's Public Investment Management System	Asociaciones Público Privadas	Public Private Partnership in NPIS, the Jamaican System
Bolivia	Inversión pública en Bolivia: infraestructura	Avances y desafíos en la gestión de la Inversión	Mapa de la Inversión Pública en Bolivia	Herramientas Georreferenciales para la Inversión Pública	Enfoques institucionales y metodologías, SNIP's y el cambio climático	Gestión de riesgos climáticos en Inversión Pública e impactos económicos el caso de Bolivia
Honduras		Experiencia de las APP	Metodología de formulación y evaluación de proyectos de inversión pública	Alineación de los SNIPs al marco fiscal de mediano plazo del presupuesto plurianual Honduras	Gestión de la Inversión Pública	Gestión de riesgos climáticos en Inversión Pública e impactos económicos, caso de Honduras

Cuadro A.3 (continuación)

<b>País</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Nicaragua	Planificación de Mediano y Largo Plazo de la infraestructura	Nuevos desarrollos en los Sistemas de Información de la Inversión Pública	Innovaciones y desafíos en el Banco de Proyectos SNIP	Alineación de los SNIPs al marco fiscal de mediano plazo del presupuesto plurianual Nicaragua	Enfoques institucionales y metodologías, SNIP's y el cambio climático	Lecciones Aprendidas, Planificación, inversión y presupuesto
Uruguay		Precios Sociales	Los esquemas público privados y la brecha de infraestructura en América Latina		Asociaciones Público Privadas	
Colombia			SNIP Colombia Innovaciones y Retos			
El Salvador			Gestión de la Inversión Pública Local	SNIP El Salvador		Priorización y selección de proyectos y depuración de proyectos deficientes en la ejecución de proyectos sociales
Corea	Gestión de la Inversión Pública en Corea	APP, para el desarrollo de Infraestructura		Inversión Pública en Core	Tratamiento de la equidad territorial	
Mozambique						Integrated Investment Program Nature and Evolution
BID	Los SNIP y su aporte a la GpRD	Desafíos de la gestión de la inversión en ALC	Innovación en los SNIP en ALC	Diseñando para un desarrollo efectivo	Panorama de la inversión pública y su eficiencia en América Latina y el Caribe experiencia del BID en apoyo a los SNIP	Protección de la inversión pública en un contexto de restricciones
CEPAL	Reglas fiscales e inversión pública	Tendencias de la planificación en América Latina y el Caribe	Desafíos de los SNIP en el contexto de las políticas de Gobierno abierto en ALC	Un puente al futuro: dinamizar la inversión desde el ámbito público	ODS y el rol de la Inversión Pública	Experiencia de la Inversión Pública en Gobiernos Subnacionales y tratamiento de las inequidades territoriales
CAF						Evaluación de Impacto como herramienta de Gestión Pública
Banco Mundial		Gestión de la Inversión Pública	Avance y desafíos en los Sistemas de Inversión Pública en África			

Cuadro A.3 (conclusión)

<b>País</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
OCDE						La gobernanza de la inversión pública, buenas prácticas y desafíos de los países de la OCDE

Fuente: Elaboración propia en base a la información de los programas y presentaciones de los encuentros internacionales de la Red SNIP, disponibles en la página web de la Red SNIP (<http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/6/52956/P52956.xml&base=/tpl/blanco.xsl>).

## Anexo V Resumen: sistemas de seguimiento y evaluación

Cuadro A.4

País	Marco legal			Sistemas de Seguimiento y Evaluación	Evaluaciones realizadas	Difusión de Resultados
	Normas relevantes para el seguimiento y evaluación	Entidades coordinadoras	Funciones definidas			
Chile	<p>Ley 19896 de 2003 sobre modificaciones a la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Decreto Ley 1263)</p>	<p>Ministerio de Hacienda</p>	<p>-Art.1: Una de las modificaciones más importantes en materia de evaluación tiene que ver con la incorporación de un inciso al artículo 52 del Decreto Ley 1263 el cual versa lo siguiente: "Conforme a lo dispuesto en el inciso precedente, anualmente se efectuará la evaluación de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional, incluidos en los presupuestos de los servicios públicos [...]. Asimismo, los órganos y servicios públicos regidos por el título II de la ley N° 18.575, deberán confeccionar y difundir anualmente un informe que incluya una cuenta de gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas, de acuerdo a las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda.</p>	<p>Sistema de Evaluación y Control de Gestión</p>	<p>1.- Evaluación de Programas Gubernamentales del Programa Educación para Personas Jóvenes y Adultas (2016); 2.- Evaluación de Impacto del Subsidio Familiar y Asignación Familiar (2014); 3.- Evaluación del Gasto Institucional del Instituto de Seguridad Laboral (2013); 4.- Evaluación de Programas Nuevos: Barrio en Paz (2011).</p>	<p>- En página web de DIPRES se publican informes ejecutivos y finales de todas las evaluaciones realizadas por la entidad en el marco del Sistema de Evaluación y Control de Gestión. - Los informes del Balance de Gestión Integral (BGI) de cada servicio exponen de manera anual los recursos usados y los principales logros alcanzados. - Plataforma del Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) expone información de seguimiento acerca de todos los programas sociales ejecutados por el poder ejecutivo.</p>
	<p>Decreto 1177 de 2004 de Ministerio de Hacienda.</p>	<p>Dirección de Presupuestos (DIPRES)</p>	<p>- Art.5: Responsabilidad de la ejecución de la Línea de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) y de la Línea de Evaluación de Impacto de Programas (EI), realizando la selección de programas a evaluar, la definición de metodología, provisión de recursos, entre otras actividades.</p>			
	<p>Ley 20530 de 2011 que crea el Ministerio de Desarrollo Social</p>	<p>Comité Interministerial  Ministerio de Desarrollo Social</p>	<p>- Art.3: Asegurar que el desarrollo de las evaluaciones sea consistente con las políticas gubernamentales; que las conclusiones que surjan de este proceso sean conocidas por las instituciones que lo conforman y; que se disponga de los apoyos técnicos y coordinaciones necesarias para el buen desarrollo del mismo.  - Art.3: Entre las funciones y atribuciones del Ministerio, se encuentran: i) evaluar y pronunciarse, mediante un informe de recomendación, sobre los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente, que sean propuestos por los ministerios o servicios públicos, de manera de lograr una coordinación en el diseño de las políticas sociales. El informe deberá contener una evaluación, entre otros, de la consistencia, coherencia y atinencia de tales programas sociales, y este análisis será un factor a considerar en la asignación de recursos [...]; y, ii) colaborar con el seguimiento de la gestión e implementación de los programas sociales que están siendo ejecutados por los servicios públicos [...].</p>			

