

## seminarios y conferencias

# Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación

## Compendio de experiencias exitosas

La Habana, Cuba, 16 al 17 de noviembre de 2000

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano  
y del Caribe de Planificación  
Económica y Social - ILPES

Dirección de Proyectos y  
Programación de Inversiones - DPPI

Santiago de Chile, mayo de 2001



*Gobierno de la República de Cuba*

El presente documento fue preparado bajo la supervisión de Edgar Ortegón, Director de la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES y coordinador del Seminario sobre las Funciones Básicas de la Planificación. Evento patrocinado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) del Gobierno de Cuba, el cual se llevó acabo en La Habana, Cuba, del 16 al 17 de noviembre de 2000.

Las opiniones expresadas en el 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/I.1544-P

LC/IP/L.189

ISBN: 92-1-321848-6

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.85

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Prólogo</b> .....	7
<b>Sesión inaugural</b> .....	9
Discursos inaugurales .....	9
• Síntesis de la intervención del señor José Luis Rodríguez, Ministro de Economía y Planificación de la República de Cuba, Vice presidente del Consejo de Ministros .....	9
• Síntesis de la intervención del señor Fernando Sánchez- Albavera, Director de ILPES .....	11
• Intervención del señor José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de CEPAL. ....	20
<b>Sesión I: La programación económica en España</b>	
Expositora: Sra. María Elvira Rodríguez, Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos, Ministerio de Hacienda de España .....	29
1. Introducción.....	29
2. La elaboración de planes macroeconómicos a medio y largo plazo .....	30
3. Programación sectorial. La política de ciencia y tecnología...	35
4. La Programación regional.....	37
5. Conclusión .....	41
<b>Sesión II: El sistema nacional de planeación participativa de Colombia 1994-2000</b>	
Expositor: Sr. Clemente Forero, Consejero Nacional de Planeación, Sector Educativo y Cultural de Colombia y Ex- presidente del Consejo Nacional de Planeación .....	43
1. Planeación: racional o consenso .....	43
2. El diseño de la planeación participativa.....	45
3. Diversidad y consenso .....	46

4.	De los conceptos a la construcción de un sistema participativo.....	47
5.	Participación y gobernabilidad.....	48
6.	La evaluación participativa de los planes.....	49
7.	La sociedad en el seguimiento de los planes.....	50
8.	Trochas y planeación "al derecho".....	51
9.	Ordenamiento territorial.....	52
10.	Articulación deliberativa.....	52
11.	Balance de realizaciones.....	53
<b>Sesión III: Planificación participativa de Bolivia</b>		
	Expositor Sr. Mario Galindo, Viceministro de Planificación Estrategia y Participación Popular. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación de Bolivia.....	55
<b>Sesión IV: La experiencia de China: "Tratar bien la relación entre planificación y mercado, profundizando sin cesar la reforma del sistema de planificación"</b>		
	Expositor: Sr. Wang Chunzheng, Vicepresidente Comité Estatal de Planificación y Desarrollo de China.....	91
1.	La transición del sistema de planificación altamente centralizado hacia el sistema de economía de mercado socialista.....	92
2.	La práctica de la reforma sobre el sistema de planificación de China.....	93
3.	Algunas reflexiones sobre la reforma del sistema de planificación.....	95
<b>Sesión V: Renovación en el sistema de planificación de la economía nacional de Vietnam</b>		
	Expositor: Sr. Tran Xuang Gia, Ministro. Ministerio de Planeación e Inversión de Vietnam.....	99
<b>Sesión VI: El plan plurianual de inversiones de Brasil: "Avanza Brasil"; La evolución reciente de la planificación en el Gobierno Federal</b>		
	Expositor: Sr. José Paulo Silveira, Secretario de Planificación e Inversiones Extranjeras, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión del Brasil.....	109
1.	Síntesis del documento.....	109
<b>Sesión VII: Gestión Fiscal Responsable en Brasil</b>		
	Expositor: Sr. José Roberto Rodríguez, Jefe Oficina de Asuntos Fiscales del Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico y Social de Brasil.....	129
1	Resumen de la Ley de responsabilidad Fiscal.....	129
2	Cartilla sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal.....	134
<b>Sesión VIII: La política Social de México 1995- 2000. Evaluación de resultados (versión preliminar)</b>		
	Expositor: Sr. Fernando Medina, Ex- Secretario de Desarrollo Social de México.....	209
1.	Resumen.....	209
2.	Introducción.....	210
3.	La política social del gobierno de México.....	212
4.	Evaluación de programas sociales: una primera aproximación.....	216
5.	La evaluación del PROGRESA.....	224
6.	Resultados.....	236
7.	Conclusiones.....	244
<b>Sesión IX: La experiencia de Venezuela en planificación</b>		
	Expositor: Sr. Fernando Hernández, Viceministro de Planificación y Desarrollo de Venezuela.....	245
1	Presentación.....	245
2	Ponencia.....	246
3	Las nuevas realidades.....	251
4	El futuro: nuevos retos.....	257

**Sesión X: La experiencia exitosa de la planificación en Cuba**

	Expositor: Sr. José Luis Rodríguez , Ministro de Economía y Planificación de Cuba .....	279
1	Introducción .....	279
2	La planificación en Cuba: Algunos antecedentes .....	280
3	Las transformaciones de la planificación en los años 90 .....	282
4	El balance de Cuba como economía planificada en los últimos cinco años .....	288

**Sesión XI: Chile: Evaluación de programas e indicadores de desempeño.****Transparencia y mejoramiento de los procedimientos para la discusión presupuestaria.**

	Expositora: Sra. Marcela Gúzman, Jefa División de Control de Gestión. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile .....	291
1	Introducción .....	291
2.	Programa de evaluación de proyectos gubernamentales.....	292
3	Presentación de programas nuevos y/o ampliaciones o reformulaciones sustantivas .....	299
4	Indicadores de desempeño .....	301

**Sesión XII: Costa Rica: Sistema Nacional de Evaluación (CORDIPLAN).....**

1	Introducción .....	339
2	Que es el Sistema Nacional de Evaluación (SINE)?.....	339
3	Marco legal del SINE.....	341
4	Filosofía institucional .....	342
5	Objetivos estratégicos .....	342
6	Guía para la elaboración y evaluación de Compromisos de Resultados (CDR).....	344
7	Organización interna.....	352
8	Principales resultados alcanzados por el SINE (1994-2000) .....	352
9	Experiencias que apoyan el proceso (1994-2000) .....	354
10	Perspectivas del SINE (1999-2000).....	358

**Sesión XIII: Modernización del Estado, reforma administrativa y evaluación del desempeño de la gestión pública (ILPES) .....**

1	Introducción .....	359
2	Importancia estratégica de mejorar los resultados de la gestión pública .....	360
3	Tendencias observadas en las reformas de la gestión pública .....	364
4	Los programas de modernización en la práctica .....	370
5	Sistemas integrados de administración financiera .....	382
6	Conclusiones y reflexiones finales.....	386
7	Bibliografía .....	387

**Sesión XIV: El proyecto Futuros del Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS) de la Comisión Europea, Sevilla. España**

	Expositor: Sr. Vincenzo Cardarelli, Coordinador de Programas del IPTS .....	391
1	Introducción .....	391
2	Descripción del proyecto futuros del IPTS .....	392
3	Programa de trabajo del proyecto y resultados .....	393
4	Exitos del Proyecto Futuros.....	395

**Sesión XV: Experiencias significativas en pensamiento a largo plazo**

	Expositor: Sr. Javier Medina, Profesor , Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle, Cali, Colombia.....	409
1	Introducción .....	409
2	Definiciones e hipótesis básicas.....	410
3	Panorama de las experiencias significativas en el ámbito mundial .....	411
4	Las lecciones de la experiencia mundial.....	430
5	Directorio sitios WEB sobre estudios del futuro .....	433
6	Bibliografía .....	434

<b>Sesión XVI: Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos</b>	
	Expositor: Sr. Eduardo Wiesner, Economista-Consultor ILPES ..... 451
1	Resumen..... 451
2	Introducción ..... 452
3	Las restricciones presupuestarias e institucionales ..... 453
4	El desarrollo de la capacidad de evaluación..... 456
5	La estrategia del desarrollo operacional de la evaluación..... 459
6	Los nuevos desafíos y prioridades de la evaluación en América Latina y el Caribe ..... 460
7	El papel de las entidades multilaterales..... 462
8	Conclusiones y recomendaciones ..... 462
9	Bibliografía ..... 464
10	Anexo ..... 467
<b>Sesión de clausura</b> ..... 479	
1	Síntesis de la intervención del señor Fernando Sánchez-Albavera, Director de ILPES. . 479
2	Síntesis de la intervención del señor Carlos Lage Dávila, Secretario del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros y Vicepresidente del Consejo de Estado ..... 491
<b>Anexo I: Lista de participantes</b> ..... 493	
<b>Serie seminarios y conferencias: números publicados</b> ..... 499	

---

## Prólogo

---

Al terminar la década de 1990, el balance sobre la planificación económica y social es heterogéneo. Dependiendo de lo que entendamos por proceso o sistema de planificación en cada país (agentes, agencias, sujetos, conocimientos, proyectos políticos, procedimientos, asignación de recursos, imagen-objetivo, institucionalidad y otros), los resultados son dispares.

Del balance se desprende, sin embargo, la necesidad de que el Estado cuente con una agencia o figura que le permita cumplir tareas básicas e insustituibles de planificación, cualquiera que sea el estilo de desarrollo o reforma que se adopte. Se trata de recoger las experiencias, consolidar lo avanzado, enmendar lo que se considere inconveniente y adoptar los cambios necesarios.