Cuadro A.4 continuación)

Marco legal		Funciones definidas		Sistemas de Seguimiento y Evaluación		Evaluaciones realizadas		Difusión de Resultados	
País	Normas relevantes para el seguimiento y evaluación	Entidades coordinadoras	Marco legal	Funciones definidas	Sistemas de Seguimiento y Evaluación	Evaluaciones realizadas	Difusión de Resultados		
Colombia	Decreto 1082 de 2015 de Departamento Nacional de Planeación.	Departamento Nacional de Planeación (DPN)	- Art. 2.2.7.1.3.2: Se establece al DPN como coordinador técnico y administrador de SENERGIA. - Art. 2.2.7.2.1.3: El DPN es el coordinador técnico, operativo y tecnológico del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno, lo que da consistencia a la recolección y análisis de la información. - Art. 2.2.7.3.1.4: El DPN estará a cargo de la coordinación de todo el proceso de evaluaciones estratégicas en sus diferentes fases: i) Selección de la intervención pública a evaluar; ii) Diseño de la evaluación; iii) Contratación de la evaluación; iv) Ejecución de la evaluación; y v) Socialización de los resultados y recomendaciones de la evaluación - Art. 2.2.7.4.1.1: Sinergia territorial es una estrategia institucional, liderada por el DNP, cuyo objetivo es brindar asistencia técnica a municipios y departamentos en el diseño, implementación y puesta en marcha de sistemas de seguimiento a sus planes de desarrollo	<p>Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SENERGIA)</p> <p>1-Evaluación de Impacto del Programa Colombia Mayor (2016); 2-Evaluación Institucional y Resultados del Programa de Reparación Colectiva (2016); 3-Evaluación de Operaciones de las Medidas de Defensa Comercial (2017)</p>	<p>-En página Web de SENERGIA se publica variada información tales como: i) repositorio de evaluaciones; ii) herramientas metodológicas; iii) las agendas anuales de evaluaciones; iv) una plataforma en línea sobre el seguimiento del Plan Nacional; v) Informes y documentos de interés.</p>				
México	Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006  Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)  Secretaría de la Función Pública (SFP)	- Art. 303 Bis: En el marco del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), la Secretaría se coordinará con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para que conjuntamente emitan el programa anual de evaluación a que se refiere el artículo 110 de la Ley, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables [...] La Secretaría coordinará las evaluaciones previstas en el programa anual de evaluación, con excepción de aquellas en materia de desarrollo social.  - Art.110: La Secretaría realizará bimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por la Función Pública y las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.  - Art.111- La Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño.	<p>Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)</p> <p>1-Evaluación de Diseño del Programa de Aseguramiento Agropecuario (2016); 2-Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa Fomento y Promoción de la Inversión en el Sector Turístico (2016); 3-Evaluación de Procesos del Programa para el Desarrollo de la Industria de Software (PROSOFT) y la innovación (2016); 4-Evaluación Complementaria del Subsidio a Programas para Jóvenes (2016); 5-Evaluación Estratégica de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (2016); 6-Evaluación de Diagnóstico al Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (2015);</p>	<p>- La SHCP dispone de un Observatorio del Gasto para la Transparencia Presupuestaria, en el cual se desarrolla un amplio despliegue de información acerca del Sistema de Evaluación de Desempeño, exponiendo un completo portafolio de las evaluaciones realizadas y recopilando aquellos compromisos que los ejecutores de los programas se comprometieron a realizar. - El CONEVAL cuenta con una página web en el cual se expone: i) informes de evaluación de programas y políticas sociales; ii) el sistema de indicadores de los programas sociales; iii) una recopilación de la metodología para cada uno de los tipos de evaluaciones; iii) Los compromisos asumidos por los ejecutores de los programas;</p>				
	Ley General de Desarrollo Social de 2004	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	- Art.72: La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del CONEVAL, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objeto social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionales, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.	<p>Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política de Desarrollo Social</p>					

Cuadro A.4 (continuación)

País	Marco legal			Sistemas de Seguimiento y Evaluación	Evaluaciones realizadas	Difusión de Resultados
	Normas relevantes para el seguimiento y evaluación	Entidades coordinadoras	Funciones definidas			
Uruguay	Enmienda constitucional publicada en DOF 10/02/2014		<p>- Art. 81: [...] Tiene por objeto nombrar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.</p> <p>- Art. Único. Se adiciona un apartado C en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual versa lo siguiente: "El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.</p>	7.- Evaluación Específica del Programa de Infraestructura Física Educativa (2015);	iv) buenas prácticas en monitoreo y evaluación; entre otras cosas.	
	Ley 18996 de 2012 sobre rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal ejercicio 2011	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	<p>- Art. 22: Agrega las siguientes disposiciones al artículo 39 (relativo a los comités de la OPP en materia presupuestal) de la ley de Presupuesto Nacional: "Evaluar las intervenciones públicas de los organismos del Presupuesto Nacional. A estos efectos, se entiende por intervención pública el conjunto de actividades que tiene como propósito común paliar o resolver necesidades o problemas padecidos por determinada población objetivo.</p> <p>La agenda de evaluación de intervenciones públicas será fijada anualmente por el Poder Ejecutivo a iniciativa de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. La evaluación podrá ser previa, concomitante o posterior. Los órganos o personas jurídicas responsables de las intervenciones a evaluar deberán asegurar las condiciones necesarias para el adecuado desarrollo del proceso de evaluación.</p> <p>Facultase a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a suscribir acuerdos con los órganos o personas jurídicas evaluadas, a efectos de implementar acciones de mejora que deriven del proceso de evaluación."</p>	8.- Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo al Empleo (2012).		
			<p>- Art. 9: Establece competencias del MIDES tales como: Sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios y organismos, le compete formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general.</p>	1.- Evaluación DID del Programa de Desarrollo Productivo Rural (2015) 2.- Evaluación Cualitativa del Programa Cercanías (2014) 3.- Evaluación del Programa Atlas Comunitarias (2014)	<p>- La OPP, a través de la Agencia de Gestión y Evaluación (AGEV), dispone un Observatorio de Políticas Públicas en el cual se puede tener acceso a los informes finales de las diversas evaluaciones DID desarrolladas en el marco del Sistema de Planificación Estratégica y Evaluación.</p> <p>- Desde la página web del Ministerio de Desarrollo Social se expone: i) Informes y estudios de seguimiento y evaluación de diversos programas sociales; ii) Un observatorio que contiene múltiples indicadores relevantes para el área social.</p>	

Cuadro A.4 (continuación)

País	Marco legal			Sistemas de Seguimiento y Evaluación	Evaluaciones realizadas	Difusión de Resultados
	Normas relevantes para el seguimiento y evaluación	Entidades coordinadoras	Funciones definidas			
Costa Rica	Ley 8131 de 2001 sobre Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	Ministerio de Hacienda Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	<p>- Art. 56: Resultados de la evaluación. El Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, deberán evaluar los resultados de la gestión institucional para garantizar tanto el cumplimiento de objetivos y metas como el uso racional de los recursos públicos. (...) Además, ambos Ministerios elaborarán conjuntamente un informe de cierre del ejercicio presupuestario y lo presentarán a la Autoridad Presupuestaria para que lo conozca y proponga recomendaciones al Presidente de la República.</p> <p>Art. 2: Para fortalecer la gestión gubernamental, el Poder Ejecutivo seleccionará anualmente algunas políticas, planes, programas o proyectos de impacto en el desarrollo del país para que sean evaluados de manera especial. Estas evaluaciones serán realizadas por medio del SINE, adicionalmente a las evaluaciones que conciernen al PND. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) coordinará con los o los Ministros Rectores y con las o las jerarcas institucionales la realización de esas evaluaciones especiales</p> <p>- Art. 6: El SINE estará dirigido por MIDEPLAN, que coordinará acciones entre las o los ministros rectores y las o las jerarcas institucionales, así como entre las secretarías sectoriales y las unidades de planificación institucional. MIDEPLAN elaborará y difundirá estrategias, lineamientos y metodologías para el monitoreo y la evaluación de políticas, planes, programas y proyectos, que serán utilizados por los órganos, entes y empresas públicas del SINE.</p>	Sistema Nacional de Evaluación (SINE)	<p>1.- Evaluación de Diseño, Procesos y Resultado del Programa Emplate (2016);</p> <p>2.- Evaluación sobre la Gestión de Procesos en el Servicio de Atención y Protección Infantil en el marco de la Agenda Nacional Educación y Nutrición y Centros de Atención Integral (2016);</p> <p>3.- Evaluación del Diseño, Gestión y Ejecución del Beneficio "Alternativas de Atención y Desarrollo de la Niñez" (2014-2015).</p>	<p>- La difusión de los resultados se realiza principalmente por medio de informes publicados en la página web del MIDEPLAN, los que exponen información respecto de las evaluaciones realizadas en el marco de la Agenda Nacional de Evaluación y respecto de los seguimientos periódicos realizados al Plan Nacional de Desarrollo.</p>
	Decreto 35755 de 2010 sobre Sistema Nacional de Evaluación.	Ministerio de Hacienda Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)				
Ecuador	Decreto Ejecutivo 1372 de 2004 que crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)	<p>- Art. 4: Entre las atribuciones de la SENPLADES, se encuentran:</p> <p>Establecer los lineamientos generales de la planificación nacional, dirigirla y efectuar el seguimiento y evaluación correspondiente en forma conjunta con los gobiernos sectoriales; las organizaciones empresariales, laborales y sociales; las universidades y escuelas politécnicas.</p> <p>Analizar y evaluar los planes operativos, medidas coyunturales, programas y proyectos específicos que permitan alcanzar las metas contempladas en los planes de desarrollo</p>	Subsistema de Seguimiento y Evaluación	<p>1.- Evaluación de Impacto del Programa Mi Primer Empleo</p> <p>2.- Evaluación de Resultados del Programa Desnutrición</p> <p>3.- Evaluación de Diseño del Programa de Alimentación Escolar<sup>a</sup></p>	<p>- Difusión de ciertos documentos de trabajo relacionados con el Subsistema de Seguimiento y Evaluación en la página web de la SENPLADES.</p>
	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de 2010		<p>- Art. 17: Instruccion metodológicas.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo elaborará los instructivos metodológicos para la formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales.</p> <p>- Art. 26: Realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y sus instrumentos</p>			