Los trabajos de esta publicación constituyen una muestra selectiva de experiencias nacionales, dentro y fuera de la región, relacionadas con las tres funciones básicas de la planificación:

- En primer lugar, un esfuerzo de prospectiva para incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de la incertidumbre, todo ello acompañado de una asignación eficiente y equitativa de recursos fiscales, a fin de atender con prioridad los servicios, la infraestructura y las obras que demanda la reducción de la pobreza y las desigualdades.
- En segundo lugar, la coordinación intersectorial, con la consecuente compatibilización entre presupuesto y programas y la regulación de los mercados, a fin de darle dirección al proceso social y orientación coherente al cambio, y asegurar una asignación eficiente y equitativa de los recursos, en consonancia con las prioridades que demanda un Estado moderno y competitivo.
- En tercer lugar, el seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos como labor fundamental de un modelo de gestión pública orientado a resultados, y el establecimiento de un sistema de indicadores de desempeño.





## **Sesión inaugural: Discursos inaugurales**

---

### **Síntesis de la intervención del señor José Luis Rodríguez, Ministro de Economía y Planificación de la República de Cuba y Vicepresidente del Consejo de Ministros.**

En su presentación inaugural, el Ministro de Economía y Planificación de Cuba y Vicepresidente del Consejo de Ministros, Sr. José Luis Rodríguez, dio la bienvenida a los participantes en el Seminario de Alto Nivel sobre las funciones básicas de la Planificación y experiencias exitosas.

Señaló que durante años el ILPES ha promovido el estudio y la aplicación de mecanismos de planificación para coordinar el proceso de desarrollo en América Latina y el Caribe. Sin embargo, durante los años 90, bajo el empuje de las políticas neoliberales y con la desaparición de los antiguos países socialistas europeos, muchos probablemente hayan cuestionado la pertinencia de mantener funcionando una organización como ésta.

Agregó que afortunadamente el ILPES no desapareció, y ya en octubre del pasado año se celebró en Santiago de Chile un importante seminario en el que se discutieron las funciones básicas de la planificación. Aseveró que este seminario es, en buena medida, continuidad y apoyo a las líneas de trabajo trazadas entonces, pero con un alcance y un nivel de convocatoria superior

Señaló que la pertinencia del tema que se sometería a discusión es indudable. Se asiste a un proceso de revalorización de las funciones del Estado en las economías de mercado, mayoritariamente bajo el enfoque de corregir las imperfecciones del mercado.

En realidad, apuntó, éste ha sido un tema más agudo para los países subdesarrollados con relación a su incidencia en el mundo industrializado, donde la intervención estatal en la economía se ha mantenido sin grandes variaciones, bien sea mediante una intervención directa o indirecta. En el caso de los países del Tercer Mundo, la aplicación a ultranza de políticas de corte neoliberal llevaron en muchos casos al fracaso económico, y en todos los casos a un desastre social.

Aseguró que el Estado, para cuyo funcionamiento eficiente resulta imprescindible alguna forma de planificación, ha sido reconsiderado pero tratando de evitar su intervención directa en los procesos económicos. De ahí que el Banco Mundial proclamara en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997 "...el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento, sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso."<sup>1</sup>

Añadió que basta con las experiencias acerca del papel del Estado en Asia, tanto en el caso de antiguos NIC'S (New Industrialized Countries) como Singapur, como en los casos de China y Vietnam, para cuestionar semejante postulado.

A los imperativos de corregir el libre juego de las fuerzas de mercado se ha sumado la creciente necesidad de una mayor capacidad de pronóstico frente al auge de la globalización, apuntó. La incertidumbre que se abre ante la expansión sin límites aparentes de la especulación financiera, unida a un proceso de centralización del capital de magnitudes insospechadas, reclama una capacidad de previsión que convierte a la planificación no en una opción, sino en una necesidad.

Reconoció que, ciertamente, no existe una receta única que pueda aplicarse universalmente, pero todos los que han hecho un uso exitoso de la planificación, tienen una experiencia positiva para compartir.

Seguidamente adelantó, que en el caso de Cuba, se expondría sintéticamente lo que se ha podido aprender durante 40 años con la aplicación de diferentes modelos de planificación que se afincan, sin embargo, en un socialismo que ha mantenido su continuidad histórica. Finalmente llamó al enriquecimiento mutuo de los participantes con las experiencias exitosas que serían abordadas durante los dos días de sesiones.

---

<sup>1</sup> Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. "El Estado en un mundo en transformación". Washington, 1997, p. 1

## **Síntesis de la intervención del señor Fernando Sánchez-Albavera, Director del ILPES.**

El Sr. Sánchez-Albavera, Director del ILPES, comenzó su intervención señalando que nos encontramos en un momento de reflexión y en el centro de un gran debate desde el punto de vista del desarrollo, precisando que hay una cuestión decisiva sin resolver: La creación de riqueza versus la distribución equitativa de la misma en los países y a nivel mundial.

En tal sentido señaló que no podemos quedar engrapados en la ilusión positivista de inicios del siglo XX, que cifraba todas sus esperanzas en el desarrollo de la ciencia y la técnica, porque esto es lo que ha ocurrido a lo largo del milenio y su ejemplo nos dice que la tecnología permite, efectivamente, crear riquezas, pero son los sistemas políticos los encargados de distribuirla. Llamó la atención sobre la mercantilización del conocimiento y su orientación en la actualidad a la creación de riquezas.

Seguidamente demostró con numerosos datos las tendencias características del "nuevo proceso de globalización" y los cambios que ellas han significado para el mundo, haciendo hincapié en la aguda intensidad de las desigualdades, lo que, señaló, "hace pensar en cuantas dosis de estado hacen falta".

Puntualizó que la planificación se enfrenta probablemente a un contexto más complejo frente a la misma desilusión, expresada al principio. Progreso con inestabilidad, naturaleza sistémica de las fluctuaciones cíclicas, crisis financieras contagiantes, fluctuaciones sin precedentes en el valor de las monedas, relativización creciente de las ventajas competitivas, creciente confrontación y competitividad de las naciones, debilitamiento de la moral colectiva de cómo perseguir el bienestar, entre otros, constituyen fenómenos a enfrentar en el proceso de desarrollo contemporáneo.

Finalmente reiteró que no existe una teoría del crecimiento imitable, ni un pensamiento único y que los cambios a que se asiste en la actualidad conducen a la necesidad de contar con una mayor capacidad de previsión de la gestión pública, de manera de reforzar la mirada estratégica al mundo. En tal sentido agregó que en el siglo XXI nos encontramos ante grandes desafíos, como por ejemplo, cómo manejar el costo de la desigualdad, qué concesiones tendrán que hacer las naciones en el contexto de la globalización, cómo introducir la cuestión ambiental en el tema del desarrollo, cómo enfrentar el problema de los productos básicos, en particular, la caída de su capacidad de compra en términos reales, entre otros.

## **Presentaciones: Intervención del señor Fernando Sánchez-Albavera, Director del ILPES**

Presentación 1

### **DEBATE EN EL SIGLO XX**

- El siglo XXI se inicia como comenzó el siglo XX, con una cuestión decisiva sin resolver: cómo conciliar la creación de riqueza con su distribución equitativa, tanto a nivel mundial como al interior de las naciones.
- En los noventa asistimos a un absurdo debilitamiento del debate sobre políticas de desarrollo que ahora parece resurgir.
- No debemos entramparnos, como a inicios del siglo XX, en la ilusión positivista. La ciencia y la tecnología crean riqueza pero el capitalismo la distribuye mal.

Presentación 2

### **GLOBALIZACIÓN**

- La globalización , entendida como la creciente articulación de los mercados de bienes, servicios, conocimiento y capitales no es un fenómeno nuevo.
- Primera: 1870-1914; segunda 1950-60.....
- Está asociado al carácter procesal y relativo del cambio tecnológico y de su impacto, especialmente en el transporte y las comunicaciones, en la conformación y articulación de las sociedades.
- Si bien tiene una dinámica propia está influido también por las políticas nacionales.
- Nunca hubo tantas economías abiertas al mundo en la historia de la humanidad.

## Presentación 3

**INTENSIDAD DE LA GLOBALIZACIÓN**

- Moderno crecimiento, masificación del consumo pero aguda intensidad de las desigualdades

Periodo 1820-1870: creció en 0.9 %

Periodo 1870-1913: creció 1.4%

Periodo 1914-1950: Cayó en 1.2%

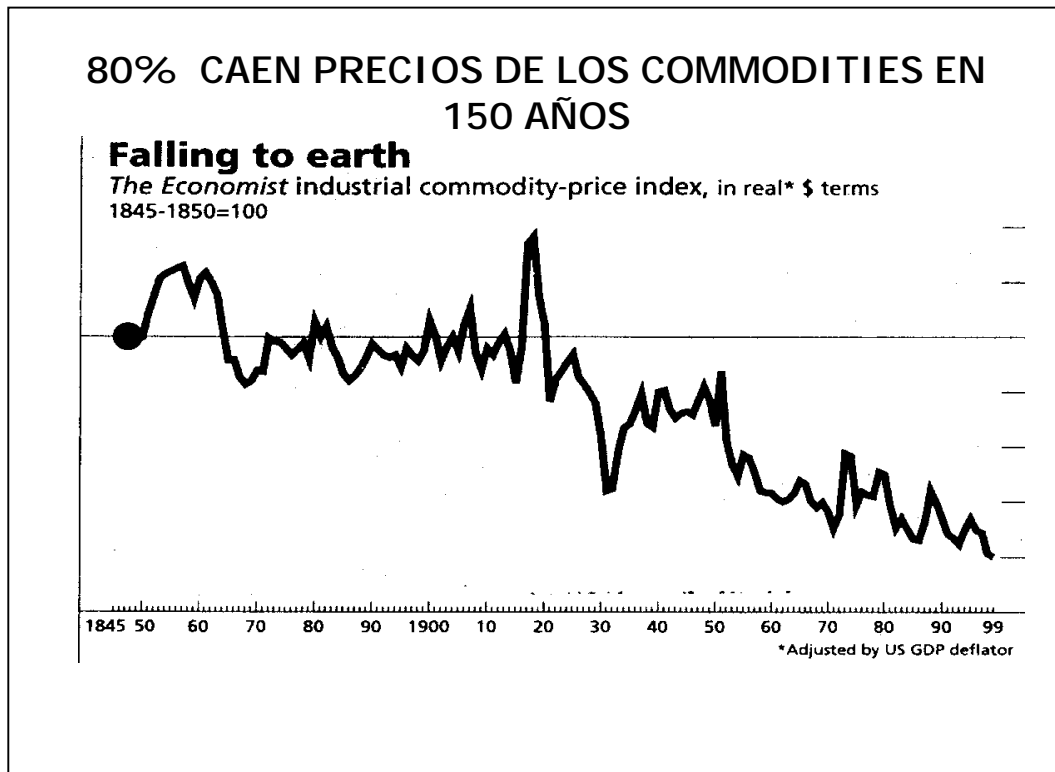
Periodo 1950-2000: creció 3%

- Comercio mundial, medido en volumen, se multiplicó por 16 en segunda mitad del siglo XX. El PIB mundial, en cambio sólo se multiplicó por 5.5.