Cuadro A.4 (continuación)

País	Marco legal			Sistemas de Seguimiento y Evaluación	Evaluaciones realizadas	Difusión de Resultados
	Normas relevantes para el seguimiento y evaluación	Entidades coordinadoras	Funciones definidas			
	Decreto Ejecutivo 878 de 2008 sobre Sistema Nacional de Planificación		- Art.3: Acciones de la SENPLADES: Realizará seguimiento a la ejecución de los planes, programas y proyectos ejecutados por el gobierno central o con la participación de sus entidades. Realizará estudios de evaluación de impacto de los planes, programas y proyectos;			
Bolivia	Ley 777 de 2016 sobre Sistema de Planificación Integral del Estado	Ministerio de Planificación del Desarrollo	- Art.7: Declara como Órgano Rector del Sistema de Planificación Integral al Ministerio de Planificación del Desarrollo. Entre otras cosas, le corresponde: Coordinar la formulación, ejecución, implementación, seguimiento, evaluación y ajustes del Plan General de Desarrollo Económico y Social, Plan de Desarrollo Económico y Social, y otros planes. - Art.28: El Órgano Rector del Sistema de Planificación Integral del Estado, coordinará y administrará el Subsistema de Seguimiento y Evaluación Integral de Planes, que será aplicado por todas las entidades públicas señaladas en el Artículo 4 y en el marco de las responsabilidades establecidas en el Artículo 12, de la presente Ley	Subsistema de Seguimiento y Evaluación Integral de Planes	Sin Información	Sin Información
Venezuela	Decreto 01 de 2013 que crea Ministerio del Poder Popular de Planificación	Ministerio del Poder Popular de Planificación	- Art. 4: Ministerio del Poder Popular de Planificación: Regulación, formulación, seguimiento y evaluación de políticas, planes de desarrollo y Plan Operativo Anual. La realización de la evaluación de los resultados de la gestión de organismos que integran la AP Nacional y su divulgación, particularmente la evaluación de desempeño institucional	Sin Información	Sin información	Sin información
	Decreto 4070 de 2004 que Reorganiza la Secretaría Técnica de Planificación	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)	- Art.2: La Secretaría Técnica de Planificación es el órgano rector de los sistemas nacionales de planificación: seguimiento y evaluación de la gestión pública.  - Art.112: Durante el ejercicio fiscal 2011, los Ministerios de Educación y Cultura, Salud Pública y Bienestar Social, Obras Públicas y Comunicaciones u otros organismos y Entidades del Estado deberán iniciar la aplicación del Sistema de Evaluación y Seguimiento de programas, subprogramas y proyectos, en el marco de la implementación gradual del Presupuesto por Resultados. A tal efecto, el Ministerio de Hacienda deberá establecer en la reglamentación de la presente ley, las normas y procedimientos y los instrumentos de control de gestión, identificando los programas, subprogramas y proyectos orientados al PPR.			- En página web del Ministerio de Hacienda se difunde los resultados de los diversos instrumentos utilizados para el seguimiento y evaluación, tales como los informes de evaluaciones a programas presupuestarios, los balances anuales de la gestión pública y los indicadores de desempeño consolidados.
Paraguay	Ley 4249 de 2011 que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2011	Ministerio de Hacienda		Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria	Sin información	1.- Evaluación de Diseño del Subprograma Pensión a Adultos Mayores (2015); 2.- Evaluación de Diseño y Gestión de Subprograma Salud Reproductiva y Sexual y Kit de Pato (2015); 3.- Evaluación Financiera Subprograma Servicio Nacional de Promoción Profesional (2015);

Cuadro A.4 (continuación)

País	Marco legal			Sistemas de Seguimiento y Evaluación	Evaluaciones realizadas	Difusión de Resultados
	Normas relevantes para el seguimiento y evaluación	Entidades coordinadoras	Funciones definidas			
Perú	Ley 28411 de 2012 sobre Sistema Nacional de Presupuesto	Ministerio de Economía y Finanzas	- Art.79: El Presupuesto por Resultados (PpR) se implementa progresivamente a través de los programas presupuestales, las acciones de seguimiento del desempeño sobre la base de indicadores, las evaluaciones y los incentivos a la gestión, entre otros instrumentos que determine el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, en colaboración con las demás entidades del Estado.  - Art.10: Este artículo indica algunas funciones especiales de la CEPLAN en materia de seguimiento y evaluación, tales como:  Desarrollar el seguimiento y la evaluación de la gestión estratégica del Estado, que comprende el seguimiento y la evaluación de los planes y políticas, los objetivos, los programas y los proyectos prioritarios de desarrollo nacional, en coordinación con los órganos del Sistema, e informar en forma periódica al Presidente de la República y al Presidente del Consejo de Ministros sobre sus avances, obstáculos y oportunidades y el nivel de cumplimiento de resultados esperados.	Sistema Nacional de Presupuesto Público	1.- Evaluación de Impacto del Programa Soporte Pedagógico Intercultural (2016); 2.- Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuesto del Programa de Fortalecimiento de las Condiciones Laborales (2016);	- En página web del Ministerio de Economía y Finanzas se publican los informes finales de las evaluaciones de diseño y ejecución presupuestaria, así como también reseñas de las evaluaciones de impacto culminadas. También se publican reportes de seguimiento en base a la ejecución física, financiera y de indicadores de desempeño de los programas presupuestales.
	Decreto Legislativo 1088 de 2008 sobre Sistema Nacional de Plancamiento Estratégico y del Centro Nacional de Plancamiento Estratégico	Centro Nacional de Plancamiento Estratégico (CEPLAN)		Sistema Nacional de Plancamiento Estratégico	1.- Evaluación de Procesos del Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (2015); 2.- Evaluación de Impacto del Plan Nacer (2015); 3.- Evaluación de Resultado del Programa Conectar Igualdad (2015)	- El Ministerio de Modernización pone a disposición en su página web un repertorio denominado "Banco de Evaluaciones de Políticas Públicas" donde se consolidan los informes de las evaluaciones realizadas por los diferentes ministerios a sus programas sectoriales.
Argentina	Resolución 416 de 2013 que crea el Programa de Evaluación de Políticas Públicas	Jefatura de Gabinete de Ministros	- Art.1: Créase, en la órbita de la Secretaría De Gabinete Y Coordinación Administrativa de la Jefatura De Gabinete De Ministros, el "Programa De Evaluación De Políticas Públicas", destinado a contribuir al proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración Pública y potenciar las capacidades para su desarrollo con miras a mejorar la gobernabilidad, la calidad de las políticas y los resultados en la gestión de los asuntos públicos.	Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG)		

Cuadro A.4 (continuación)

País	Marco legal			Sistemas de Seguimiento y Evaluación	Evaluaciones realizadas	Difusión de Resultados
	Normas relevantes para el seguimiento y evaluación	Entidades coordinadoras	Funciones definidas			
	Decreto P.E.N. 229 de 2000 que crea Carta Compromiso con el Ciudadano	Ministerio de Modernización  Jefatura de Gabinete de Ministros	- Art.10: La Comisión para la Modernización del Estado, a través de la Secretaría Para La Modernización Del Estado de la Vicepresidencia De La Nación y de la Subsecretaría De La Gestión Pública de la Jefatura De Gabinete De Ministros, tendrá bajo su responsabilidad el establecimiento de los lineamientos generales, criterios, pautas y modalidades para la implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Asimismo, tendrá a su cargo la evaluación final de los informes de avance del Programa y realizará las recomendaciones que considere pertinentes para su perfeccionamiento.			
	Ordenanza Interministerial 102 de 2016 de Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión	Comité de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Federal (CMAF)	- Art. 1: El CMAF coordinará el monitoreo y la evaluación de un grupo seleccionado de políticas públicas, programas y acciones del Poder Ejecutivo Federal. Se mencionan ciertas actividades, tales como la evaluación de capacidades institucionales de órganos y entidades para una implementación, monitoreo y evaluación de políticas, programas y acciones seleccionados. - Art.3 Para lograr lo anterior, el CMAF podrá: I) definir políticas, programas y acciones que serán objeto de monitoreo y evaluación; ii) proponer directrices para el monitoreo y evaluación de políticas, programas y acciones seleccionados.		1.- Evaluación de Impacto del Programa Bolsa Familia (2012); 2.- Estudio sobre la Gestión, Organización e Implementación de Servicios Socio-Asistenciales desarrollados en los CREAS (2004); 3.- Estudio sobre el Diseño, Gestión e Implementación de los Flujos de Seguimiento de las Condicionales de Salud del BPF en el nivel Municipal (2013) 4.- Estudio sobre los Resultados de Fiscalización de la Contraloría General de Unión sobre el Programa Bolsa Familia (2012).	i) En página web del Ministerio de Desarrollo Social y Agrario se dispone de un portal que consolida una gran variedad de informes de los estudios y evaluaciones efectuados a los programas sociales del sector. ii) La página web del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión difunde ciertos informes de seguimiento y monitoreo del PPA.
Brasil	Decreto 8759 de 2016 sobre reglamento del Plan Plurianual (PPA) 2016-2019	Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión	Art.2: El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, en conjunto con otros órganos y organismos de la rama ejecutiva federal, coordinará el seguimiento, evaluación y revisión del PPA 2016-2019, y proporcionará orientación metodológica y soporte técnico para su gestión.	Sistema Integrado de Planificación y Presupuesto		
Guatemala	Decreto número 11 de 2002 sobre Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	- Art.6: Entre las funciones de los Consejos, se encuentra el dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Presidencia de Organismo Ejecutivo o a las entidades responsables	Sin Información	Sin Información	Sin información