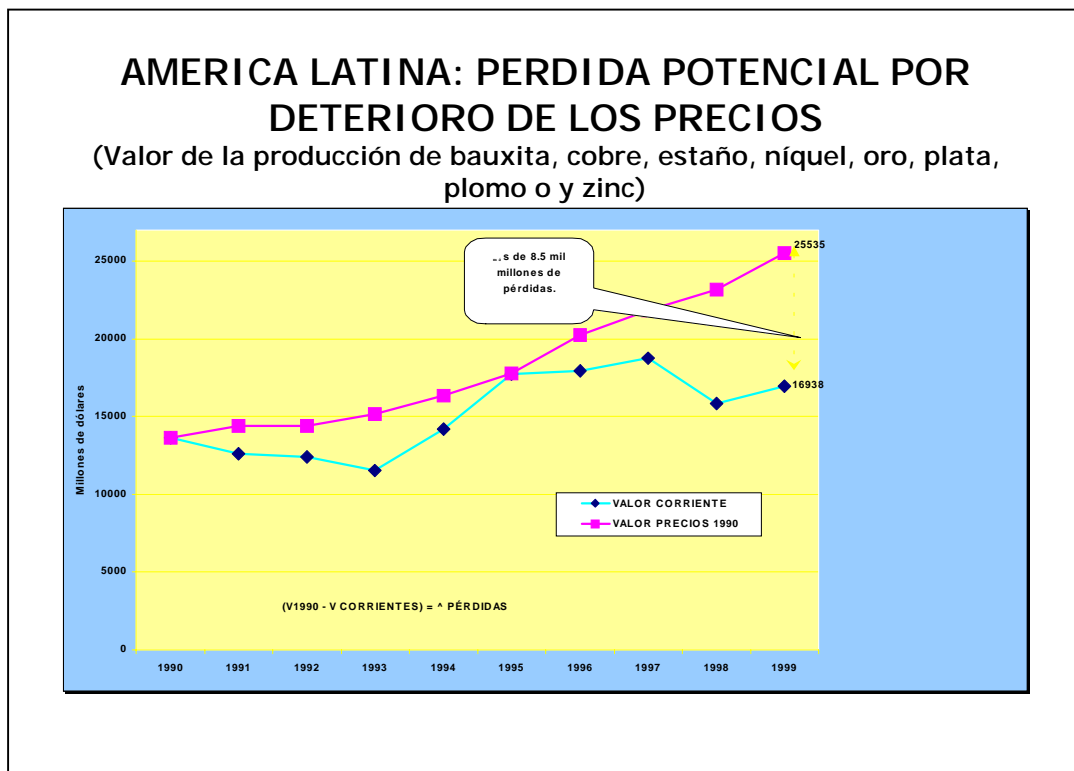
## Presentación 4

**INTENSIDAD DE LA GLOBALIZACIÓN**

- En periodo 1980-96 PIB mundial creció a 3.5% al año. Intercambio de bonos y acciones lo hizo en 25%; el comercio de divisas en 24%, la inversión extranjera directa en 7%, los préstamos internacionales al 8% y el comercio mundial al 6%.
- Privatizaciones mundiales por 250 mil millones de dólares: AL y C captó el 54%.



Fuente: The Economist, 17 abril 1999



Fuente: CEPAL, sobre la base de Metallgesellschaft Aktiengesellschaft, World Metal Statistics y UNCTAD

## Presentación 7

**FENOMENOS PRINCIPALES**

- Radical transformación de las fuentes y empleo de los recursos económicos: mercantilización del conocimiento, racimos de revoluciones científicas, perfeccionamiento de la calidad del trabajo.
- Conocimiento orientado a la creación de riqueza: utilitarismo vs protección y perfeccionamiento.
- Desarrollo de la creatividad y la innovación organizados en gran escala.

## Presentación 8

**FENOMENOS PRINCIPALES**

- Progreso ligado a la tríada organización-tecnología-calidad.
- Masiva urbanización y masificación de la educación y la información.
- Masificación del consumo y cambios continuos en la relación progreso técnico y patrones de consumo; mayor intensidad y difusión del efecto demostración.
- Reducción de los espacios mundiales: creación de nuevo comercio e incremento de la movilidad internacional de las personas.

### FENOMENOS PRINCIPALES

- Relativización creciente de las ventajas comerciales: creación y destrucción de ventajas competitivas en mercados confrontacionales.
- Creación y destrucción de puestos de trabajo. A fines de siglo el 8% de la fuerza de trabajo en los países desarrollados estaba desempleado; 11% en la Unión Europea.

### CONCLUSIONES

- Desigualdad distributiva: cuánta dosis de mercado y cuánta dosis de Estado para distribuir mejor la riqueza.
- Existe una frecuente contradicción entre creación de riqueza y medio ambiente: caso del petróleo.
- Progreso con inestabilidad: naturaleza sistémica de las fluctuaciones cíclicas en la producción y el empleo.
- Contagio y plagas financieras mundiales: fluctuaciones sin precedentes en el valor de las monedas.
- Desde la crisis de los tulipanes de 1637, que estalló en Holanda, no tenemos propósito de enmienda como ha dicho Galbraith en su Historia de la Euforia Financiera.



## Presentación 11

**CONCLUSIONES**

- Dice Galbraith que está demostrado históricamente que los episodios de especulación no terminan en lamentaciones sino en choques violentos.
- Debilitamiento de la moral colectiva sobre cómo perseguir el bienestar (seguridad ciudadana, violencia social) y crear riqueza (corrupción, narcotráfico).

## Presentación 12

**NUEVOS FACTORES DE LEGITIMIDAD: ESTADO Y PLANIFICACION**

- No existe una teoría del crecimiento imitable por todas las sociedades, no existe un pensamiento único sobre cómo construir la riqueza de las naciones (desigualdad interna, heterogeneidad estructural).
- La sustentabilidad es concepto dinámico y relativo: hay espacios, tiempos e historias diferentes y superpuestas en el mundo e inclusive dentro de las naciones pobres se superponen modos de producción distintos.

### **NUEVOS FACTORES DE LEGITIMIDAD: ESTADO Y PLANIFICACIÓN**

- Cambios de diferente naturaleza exigen mayor previsión tanto para anticiparse a los problemas como para construir un futuro deseado, lo que refuerza y no debilita el papel de la planificación.
- La globalización antes que debilitar al Estado exige más bien su refuerzo y mayor eficacia en la gestión pública.

### **NUEVOS FACTORES DE LEGITIMIDAD: ESTADO Y PLANIFICACIÓN**

- Impresionante desarrollo del espacio de lo público: mayores responsabilidades derivadas de las desigualdades y de las nuevas formas de iniciativa y participación ciudadanas.
- Los temas de lo público deben entenderse como dinamizadores de lo privado: desarrollo del capital humano como eje de creación de riqueza, nueva articulación dialéctica entre capital y trabajo (superación de la pobreza).
- Protección y aumento del patrimonio social neto (económico, natural, cultural).

## Presentación 15

**NUEVOS FACTORES DE LEGITIMIDAD: ESTADO Y PLANIFICACIÓN**

- Reforzar la mirada estratégica al mundo, fortalecimiento de la concertación de intereses: crecimiento endógeno asociado a un regionalismo abierto.
- Cómo manejar el costo de la desigualdad: cómo gobernar la globalización; que tipos de concesión de soberanía, redefinir el papel de algunas instituciones internacionales.

## Presentación 16

**NUEVOS FACTORES DE LEGITIMIDAD: ESTADO Y PLANIFICACION**

- Deterioro de términos de intercambio de recursos naturales: introducir la cuestión ambiental en el debate del precio de las materias primas (petróleo, minerales).
- Como aprovechar mercados de países desarrollados como opciones de progreso.
- Cómo evitar que progreso en el sur no se vea afectado por contradicciones sistémicas en el norte (desempleo, el horror económico de Vivian Forester).

## Discurso del señor José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL

### Las funciones básicas de la planificación

Al terminar la década de los noventa, el balance sobre la planificación económica y social es heterogéneo. Del balance, sin embargo, queda la evidencia de la necesidad de un Estado que cuente con los instrumentos que le permitan cumplir tareas básicas e insustituibles, cualquiera sea el estilo de desarrollo que se adopte en el futuro.

La planificación debe ilustrar las perspectivas a mediano y largo plazo para el conjunto de los ciudadanos, clarificar las alternativas de decisión de las autoridades públicas, explorar las nuevas estrategias económicas y sociales posibles y deseables. La planificación construye un puente entre los grandes objetivos políticos y económicos del Gobierno y la ejecución de sus planes y programas.