Cuadro A.4 (continuación)

País	Marco legal			Sistemas de Seguimiento y Evaluación	Evaluaciones realizadas	Difusión de Resultados
	Normas relevantes para el seguimiento y evaluación	Entidades coordinadoras	Funciones definidas			
Honduras	Decreto 266 de 2013 sobre Optimización de la Administración Pública, mejorar los servicios a la ciudadanía y fortalecimiento de la transparencia del gobierno.	Secretaría de Coordinación General de Gobierno	- Art.29: 1) Coordinación General de Gobierno Auxiliar al Presidente de la República en la coordinación de la administración pública; la planificación estratégica, en el marco de la Visión de País y Plan de Nación; la definición de las políticas generales; la asignación de los recursos para el logro de los objetivos y metas definidos por el Presidente de la República en el plan estratégico anual y plurianual por sectores, mediante articulación del Subsistema de Presupuesto y el Programa de Inversión Pública; los mecanismos y procedimientos de seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión del Gobierno, entre otros. A su vez, el mismo artículo menciona atribuciones en materia de evaluación para las secretarías de los diversos sectores (salud, desarrollo e inclusión social, educación, desarrollo económico, entre otros).	Sin Información	Sin Información	- La difusión de resultados se hace principalmente a través de informes publicados en la página web del FONAC, y consiste en documentos de verificación y seguimiento del plan nacional vigente. Se presentan informes anuales consolidados e informes anuales por región.
			- Art.10: i) Proponer al Presidente de la República, y una vez aprobados por éste, dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas estratégicos, la eficiente y transparente ejecución presupuestaria dentro de los techos sectoriales e institucionales aprobados; ii) Autorizar, previa aprobación del Presidente de la República, los Planes Estratégicos y Operativos Sectoriales, incluyendo las metas, productos y resultados previstos en el Programa de Gobierno; darles seguimiento y evaluar su cumplimiento y desempeño.			
	- Art.11: Están a cargo del alineamiento de las instituciones bajo su coordinación con la planificación estratégica y el presupuesto a ellas asignado. Por medio del Sistema de Gestión por Resultados, serán responsables del seguimiento de los objetivos y metas contenidas en los Planes Estratégicos y Operativos Sectoriales, evaluar su cumplimiento y desempeño. Art.12: Entre sus responsabilidades, deben: 6) Remitir a la coordinación general de gobierno la información sobre el seguimiento y evaluación de las instituciones y dependencias que conforman el Gabinete Sectorial correspondiente.					
	- Art.10: Entre las funciones del Consejo se encuentra el dar seguimiento a la ejecución del Plan de Nación y formular las recomendaciones e indicaciones que procedan para mejorarlo					
	Decreto Ejecutivo PCM/001 - 2014	Gabinetes Sectoriales	- Art.11: Están a cargo del alineamiento de las instituciones bajo su coordinación con la planificación estratégica y el presupuesto a ellas asignado. Por medio del Sistema de Gestión por Resultados, serán responsables del seguimiento de los objetivos y metas contenidas en los Planes Estratégicos y Operativos Sectoriales, evaluar su cumplimiento y desempeño. Art.12: Entre sus responsabilidades, deben: 6) Remitir a la coordinación general de gobierno la información sobre el seguimiento y evaluación de las instituciones y dependencias que conforman el Gabinete Sectorial correspondiente.			
	Decreto Legislativo 286 de 2009 sobre el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de una Plan de Nación para Honduras	Consejo del Plan de Nación  Consejos Regionales de Desarrollo	- Art.26: Entre las funciones de los Consejos, se encuentran: i) Establecer en cada región la línea de base de los indicadores contenidos en el Plan de Nación y establecer la brecha a cubrir para lograr el nivel objetivo; ii) Facilitar el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos a nivel sectorial, así como de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y otras iniciativas amplias, dentro de la región; j) Fortalecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública y la cooperación			

Cuadro A.4 (continuación)

País	Marco legal			Sistemas de Seguimiento y Evaluación	Evaluaciones realizadas	Difusión de Resultados
	Normas relevantes para el seguimiento y evaluación	Entidades coordinadoras	Funciones definidas			
Nicaragua	Ley 550 de 2005 sobre Administración Financiera y del Régimen Presupuestario	Foro Nacional de Convergencia (FONAC)  Dirección General de Presupuesto	- Art.25 Sigüientes atribuciones: i) Coordinar y evaluar la ejecución de los presupuestos, en términos financieros y físicos; ii) Preparar informes periódicos de evaluación de la ejecución presupuestaria; iii) Establecer metodologías y técnicas presupuestarias que posibiliten la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Presupuesto General de la República - Art.65: Evaluación. Realizará en forma trimestral y al cierre del ejercicio presupuestario, un análisis de los resultados físicos y financieros, y una evaluación de los programas de gastos. - Art.66: Informe de Evaluación: Preparará informes con recomendaciones a autoridades superiores	Sistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria	Sin Información	Sin información
El Salvador	Decreto 533 de 2016 sobre Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social.	Órganos Ejecutivos en materia de Desarrollo Social	Art.16 - Las políticas y programas sociales deberán contar con financiamiento asegurado, debiéndose evaluar la eficiencia del gasto público y el impacto de éste, sobre la base de indicadores sociales y de pobreza. La planificación, ejecución y evaluación de las políticas y programas sociales orientados a reducir la pobreza estarán a cargo de los Órganos Ejecutivos en los ramos correspondientes.	Sistema de Información y Evaluación Gerencial	1.- Evaluación de Impacto del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (2014) 2.- Evaluación de Procesos del Programa Presidencial de Dotación de Uniformes, Zapatos y Útiles Escolares (2014) 3.- Evaluación de Medio Término del Programa Comunidades Solidarias Urbanas (2014).	- La STTP dispone un Observatorio de Evaluaciones en donde se expone informes y resenas acerca de las diversas evaluaciones gerenciales realizadas a los programas. - En materia de planificación, la STTP dispone de una plataforma con variada información acerca del Subsistema de Seguimiento y Evaluación.

Cuadro A.4 (conclusión)

País	Marco legal			Sistemas de Seguimiento y Evaluación	Evaluaciones realizadas	Difusión de Resultados
	Normas relevantes para el seguimiento y evaluación	Entidades coordinadoras	Funciones definidas			
República Dominicana	Decreto 01 de 2014 sobre Reformas al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP)	- Art.5: Asigna como atribuciones generales a la STPP: i) Organizar el Sistema Nacional de Planificación y el Sistema Nacional de Estadísticas e Indicadores y coordinarlos. Como coordinador del órgano ejecutivo, tiene las siguientes atribuciones: i) Establecer un adecuado y efectivo sistema de información y evaluación gerencial sobre la implementación de las políticas públicas y de las acciones de las entidades integrantes o adscritas al Órgano Ejecutivo, como herramienta para el seguimiento del Plan General del Gobierno.	Subsistema de Seguimiento y Evaluación		
	Ley 423 de 2006 sobre Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público.	Dirección General de Presupuesto	- Art.8: Entre las funciones de la Dirección, se encuentran: i) Dictar las normas e instructivos técnicos, procedimientos y metodologías para la programación de compromisos, modificaciones presupuestarias y evaluación física y financiera expost de la ejecución de los presupuestos de los organismos públicos comprendidos en esta ley; ii) Evaluar la ejecución física y financiera de los presupuestos de los organismos comprendidos en el Título III de esta ley y elaborar informes sobre el cumplimiento de los objetivos y metas previstas, así como los desvíos producidos y los que se estime ocurrirán durante el ejercicio presupuestario		Sin información	- El MAP dispone una completa plataforma para la difusión de los resultados del SISMAP. A su vez, desarrolla un Observatorio Nacional de la Calidad de los Servicios Públicos, publicando las Cartas Compromisos con el Ciudadano, publicando un Barómetro de Satisfacción Ciudadana, entre otros.
	Ley 41 de 2008 sobre Función Pública y crea la Secretaría de Estado de Administración Pública.	Ministerio de Administración Pública (MAP)	- Art. 8: Entre las atribuciones del MAP se encuentran: i) Identificar las necesidades de fortalecimiento institucional de la Administración Pública y, conforme con las orientaciones que dicta el Presidente de la República, diseñar, ejecutar y evaluar las políticas, planes y estrategias nacionales en la materia; ii) Diseñar, ejecutar y evaluar políticas, planes y estrategias para la implantación de metodologías, técnicas y sistemas de evaluación de la gestión institucional. Para ello promoverá y regulará la realización de evaluaciones periódicas del desempeño institucional que impulsen una cultura de transparencia, y responsabilización de la gestión pública	Sistema de Monitoreo de la Administración Pública (SISMAP)		

Fuente: Elaboración propia

<sup>a</sup> Evidenciar la existencia de los informes de evaluación de programas para el caso de Ecuador fue posible gracias a la revisión del *Panorama de los Sistemas Nacionales de Monitoreo y Evaluación en América Latina*, Gabriela Pérez Yarahuan, Gabriela, Maldonado Trujillo, Claudia editoras. CIDE – CLEAR. 2015. 1° edición. México.