A medida que la estabilidad macroeconómica permite visualizar un horizonte de mediano plazo, se hace cada vez más posible y necesario el rescate de la planificación, como un instrumento fundamental de la gestión pública. Este proceso se ha ido profundizando, de una manera gradual y no en la forma de un proyecto previamente concebido.

Destacan tres tareas o funciones para la planificación del futuro. La primera es realizar un esfuerzo de prospectiva para incorporar previsión y coherencia en el proceso de toma de decisiones. La segunda es mejorar la coordinación de las políticas públicas, para orientar con dirección estratégica el proceso económico y social, y velar al mismo tiempo por una asignación eficiente y equitativa de los recursos públicos. La tercera función es uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública orientado a resultados: el desarrollo de sistemas de indicadores de desempeño, y más generalmente el seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos del sector público.

#### 1. Prospectiva

La primera función, la de prospectiva, está muy debilitada en casi todas partes. Como herencia de los ajustes realizados desde los años ochenta, el grueso de los países tiene horizontes de un período de Gobierno, aunque en la práctica éstos son aún más cortos.

Sin embargo, el Estado tiene como misión preparar el futuro, mejorar la capacidad de anticipación, resistir a la “tiranía destructiva del corto plazo”, ofrecer visiones de largo alcance.. La anticipación es una condición de la acción, y ésta no puede confundirse con una mera gestión de las urgencias. El porvenir no sólo se prevé, también se construye: anticipar para actuar a favor de un futuro deseable libremente consensuado, tal es el objeto de la prospectiva.

Ha venido resurgiendo en el último tiempo algún concepto de prospectiva en la región, aunque su significado y alcance varía según los países. Nos referiremos aquí a dos desarrollos metodológicos recientes: la construcción de escenarios futuros, cuyo objetivo es explorar las nuevas estrategias económicas y sociales posibles y deseables, y la programación presupuestaria plurianual, la que permite clarificar las alternativas de decisión de las autoridades públicas.

##### a. Escenarios futuros

El primer tipo de ejercicio se acerca más a la visión estratégica, con un enfoque que busca estimular el debate sobre los cambios de mediano plazo que se anticipan o que se organizan a partir de hoy. La planificación no puede ser ya concebida como el “anti-azar”, como un instrumento que busca domesticar el tiempo y disciplinar a los actores. Más que proponer medidas específicas o plantear propuestas cuantificadas, se trata de introducir los nuevos principios y orientaciones que deben gobernar la acción pública en el mundo de mañana.

La CEPAL y el ILPES se encuentran trabajando sobre el tema de los escenarios futuros de América Latina. No se trata de encerrar las reflexiones en una problemática única, cualquiera sea ésta. No se busca ni inspirar un modelo, ni distinguirse de un anti-modelo, sino integrar simultáneamente los enfoques económicos, sociológicos e institucionales de los problemas. Se trata de una reflexión horizontal, en que se examina el desarrollo de América Latina con una visión de futuro, teniendo en cuenta que los objetivos colectivos sólo podrán lograrse si se apoyan en la representación y en la motivación de los actores. Los escenarios, fotografías de posibles estados futuros, permiten imaginar nuevas formas de funcionamiento, o al menos explorar potenciales desequilibrios o crisis. Se identifican los principales factores de riesgo y de tensión y los conflictos emergentes en la región. Las propuestas realizadas para superar estas tensiones, en una amplia variedad de temas, emergen del reciente documento de la CEPAL, "Equidad, Desarrollo y Ciudadanía".

Un aspecto central del análisis prospectivo es la construcción de escenarios consistentes, lo que representa en sí una exploración metodológica interesante e innovadora. Se identifican, en el espíritu de las metodologías tradicionales, las **fuerzas impulsoras** a un horizonte de diez-veinte años, que se definen como las variables eje de los escenarios, y los **actores**, que formulan y aplican las políticas requeridas para enfrentar los principales desafíos. Dentro de las actividades previstas, se realizarán paneles de expertos en torno a las tendencias críticas en cada uno de los temas o fuerzas impulsoras: demográficas, económicas, tecnológicas, encadenamientos económico-sociales, gobernabilidad, ambientales y territoriales, culturales.

Tal vez, el área que más distingue a la CEPAL es la del análisis de las transformaciones sociales y de las estructuras que se vienen gestando en los años ochenta y noventa. La constatación de que se han acentuado los problemas de pobreza y de distribución del ingreso, de que se ha diseminado por doquier el empleo de baja productividad, y de que las reformas se han alejado en sus efectos de los postulados distributivos y de eficiencia que les dieron origen, llevan a plantear las consecuencias futuras del funcionamiento actual del sistema económico y social. En lo cuantitativo, se realizan regularmente en la CEPAL ejercicios en el área de demografía y migraciones, procurando identificar las demandas futuras generadas a consecuencia de los cambios en las estructuras sociales.

Las nuevas tecnologías tienen el potencial de revolucionar los métodos de producción y de comercialización, con saltos significativos en la productividad agregada. Sin embargo, en nuestra región, la difusión creciente pero desigual del progreso técnico se refleja en ganancias de productividad más bien limitadas. La nueva economía aún no llega en plenitud, y las sociedades latinoamericanas no están adecuadamente preparadas para la sociedad del conocimiento. Subsiste un déficit de crecimiento endógeno, el que sólo puede enfrentarse con instrumentos de fomento productivo a las pequeñas y medianas empresas, orientados a otorgar una mayor dinámica a la inversión y a la difusión del progreso técnico y del empleo calificado. Los desafíos identificados en esta área llevan a proponer cambios a un modelo que reproduce y amplía la brecha social, en que una parte de la sociedad, la más pequeña, recibe grandes beneficios de los procesos de globalización y de apertura, y la otra, la más grande, ha aumentado su vulnerabilidad económica y social.

La construcción de diferentes escenarios de objetivos económicos y sociales está asociada con ideas sobre el tamaño y capacidad del Estado. Se ha de examinar la situación fiscal y el potencial público para enfrentar la demanda creciente que en el área de la pobreza, la distribución del ingreso y el empleo viene originando la actual modalidad de desarrollo.

El gasto del sector público tiene determinantes que no están directamente bajo el control de las autoridades, pues depende de factores de transición demográfica, y también del grado de apertura al exterior. Si la globalización y las políticas de libre intercambio de bienes y de capital mejoran el bienestar general, también crean ganadores y perdedores, y estos últimos reclaman algún esquema de protección.

El Gobierno cumple en este caso una función de aislamiento de las turbulencias, siendo un sector “seguro” en comparación con el sector transable. Economías más abiertas, al tener una mayor exposición a los riesgos externos, pueden conducir a un mayor gasto público en transferencias o empleo directo. La apertura puede mejorar el desempeño global, pero al mismo tiempo obliga al sector público a gastar más para proteger a las regiones, sectores o personas más vulnerables.

En muchos países, la globalización creciente va de la mano con una presencia también creciente del Estado en la economía. Más aún, el grado de apertura es un buen predictor del tamaño del sector público. Si esta correlación se mantiene en el futuro, es esperable en nuestra región una fuerte presión hacia un mayor gasto público, consecutiva al actual proceso de apertura y globalización.

Además de incorporar estos aspectos a la reflexión sobre el futuro de América Latina, es importante la construcción de ideas alrededor de lo que se espera que representen las políticas públicas que el Estado agencia. Cuáles son las áreas de intervención principales e inevitables, cuáles las delegables, cuáles las subsidiarias? Hasta dónde alcanza –o se quiere que alcance- el poder del Estado para llevar a cabo esas políticas? Cuáles son sus límites?

Otro tema de mucha relevancia para el futuro es el de la integración regional. Las cuestiones del tamaño, el acceso y la conformación de mercados están crecientemente influenciados por los acuerdos comerciales y de integración. El ALCA, el TLCAN, el Mercosur, la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano y el Caricom presentan características propias, no solamente por sus diferentes coberturas geográficas e implicancias económicas, sino también por sus distintos contenidos y objetivos políticos. El tipo de integración que se privilegie en definitiva es uno de los elementos más importantes para la elaboración de escenarios de futuro.

Proyectando a quince o veinte años, emergerían dos subregiones con diferentes agendas de política: una, muy orientada a la exportación hacia los Estados Unidos y en una amplia gama de exportaciones de manufacturas y servicios; otra, donde predomina un modelo de exportación de productos intensivos en recursos naturales, con una fuerte integración sub-regional. En este último grupo de países, Sudamérica, se puede prever la profundización de este proceso, con un esfuerzo mucho mayor de integración macroeconómica e integración física. Incluso ya se habla de la integración social, proceso todavía muy incipiente.

Una problemática vinculada a las anteriores surge del futuro ordenamiento de los espacios territoriales, sobre todo en lo que se refiere a las regiones “ganadoras” y “perdedoras”. Dentro de los países algunas regiones se adaptan muy bien al nuevo modelo, pero otras a su vez tienen problemas de ajuste, sin que hayan surgido mecanismos de compensación o de igualación de diferencias. Estas tendencias podrían acentuarse si prosiguen los procesos de globalización y de integración, y tendrán mayor relevancia en la agenda futura de las políticas públicas.

Un elemento importante en la construcción de escenarios es el medio ambiente. Cabe afirmar que el desarrollo regional debe dar un paso definitivo hacia la incorporación de la agenda del desarrollo sostenible, lo que significa mucho más que la simple conservación de la base de recursos naturales. Dicha agenda está asociada a la movilización de inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen tecnologías y procesos de producción limpia. La región debe adoptar una política proactiva y no reactiva, fortaleciendo las instituciones ambientales y los instrumentos directos y económicos, asignando mayores recursos públicos a estos ámbitos y estimulando una participación ciudadana más solidaria, reflexiva y activa en materia ambiental.

Los temas de gobernabilidad van a definir sin lugar a dudas el rumbo y la eficacia de las políticas públicas en los años venideros. La vida en comunidad no puede concebirse sin conflictos ni diferencias; pero ellos no son siempre los mismos ni se expresan de la misma forma. Los conflictos persisten, se superan, se transforman y se crean. De un lado, se hace necesario identificar los principales conflictos actuales (distributivos, territoriales, étnicos, políticos, legales), la forma

como se desenvuelven (mecanismos y capacidad de resolución institucional), y sus dimensiones (locales, nacionales, internacionales). Alrededor de ellos se puede elaborar sobre la capacidad de la organización social para comprenderlos, tramitarlos y superarlos, y para crear las principales visiones y consensos que permiten transformarlos en oportunidades y nuevas situaciones.

En suma, podemos distinguir dos visiones polares de la prospectiva; una de naturaleza exploratoria, que parte del presente para recorrer el espectro de los futuros posibles, y otra normativa, que parte de una visión del futuro deseable y construye el itinerario de las acciones necesarias para realizarlo. Si se parte de la realidad, el riesgo es quedarse en ella, sin cambiar nada, o sólo en el margen. Si se parte del imaginario, el riesgo también es quedarse en él, construyendo sueños. Lo natural es buscar imágenes del futuro a partir del presente, pero el itinerario inverso, partir del imaginario, es atractivo, pues lo esencial es romper las inercias y movilizar energías. El desafío, en este último caso, es transformar estas ideas en nuevas estrategias económicas y sociales que permitan enfrentar los grandes problemas de la región.

De los paneles que se realicen sobre los distintos temas se espera un documento síntesis que ilustre los principales desafíos del futuro en la región. Estos serán a su vez los insumos principales en la tarea de elaboración de escenarios. Esta segunda fase contiene un fuerte contenido metodológico, colectivo y multidisciplinario. Se constituirá un equipo de trabajo, cuya tarea será proponer, construir y otorgar consistencia a los escenarios. La CEPAL y el ILPES se abocarán con fuerza a la exploración del futuro.

#### *b. Presupuesto plurianual*

Un segundo tipo de ejercicio prospectivo se vincula a la realización de planes y programas públicos en un marco de presupuesto plurianual. No es nuevo utilizar la perspectiva multianual para la gestión pública. La innovación consiste en lograr una articulación creciente entre plan y presupuesto, formalizar procesos en torno a estos instrumentos, diseñar un eslabonamiento que le otorgue viabilidad al modelo de gestión por resultados. El ILPES, en su serie de Gestión Pública, ha publicado y seguirá publicando documentos en que se revisa la experiencia internacional y regional en el desarrollo de sistemas integrados de administración financiera y en la programación plurianual del presupuesto.

De manera inédita, en la mayoría de los países de la región se han establecido las bases de una gestión sana y eficiente de las finanzas públicas. Pero quedan desafíos pendientes, especialmente en lo que se refiere al tratamiento del ciclo macroeconómico en la programación presupuestaria y al papel estabilizador de la política fiscal, aspectos fundamentales para lograr una adecuada complementariedad entre inversión pública y privada. La programación plurianual está intrínsecamente vinculada a la eficiencia y eficacia de las políticas públicas; no se puede pensar en impactos significativos con problemas frecuentes de pare y siga en los programas. Si se busca mejorar la calidad de la gestión pública, no es posible supeditar el gasto a un manejo entregado a los vaivenes coyunturales.

La estrategia debe entonces hacer énfasis en la planificación de largo plazo y evitar la negociación de corto plazo; poner el acento en los productos más que en los insumos; distinguir con claridad los gastos corrientes y de capital y finalmente basarse en la prudencia y la estabilidad, creando un margen para enfrentar las inevitables incertidumbres. Asegurar un entorno apropiado para la inversión privada, y administrar adecuadamente los escasos recursos disponibles para la inversión pública, supone una gestión capaz de enfrentar tres desafíos fundamentales: el primero, respetar una regla fiscal a lo largo del ciclo, para evitar los costos económicos y políticos de los ajustes fiscales abruptos; el segundo, identificar con la debida anticipación los déficit estructurales, de manera de evitar un endeudamiento público excesivo que represente una carga para las futuras generaciones; y el tercero, eliminar el sesgo en contra de los gastos de capital. Estos son en general más sensibles a los ajustes fiscales que los gastos corrientes, por su propia naturaleza. Postergarlos o no realizarlos también constituye una carga para las generaciones futuras.

En lo que se refiere al primer desafío -- respetar la regla fiscal a lo largo del ciclo --, se trata de desarrollar instrumentos que orienten el proceso presupuestario hacia un esquema de disciplina y flexibilidad, en que se identifiquen con claridad los factores transitorios y se asegure una conducción consistente con el ineludible pacto fiscal que requieren nuestras sociedades. El criterio relevante parece ser buscar una posición financiera corregida por las fluctuaciones del nivel de actividad, lo que equivale a programar los gastos e ingresos con una visión de mediano plazo en el manejo de las finanzas públicas.

En economías tan volátiles como las de América Latina, el sector público generalmente se convierte en una caja de resonancia de las perturbaciones externas. La política fiscal puede ayudar sin embargo a la política monetaria en su función estabilizadora de dos maneras: uno, permitiendo la plena operación de los estabilizadores automáticos en su papel de suavizamiento de las fluctuaciones macroeconómicas cuando existen variaciones de la demanda agregada, y dos, cuando sea prudente y apropiado, otorgando ayuda adicional mediante cambios en las políticas discrecionales. El criterio orientador de la política fiscal debe ser el componente estructural de las cuentas públicas.

Para enfrentar adecuadamente el segundo desafío --identificar con la debida anticipación los déficit estructurales--, es necesario asegurar una trayectoria plurianual consistente con la regla fiscal. Cuando se diseñan las políticas presupuestarias, se debe tomar en cuenta que la marcha cíclica de la economía es inevitablemente incierta y que las proyecciones de los determinantes de ingresos y gastos son necesariamente imprecisas. La mayor parte de los errores en la programación plurianual es atribuible a los desaciertos de previsión sobre el potencial de crecimiento de las economías, y estos errores tienen efectos permanentes en las finanzas públicas. Si el PIB efectivo es inferior al tendencial estimado durante el lapso considerado en los planes de Gobierno, el resultado es una merma estructural de la posición financiera del sector público.

Es importante entonces tomar en cuenta explícitamente la posición de la economía en el ciclo y adoptar supuestos moderados de crecimiento en la programación plurianual. La principal causa de fracaso de las experiencias de programación plurianual del presupuesto (y para qué decir de programas políticos) es el excesivo optimismo respecto del crecimiento de mediano plazo. Parece necesario encarar este "sesgo de optimismo" para asegurar una programación fiscal más consistente y más transparente.

Los análisis de sensibilidad no deben limitarse por lo tanto a construir escenarios con distintos valores de las previsiones del PIB a un año, sino también contemplar trayectorias menos optimistas respecto del PIB tendencial. Se dispondría así de una trayectoria plurianual prudente, requerida en un entorno incierto para asegurar márgenes de seguridad e internalizar de esta manera la eventualidad de imprevistos y de errores de medición en la propia programación presupuestaria.

En suma, orientar la política fiscal en función de un objetivo estructural de mediano plazo va mucho más allá de un simple criterio, pues supone efectuar mediciones sistemáticas de la posición de la economía en el ciclo, y por ende de los elementos que están afectando el PIB potencial. La gestión pública debiera tener un fuerte componente de análisis macroeconómico, mucho más intenso de lo habitual en nuestros países.

En cuanto al tercer desafío --eliminar el sesgo en contra de los gastos de capital --, es importante reconocer explícitamente en la programación presupuestaria la diferencia económica entre el gasto corriente y el de capital. El Estado tiene como deber alcanzar o mantener el *stock* de capital necesario para la economía y asegurar que su componente público se conserva en buenas condiciones. Un nivel inadecuado de inversión pública puede dañar irremediablemente el desempeño de largo plazo de las economías.

En muchos países se están realizando grandes esfuerzos para adecuar sus propios procesos presupuestarios al objetivo de estimular y proteger el gasto en inversión pública. Es útil para ello planificar y gestionar separadamente los gastos corrientes y de capital. En el modelo de gestión por



resultados, planificar, gestionar y contabilizar los gastos debe hacerse sobre una base de devengado, registrando en el momento en que ocurren los costos del capital, como la depreciación e intereses de la inversión pública y de los restantes activos. De esta manera, se asegura un mayor vínculo entre el proceso de planificación del gasto y la regla fiscal.

En algunos países, los más avanzados, se establecen planes “a firme” de tres años para todas las reparticiones de Gobierno. Se espera que estos límites (que pueden representar en algunos casos hasta la mitad del gasto total) se transformen en una base sólida para la planificación y un fuerte incentivo para administrar los costos de manera eficiente. Si se busca mayor flexibilidad de gestión, se acepta que las agencias tengan la libertad de trasladar cualquier parte de sus gastos de un año a otro. Cuando el gasto no puede ser razonablemente objeto de un plan trianual, es sujeto de un escrutinio anual como parte del proceso presupuestario.

Las estrategias de política fiscal deben por lo tanto combinar un diseño transparente, con reglas que aseguran el control de las finanzas públicas a mediano plazo, y un nuevo régimen de planificación presupuestaria, basado en la asignación plurianual de proporciones crecientes del gasto público. Estos dos pilares son inseparables; el primero (las reglas fiscales) le otorga factibilidad técnica al segundo (la programación plurianual), al establecer normas independientes del ciclo macroeconómico, y el segundo otorga mejores incentivos a las agencias para manejar de manera más eficiente sus presupuestos y contribuir así al cumplimiento de las metas a lo largo del ciclo.

Estos desarrollos recientes dan cuenta de interesantes cambios en la manera de encarar la gestión pública, los que pueden resultar decisivos en la tarea de construir un entorno institucional favorable a la estabilidad y el crecimiento. Los planes multianuales, tanto en gasto corriente como en inversión, representan una base sólida para la planificación y un fuerte incentivo para disminuir costos. Luego de más de dos décadas de declinación, la planificación, guiada por planes plurianuales y programas, permite revertir la administración por sectores e instituciones. El enfoque normativo da paso al prospectivo y a la gestión por resultados.