## Anexo VI

### Tipos de evaluación en políticas públicas

**Cuadro A.5**

Aspecto	Tipo	Descripción
Temporalidad	Ex /ante	Evaluación anterior a la implementación de la intervención pública, buscando predecir o cuantificar los efectos. Se usa generalmente para hacer evaluación social de proyectos de inversión (VAN, TIR) y evaluación de diseño de programas públicos.
	Intermedia	Evaluación realizada durante la ejecución de una intervención pública (programa, proyecto, o acciones, etc.) para medir los avances en los resultados intermedios y evaluar aspectos del diseño y gestión de un programa, buscando identificar problemas o trabas que deben ser corregidas.
	Ex post	Evaluación ejecutada luego de terminada la ejecución de una intervención. Busca identificar los resultados finales alcanzados.
Ejecutor	Interna	Realizada por los mismos actores que hacen la intervención pública.
	Externa	Realizada por agentes externos a la institución ejecutora como consultoras privadas, universidades, organismos no gubernamentales, centro de estudios, etc.
	Mixta	Ejecutada de manera conjunta entre actores externos e internos de la institución ejecutora de la intervención.
Enfoque Metodológico	Cualitativas	Basada en técnicas de levantamiento de información cualitativa, como entrevistas, focus group, estudios de caso, etc.
	Cuantitativas	Basada en técnicas de levantamiento de información cuantitativa que incluye recolección de datos de sistemas de información, estadísticas, o encuestas con diseños experimentales o cuasi experimentales.
	Mixta	Uso complementario de metodologías cuantitativas y cualitativas.
Acción Gubernamental	Planes Nacionales	Evaluación del grado de cumplimiento de compromisos, prioridades o metas a nivel nacional.
	Estrategias	Evaluación del grado de cumplimiento de metas en sectores específicos del ámbito público (por ejemplo, estrategia de superación de la pobreza).
	Políticas Públicas	Evaluación integral del efecto de la implementación de alguna política pública implementada para un sector de la sociedad.
	Institucional	Evaluación de una entidad en lo referido al cumplimiento de metas, las capacidades institucionales, el resultado de sus productos y políticas, etc. Incluye el análisis del diseño, la organización y su gestión.
	Programas Públicos	Evaluación de los distintos ámbitos que componen un programa público, como es el diseño, gestión y resultados.
	Proyectos de Inversiones	Evaluación de la rentabilidad social de una inversión, en términos de su costo – beneficio , o costo – eficiencia.
Método	Gabinete	Utiliza solamente la sistematización de información disponible, con trabajo de oficina, y en un tiempo relativamente breve.
	Terreno	Utiliza preferentemente información primaria considerando técnicas de recolección de datos y de medición, y visitas a terreno.
	Mixto	Utiliza ambos métodos anteriores de manera complementaria.
Ámbito de control	Procesos	Considera la forma en que el trabajo es realizado para generar los productos (actividades).
	Productos	Se refiere a los bienes o servicios entregados a los usuarios.
	Resultados intermedios	Evalúa los cambios en las situaciones, estados, actitudes o comportamientos, una vez que se ha realizado la acción pública.
	Resultados finales o impactos	Evalúa los cambios en las situaciones, estados, actitudes o comportamientos en el largo plazo y que son atribuibles exclusivamente a la intervención pública, es decir, aislando los efectos de otras variables externas.

Cuadro A.5 (conclusión)

<b>Aspecto</b>	<b>Tipo</b>	<b>Descripción</b>
Áreas de evaluación	Diseño	Comprende el análisis de la consistencia lógica de los elementos de la intervención (objetivos, productos, actividades, etc.), y la relación y coherencia con su justificación.
	Organización y Gestión	Análisis de los aspectos institucionales, operacionales y administrativos para la ejecución, las modalidades de provisión de los bienes y servicios, responsabilidades, mecanismos, etc.
	Desempeño	Análisis de los resultados intermedios y finales logrados por una intervención, conjugando la evaluación de eficacia, eficiencia, calidad y economía.
	Auditorías del Desempeño	Revisión evaluativa en profundidad de algún elemento específico de la operación y/o resultados de una intervención pública, apuntando al "value for money", es decir, identificando los arreglos o cambios necesarios para producir resultados al menor costo posible.
Dimensión	Eficacia	Evaluación del cumplimiento de los objetivos planteados por la intervención pública.
	Calidad	Evaluación de los atributos del producto (bienes o servicios) entregado por un programa o proyecto.
	Eficiencia	Evaluación de la relación entre la producción física de un producto y los insumos o recursos necesarios para ella.
	Economía	Evaluación de la capacidad de la unidad responsable de la intervención para administrar o gestionar los recursos financieros.

Fuente: Elaboración propia

El emergente paradigma del gobierno abierto se postula como un enfoque renovado para la reforma del Estado y la modernización de la administración pública, a partir de una nueva forma de articular iniciativas relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración de diversos actores para la coproducción de valor público.

Las políticas de gobierno abierto conforman un entramado complejo de cambios que operan de manera transversal en el andamiaje institucional del sector público. Son el sustento de un tejido de prácticas, valores y cultura que favorece la configuración de una plataforma sobre la cual se construye un modelo de gobernanza abierta y colaborativa, para, con y a través de los ciudadanos. Para alcanzar sus metas de desarrollo económico y social, un Estado orientado al desarrollo inclusivo y sostenible debe tener la capacidad de formular e implementar planes, políticas y programas que incorporen tales principios y prácticas.

En el presente documento se describe el estado de los mecanismos e instrumentos de gestión pública en los países de América Latina y el Caribe hacia 2016. En él se aborda la situación de la planificación, la presupuestación, la ejecución y el seguimiento y evaluación de los procesos de gestión pública.