## **2. Coordinación**

La segunda función de la planificación es la coordinación de las acciones gubernamentales. Cuando se habla de coordinación, por lo general se hace referencia a una adecuada ejecución de las políticas públicas. Pero la coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política. Se trata de coordinar con un sentido estratégico, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto.

Definir una estrategia significa, en buena medida, establecer las prioridades del desarrollo nacional y regional y los diversos programas de la acción gubernamental, de manera a que este plan de acción sirva de hilo conductor, de principio ordenador de las políticas públicas. El proceso de construcción de estas prioridades estratégicas constituye el reto fundamental del Estado democrático.

Se requiere construir un espacio institucional capaz de una doble función planificadora, de manera a conjugar simultáneamente el sentido estratégico con el principio de realidad, que obliga a establecer la precedencia jerárquica y temporal de las distintas metas. Así, la instancia de coordinación, preferiblemente concebida como un espacio intermedio separado de la operación de los programas específicos, debe definir y negociar las políticas sectoriales, formular las grandes directrices, supervisar y evaluar resultados. En ausencia de un sentido de las prioridades, se hace imposible cualquier tipo de planeamiento estratégico, lo que a su vez conduce a una asignación de recursos que se reproduce en función de las inercias y las rutinas existentes.

El presupuesto es el punto de reunión de las aspiraciones de la sociedad. Se trata por lo tanto de un instrumento que debe relacionarse estrechamente con el conjunto de las acciones que definen las políticas públicas. El espacio institucional de la planificación presupuestaria es el lugar de

privilegio de la coordinación intersectorial. En muchos países, con la celebración de convenios de desempeño, se han profundizado los esfuerzos para reemplazar las negociaciones bilaterales entre un ministro y el jefe de gobierno por negociaciones multilaterales en que participan las agencias y cuerpos del Estado, con competencia colectiva y con límites globales de gasto. Así, la asignación presupuestaria responde efectivamente a un proceso técnico de programación y a un proceso político de coordinación. La búsqueda de una mayor capacidad de gestión supone avanzar hacia un modelo de alta coordinación entre políticas, entre sectores, entre programas y entre instituciones.

Los procesos de modernización buscan sistematizar las “mejores prácticas” en el quehacer gubernamental. La recomposición de una cultura presupuestaria en nuestros países, con la efectiva aplicación de las normas y procedimientos, es condición necesaria a una adecuada administración financiera. La concepción amplia de administración financiera implica integrar sistemas y unidades de las esferas del presupuesto, de la administración tributaria, de la tesorería y de la programación y evaluación de proyectos de inversión.

### **3. Evaluación**

La tercera función de la planificación es la evaluación de planes y programas. Como es sabido, la gestión pública ha evolucionado del presupuesto por programas al enfoque por resultados. La técnica de presupuesto por programas procuraba establecer vínculos estrechos entre el proceso presupuestario, la planificación y la evaluación de los programas públicos. El enfoque por resultados busca más bien enriquecer la discusión presupuestaria en un marco flexible. Los criterios orientadores tienen que ver con la planificación estratégica de los organismos públicos, el tipo de vinculación entre la asignación de recursos y el desempeño institucional, la transparencia del accionar del Estado, y, como corolario de lo anterior, la búsqueda del cambio de cultura organizacional de las entidades públicas.

Este proceso no está exento de dificultades, pues debe enfrentar obstáculos en las propias deficiencias actuales (pasar de una cultura de procedimientos a una cultura de resultados, orientada al usuario) y en las limitaciones externas (baja remuneración de los funcionarios y continuos cambios, que han impedido la emergencia de una estructura orgánica adecuada, con recursos humanos calificados y especializados).

Esto hace que cada experiencia sea única; los factores específicos a la realidad de cada país llevan a que instrumentos y procedimientos difieran en cada caso. Con anterioridad a la identificación de los indicadores y metas de desempeño, es preciso recurrir en cada uno de los centros gestores a un ejercicio de planificación estratégica, que busque identificar la misión y los objetivos, en orden a establecer jerarquías en los procesos, productos y clientes de la organización. Cobran especial importancia en tal sentido los ejercicios de autoevaluación, en la medida en que se trata de un elemento de aprendizaje que debe generar una retroalimentación continua del proceso de gestión integral.

El principal objetivo de un sistema de indicadores es apoyar el proceso de planificación y de formulación de planes y programas en una visión plurianual, centrando los esfuerzos hacia una adecuada asignación de los recursos públicos, fijando criterios tanto en el ámbito del gasto corriente como en los sistemas de inversión pública. La evaluación de los programas de gasto de capital que ejecuta o que contrata el sector público cobra una importancia estratégica, dado su impacto sobre el crecimiento económico de largo plazo y el desarrollo territorial.

Si se cumplen los requisitos previos enumerados, en la fase de negociación entre los organismos centrales y las entidades ejecutoras emergen, de manera consensuada, los indicadores relevantes. En general, los contratos de desempeño no son legales, sino mutuamente negociados sobre la base de acuerdos entre ministros y jefes ejecutivos, o entre direcciones y agencias. Estos contratos se generan a partir de acuerdos, los que sirven de base para resolver disputas, enfrentar contingencias o ajustes cuando existen eventos no previstos. Los contratos de desempeño se

construyen sobre la base de un modelo contractual “relacional”, y no clásico, y sacan su fuerza no por la amenaza de sanciones legales o financieras, sino por la necesidad de las partes en tener relaciones claras y acuerdos estables.

Los contratos de desempeño tienen varios propósitos: construir confianza sobre la base de la negociación con las agencias de Gobierno, aumentar la capacidad gerencial y la responsabilidad de los gerentes públicos, pasar de un enfoque de insumos y reglas a otro de productos y resultados. El gerente es un emprendedor, no un burócrata; la acción repetitiva del agente público sometido a un intrincado sistema de jerarquías debe ceder el paso a la responsabilidad, a la capacidad de iniciativa y a la libertad de juicio.

El gerente público tiene que rendir cuenta de la utilización de los recursos previstos para cada uno de los programas. En el Estado democrático moderno cada gestor público debe poder responder de sus actos y saber definir un proyecto compartido y sometido a la deliberación colectiva.

Las fases de formulación, ejecución y evaluación de planes y programas se retroalimentan continuamente. El ciclo de las políticas públicas es un sistema iterativo, porque la evaluación busca mejorar la formulación; complejo, porque está en permanente redefinición según las demandas de la ciudadanía; y abierto, porque debe integrar procesos cambiantes y nuevas realidades. Estas características debieran tenerse siempre presentes; aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública significa, entre otras cosas, mejorar la relación entre las agencias del Estado y la ciudadanía.

La gestión pública podría facilitar el proceso de toma de decisiones y los arbitrajes, tanto al nivel central como regional, si es diseñada a partir de ejercicios prospectivos y de planes estratégicos, con reglas fiscales de mediano plazo, programación presupuestaria plurianual, convenios de desempeño, instancias de coordinación efectiva y sistemas abiertos de evaluación de planes y programas.

Tales son las condiciones para que la desconcentración de las responsabilidades funcionales y geográficas pueda llevarse a cabo. Si la planificación ha de cumplir los objetivos enumerados y desempeñar adecuadamente sus tres funciones básicas, se hace necesario introducir más pragmatismo y establecer las bases de una gestión flexible, descentralizada y con mayor responsabilidad y capacidad de acción de sus actores.

## **Sesión II: El Sistema Nacional de Planeación Participativa de Colombia 1994-2000**

---

**Clemente Forero Pineda<sup>1</sup>**

### **1. Planeación: racionalidad o consenso**

Si bien la planeación, con este u otro nombre, es práctica corriente en las empresas y en sectores estatales específicos de las economías donde predominan los mecanismos de mercado, el ejercicio de articular sectores, programas y regiones en un plan nacional de desarrollo es hoy en día una práctica en desuso en estas economías. A contracorriente de esta tendencia, a partir de 1991 y por mandato constitucional, Colombia fortaleció la planeación, en los ámbitos nacional, departamental y local.

La planeación ha sido vista tradicionalmente como un instrumento de racionalidad colectiva, de previsión estratégica ante la incertidumbre y de manejo de la complejidad, objetivos exclusivamente técnicos<sup>2</sup>. En los planes se plasmaba una voluntad colectiva única y todo el poder del Estado acudía a su ejecución.

---

<sup>1</sup> Ex-presidente del Consejo Nacional de Planeación Participativa de Colombia, del cual es miembro en representación del Sector Educativo y Cultural. El autor agradece los aportes que muchos miembros del Sistema Nacional de Planeación de Colombia han hecho a las interpretaciones del proceso de planeación participativa a través del tiempo y, más específicamente, los valiosos comentarios a una versión anterior de este documento, hechos por Rubén Darío Utría, Edgar Ortega, Jeanneth Hernández, Ernesto Parra, Carlos Córdoba y Guillermo Cardona.

<sup>2</sup> En forma comprensiva, el *Seminario de Alto Nivel sobre las Funciones Básicas de la Planificación* define tres grandes funciones de la planeación: (1) evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos; (2) coordinación de planes y políticas, y (3) pensamiento de largo plazo. Ilpes-Cepal, Santiago de Chile Octubre 7 y 8 de 1999.

Esta justificación racionalista de la planeación se fundamentaba en el supuesto general de que el Estado actúa, como por efecto de una nueva mano invisible, en beneficio general de la colectividad, de las grandes mayorías o, en el caso de una sociedad que aplique modernos principios de justicia, en favor primero de los más altos intereses de la colectividad y luego de los asociados más desprotegidos. La creencia en la mano invisible de los mercados ha sido ampliamente criticada, desde el momento mismo de su postulación por Adam Smith. Sus argumentos son bien conocidos. La necesidad de una acción colectiva que se dé por fuera del mercado es uno de los resultados principales de observar las fallas de la mano invisible de los mercados. Por el contrario, la creencia en una mano invisible que supuestamente guía al Estado para actuar en coincidencia con los más altos propósitos de la sociedad sólo ha comenzado a ser objetada recientemente.

Este cuestionamiento, que coloca a las políticas estatales en la cuerda floja de un debate público sobre su eficacia, viabilidad y conveniencia general, proviene de varios argumentos, que apuntan a señalar la usurpación que intereses privados de grupos dominantes de la sociedad ejercen sobre el Estado:

- No existe una visión única de lo que es el interés común de una colectividad. La existencia de múltiples partidos políticos, cada uno con una visión de cuál es el interés de la colectividad, es buena ilustración de este argumento. Los marcos constitucionales tienen como principal propósito definir las reglas y procedimientos para arbitrar esas diferencias, a veces opacadas por medios de comunicación que impulsan la imagen de un consenso alrededor de la visión de algún interés especial. El disenso llega a situaciones agudas en sociedades divididas o fragmentadas y extremas cuando se desarrolla un conflicto armado.
- Los gobernantes no necesariamente cumplen con los mandatos ciudadanos que han recibido en el momento de llegar al poder. Esto puede darse ya sea por una agenda oculta, individual o de grupo de interés particular, del gobernante, tema favorito de algunos economistas y politólogos de las últimas tres décadas, o por distancia consciente o inconsciente entre las ofertas del período electoral y las opciones reales de ejecución de esas ofertas por parte del Estado.
- Los ciudadanos (o regiones, o sectores sociales) confieren un mandato amplio en situaciones de crisis social, pero suelen olvidar la gravedad de las condiciones iniciales que los llevaron a aceptar ese mandato. Como consecuencia, terminan pensando que otorgaron demasiado poder a los gobernantes, y reclaman la devolución de ese poder que delegaron. Esta caracterización aparece, cada vez con mayor frecuencia, en las nuevas interpretaciones históricas del pasado latinoamericano y de la inestabilidad de algunos de estos países.
- La posible insuficiencia de incentivos para que los funcionarios del Estado operen en forma eficiente. Este tema es de los de menor trascendencia, pero en él se han centrado muchos análisis económicos recientes, quizá por las menores dificultades analíticas que presenta.
- En la medida en que la planeación global hace explícitas unas prioridades colectivas, presenta dificultades políticas adicionales que tienen que ver con los costos del proceso político necesario para lograr consenso alrededor de esas prioridades. Por ello, en muchos países se ha optado por mantener implícitas esas prioridades globales y permitir un juego de concertación alrededor de políticas específicas y programas de carácter sectorial, en vez de pasar por el costo proceso de hacerlas explícitas y negociarlas con distintos sectores políticos.

Como consecuencia de un nuevo enfoque sobre la acción del Estado, y de los altos costos de definir prioridades globales, en algunos países los planes nacionales han desaparecido y, en otros, han sido sustituidos por programas y políticas parciales, que no tienen la pretensión de asegurar una coherencia global.

El origen histórico del fortalecimiento de la planeación global que se ha dado en Colombia, a contracorriente de esas tendencias y del clima anti-estatista que ya por entonces estaba en boga, tiene que ver más estrechamente con el primero de los factores mencionados, la inexistencia de una visión única del interés general, y con la intencionalidad de corregir prácticas centralistas y autoritarias del Ejecutivo, y clientelistas del Congreso y de los partidos políticos.

Si la planeación se usara solamente para organizar y racionalizar el gasto público, y para recoger los beneficios de la previsión, hubiera bastado con diseñar mecanismos simples de formulación de políticas sectoriales aunados a algún esquema débil de coordinación entre políticas y sectores. No era solamente eso lo que se pretendía en 1991, cuando se aprobó una Constitución que coloca a la planeación en el centro de la vida económica de la nación. En realidad, Colombia era en ese momento una república en proceso de remodelación, y la racionalidad y coherencia de las políticas públicas no eran los únicos propósitos que se le quería dar a este instrumento.

La planeación se redefinió como un proceso continuo e iterativo; adoptó el carácter de indicativa para la sociedad y obligatoria para el Estado y, su característica más importante, se hizo participativa. Los constituyentes vieron en ella el escenario ideal para permitir que se oyera la voz de una población hasta ahora excluida del debate sobre las políticas del Estado. Al fortalecerla, se confrontaba la corriente anti-estatista, pero también se le ponían contrapesos al ejercicio arbitrario del poder estatal.

Un grupo guerrillero acababa de pactar la paz con el gobierno y tenía una amplia representación en la Asamblea Constituyente. La planeación participativa tenía pues el incommensurable valor político de abrir los canales democráticos para que nuevas fuerzas pudieran compartir el poder decisorio dentro del Estado. Participar en la confección del plan nacional de desarrollo era visto como una de las recompensas a quienes se habían incorporado a la vida civil y política del país y, tan importante como ello, una señal para los grupos que aún permanecían en armas.

La historia habría de mostrar que, para estos propósitos, lo propuesto no era suficiente y además había llegado en forma extemporánea, cuando la dinámica del conflicto había adquirido vida propia, más allá de las causas que motivaron sus inicios. La planeación participativa permitió en cambio abrir canales de vida democrática a amplios sectores y movimientos de carácter cívico, tanto en la escena nacional como en la regional y local.

A pesar de la fuerza que puedan tener los argumentos esbozados, la nueva función de la planeación de servir de escenario para la construcción deliberativa de consensos no forma aún parte del paradigma principal de pensamiento sobre la planeación en el mundo. La presente ponencia presenta la evaluación de la experiencia colombiana, durante el período comprendido entre 1994, cuando se convocó por primera vez el Consejo Nacional de Planeación, y 2000, cuando se han vivido casi dos ciclos completos de la planeación participativa en Colombia, la interpreta e intenta hacer algunas generalizaciones.

## **2. El diseño de la planeación participativa**

Una de las intencionalidades más claras de la Constitución de 1991 fue la de iniciar un proceso de complementar la democracia representativa con la democracia de participación. La Carta define unos cuantos ámbitos para el ejercicio de esta nueva forma de la democracia, entre los que se destaca la planeación participativa, a la vez que refuerza la democracia representativa local y

departamental. Rescata a la planeación del desuso en que su ejercicio tecnocrático y autoritario la ha sumido en el país y en el mundo. En Colombia, la planeación global existía desde los años cincuenta y en 1968 se la había convertido en obligatoria, con la esperanza de frenar la voracidad del clientelismo en la asignación de recursos públicos mediante la introducción de criterios técnicos. En 1991 se la proyecta al centro mismo del gran acuerdo político nacional, al darle un carácter participativo. Con ella no sólo se pretende racionalizar los planes de desarrollo sino incorporarles la manifestación de una nueva racionalidad colectiva, que se construye en forma participativa.

La Constitución de 1991 creó formal y jurídicamente el Sistema Nacional de Planeación, compuesto por el Consejo Nacional de Planeación y consejos territoriales en 32 departamentos y 1067 municipios. La función principal de estos consejos es dar un concepto sobre los planes de desarrollo que preparan el presidente de la república, los gobernadores de los departamentos y los alcaldes de los municipios, y hacerles recomendaciones que no tienen un carácter obligatorio. El Consejo Nacional está compuesto por representantes de sectores sociales, étnicos, ambientales, de mujeres y económicos de la población, y por representantes de las grandes regiones del país. Los consejos territoriales tienen una conformación similar, que varía según el tamaño y la composición social de la población de cada municipio. Los miembros de los consejos de planeación se eligen mediante la presentación de ternas por parte de los sectores o zonas geográficas, de las cuales el gobierno respectivo escoge el representante, por un período que, en el caso del Consejo Nacional de Planeación, la Constitución fija en ocho años, el doble de un período presidencial, con la intención de que la responsabilidad de continuidad en los planes de desarrollo repose en estos consejos.

La envergadura de esta reforma es grande. Como lo dijera el vicepresidente de la República ante el encuentro de ex-constituyentes de mayo de 1995: Si tuviera que indicar el avance más concreto en materia de ampliación de la democracia señalaría la creación de espacios para la discusión de la inversión pública. Así lo indica la obligación de someter a la consideración del Congreso un plan que previamente haya sido discutido, no sólo en las cámaras, escenario natural de la democracia, sino en un foro abierto como es el Consejo Nacional de Planeación, donde están representados los diversos sectores de la sociedad. Pero la función del Consejo no puede agotarse en la elaboración de un concepto cada cuatro años, sino que debe mantenerse de manera permanente, tal como lo prevé la Carta, para servir de cabeza del Sistema Nacional de Planeación que sirve de referente institucional a la planeación participativa para permitir que los ciudadanos directamente identifiquen sus necesidades, señalen sus prioridades, fijen las metas de la acción estatal. Que se sientan más protagonistas que espectadores”.

### **3. Diversidad y consenso**

Para evaluar los planes del actual y del anterior gobierno nacional, el Consejo adelantó amplios procesos de consulta con la sociedad: 40 audiencias públicas en la primera ocasión, 62 en la segunda, repartidas en los 32 departamentos. Por otro lado, para cerrar el ciclo de la planeación, y no solamente evaluar las propuestas del gobierno sino tomar la iniciativa de hacer propuestas desde la ciudadanía, en 1997 y 1998 se adelantó una convocatoria abierta para que en todos los municipios y departamentos del país se discutieran propuestas a los futuros gobiernos nacional, departamentales y locales. En más de 300 localidades, cerca del 30 % de los municipios del país, la población se reunió por la iniciativa de los consejos de planeación participativa locales, y se hicieron propuestas con la intención de que los candidatos a alcaldes, gobernadores y presidente de la república las tuvieran en cuenta en la elaboración de sus programas de gobierno. Hoy, el segundo ciclo de este ejercicio se adelanta con la participación del 70 % de los municipios, en donde se ha logrado constituir efectivamente los consejos territoriales de planeación.

Los miembros de los consejos de planeación, en su mayoría líderes de organizaciones sociales de todos los departamentos, participan no sólo de la evaluación de los planes de desarrollo y de la presentación de propuestas cívicas a los candidatos a las distintas elecciones, sino que hacen el seguimiento de estos procesos, y tienen a su alrededor “redes de apoyo” conformadas por ciudadanos y organizaciones sociales. El crecimiento de estas redes es permanente y el hecho de que sus miembros sean, en su mayoría, dirigentes de organizaciones sociales, evidencia el despegue de la planeación participativa, en un país donde la cultura de la participación era prácticamente inexistente hace seis años. Por mandato de una ley posterior, los consejos también intervienen en la elaboración de planes de ordenamiento territorial, que determinan por diez años los usos del suelo de cada municipio y buscan la articulación del espacio geográfico con las estrategias de desarrollo municipales.

La diversidad resultó ser la fuerza del Consejo Nacional de Planeación Participativa. En él confluyeron múltiples dimensiones de la sociedad civil y experiencias de la vida muy disímiles. De allí surge su autoridad para emitir un juicio, desde el punto de vista de la nación, sobre las propuestas de los gobiernos. Los sectores sociales, los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas, los raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las organizaciones de mujeres, comunales y solidarias, los grupos ambientalistas, los sectores educativos y científicos, económicos, campesinos y sindicales han logrado unificar y consolidar planteamientos de consenso sobre los planes nacionales de desarrollo de los dos últimos gobiernos.

#### **4. De los conceptos a la construcción de un sistema participativo**

En la Asamblea Constituyente de 1991, el entonces jefe del Departamento Nacional de Planeación, reconocía el carácter excluyente de la planeación en Colombia: “La existencia de un pequeño grupo de gentes educadas en el centro del país o en el exterior, reunidas en el Departamento Nacional de Planeación y otras instituciones técnicas del orden nacional, orientadas por una ideología estatista, justificaba el trato de las regiones como menores de edad. Las instituciones políticas de esa época, que no permiten ninguna decisión en la periferia, reflejan esa concepción... en síntesis, se suponía que un grupo selecto de personas podía escoger lo más conveniente para la Nación por encima de las regiones y del funcionamiento de los mercados”<sup>3</sup>. Cambiar tal estado de cosas fue la intención de la Constitución al instaurar la planeación participativa en Colombia.

Si bien en el ámbito nacional, la planeación participativa ha tenido continuidad y se ha ganado un espacio de reconocimiento social, su desarrollo en los ámbitos local y departamental ha sido desigual. Una gran diversidad de experiencias se ha presentado en aquellos lugares en donde el proceso planificador se ha dado con el concurso de estructuras participativas: se ha avanzado notablemente en el número de entidades territoriales (municipios y departamentos) que prepararon un plan de desarrollo; la convocatoria a los sectores de la sociedad civil para que presentaran ternas fue deficiente en algunos lugares, pero numerosas experiencias exitosas indicaron que hacerlo no era imposible, aún en las circunstancias más adversas; la autonomía de la actuación de los consejos con respecto a las autoridades de planeación se ejerció en distintos grados; en los primeros tiempos, se confundió al consejo con un comité asesor que podía o no ser convocado por la autoridad; la comprensión de los fines de la planeación participativa no fue homogénea y en algunos casos se confundió con la relación de clientela tradicional, tanto por parte de las autoridades como de los consejeros; la permeabilidad del ejecutivo a incorporar en sus planes y políticas las recomendaciones de los consejos territoriales de planeación no siempre ha sido la mejor y en muchos casos se produjo frustración; la necesidad de dar continuidad al proceso y de asegurar la

<sup>3</sup> Citado en el documento del ex-magistrado Ciro Angarita, “El Consejo de Planeación Social y Participativa: la Constitución, ¿rey de burles?”, Bogotá abril de 1995.



participación en el seguimiento y evaluación de los planes comienza a comprenderse; en todos los niveles se identificó la necesidad de articular los planes nacionales, departamentales y municipales; algunas autoridades comprendieron la trascendencia de la nueva estructura y han venido construyendo un valioso espacio de relación entre el gobierno local y la sociedad civil, demandando de ésta que asuma importantes responsabilidades de veeduría y seguimiento; sin embargo, aún no está suficientemente extendida la visión de que la planeación participativa es un instrumento de gobernabilidad a través del cual la ciudadanía asegura una orientación de las políticas y los presupuestos más adecuada a sus necesidades.

## 5. Participación y gobernabilidad

La planeación participativa tiene el potencial de generar lazos de confianza entre el Estado y la sociedad, que constituyen un valioso capital social. Dentro de una organización voluntaria, se crean lazos de confianza que tienen el potencial de contribuir al desarrollo de una localidad, región o país, en forma que no puede ser explicada por la simple reunión de trabajo, capital y tierra, los factores que tradicionalmente daban cuenta del crecimiento. Ese factor adicional, invisible, que se conoce como capital social, determina también la eficiencia de las administraciones. Una densa red de asociaciones voluntarias también puede impedir, según distintos estudios, la aparición de organizaciones violentas o del clientelismo.

Visto desde otro ángulo, puede decirse que, cuando las organizaciones (o las sociedades) se hacen complejas, nadie tiene una información suficiente sobre lo que está ocurriendo o sobre el eventual cumplimiento de acuerdos por parte de los demás. Esta incertidumbre hace que se pierdan muchas oportunidades y se dejen de efectuar transacciones o acuerdos, lo que representa grandes costos sociales que frenan el desarrollo.

Cuando existe desconfianza entre el Estado y los ciudadanos, ocurre lo propio: la abstención crece, porque los ciudadanos no encuentran candidatos por quien votar; el poder de convicción de los gobernantes para que la gente participe en proyectos que, para ser exitosos, deben contar con la colaboración de los ciudadanos, disminuye; la capacidad de los ciudadanos para hacer que un elegido cumpla con lo que ellos creen que va a mejorar sus vidas, es decir, la gobernabilidad de los ciudadanos frente a quienes han recibido su mandato, se deteriora.

El fenómeno de pérdida de confianza en los gobiernos se ha venido dando en muchos países. En Colombia, los niveles de confianza han sido muy inestables y, en los últimos cinco años han mostrado caídas abruptas, de acuerdo con mediciones que se han hecho.

La planeación participativa puede ser vista como un importante escenario de creación de confianza entre ciudadanos y gobiernos y, por la misma vía, puede ser un eficaz instrumento de gobernabilidad, siempre y cuando las instancias gubernamentales respeten la autonomía de los espacios de planeación participativa de la sociedad y ésta tenga la organización y capacidad suficientes para hacerlos valer.

Esta visión de la gobernabilidad ha sido un concepto fundamental para la construcción de la planeación participativa. Como lo expresa el Consejo Nacional de Planeación, “En una democracia, en donde el Estado es instrumento supremo de la sociedad para la acción colectiva, la gobernabilidad debe entenderse como la relación construida entre los asociados y los gobernantes, que les permite a éstos conducir a la colectividad por los derroteros definidos por aquellos. El fundamento de la gobernabilidad es la confianza: confianza de los asociados en que la voluntad general será respetada por el Estado y los gobernantes, y confianza de los gobernantes en que encontrarán la disposición de los ciudadanos para cooperar en las acciones específicas en que se

manifiesta el acuerdo social”<sup>4</sup>. La planeación es pues escenario privilegiado para construir gobernabilidad. La participación de los ciudadanos se convierte así en una de las condiciones de viabilidad de los planes, especialmente cuando se requiere del concurso de los ciudadanos y de sus organizaciones para poner en práctica los proyectos del plan.

## 6. La evaluación participativa de los planes

Los consejos de planeación participativa evalúan los proyectos de plan preparados por el gobierno respectivo, a través de *documentos-concepto*. Estos contienen generalmente un análisis del planteamiento estratégico del plan y de sus programas, y un conjunto de recomendaciones. Concluyen con un concepto que puede ser favorable o no favorable. Normalmente, el Consejo Nacional y los consejos territoriales condicionan la favorabilidad del concepto a cambios que el gobierno debería hacerle al proyecto de plan, antes de presentarlo al Congreso de la República que lo aprueba como ley. Pero ni estas condiciones ni las recomendaciones del Consejo obligan al gobierno.

La no-obligatoriedad de las recomendaciones de los consejos ha sido objeto de un agudo debate. En una orilla, se considera que su poder es demasiado limitado, lo que supuestamente desestimularía la participación, especialmente en un proceso joven cuando la cultura de la participación apenas se está desarrollando. En la otra, se señala que hacer sus recomendaciones obligatorias generaría dos estructuras decisorias paralelas, la de la democracia representativa y la de la democracia participativa, que rápidamente se enfrentarían. En ese caso, los alcaldes, gobernadores y Presidente elegidos no tendrían un plan de gobierno propio que ejecutar. En las condiciones actuales de no-obligatoriedad, la posibilidad que tienen los consejos de movilizar a la sociedad alrededor de sus propuestas y de su concepto conlleva consecuencias políticas pero no legales. El Consejo puede estimular la deliberación y el debate ciudadanos para confrontar las propuestas del gobierno con las suyas, en la arena política y en seno del cuerpo legislativo que aprueba el plan como ley.

Este autor piensa que consagrar la obligatoriedad de los conceptos de los consejos, llevaría a un tipo distinto de democracia, en la que los elegidos en el poder ejecutivo serían apenas ejecutores de un mandato de los sectores sociales representados en los consejos. Ello les restaría autonomía a los gobernantes para articular un discurso político coherente (que bien puede hilarse a partir de los aportes ciudadanos, pero que no tiene por qué limitarse pasivamente a recogerlos), y disminuiría seguramente la responsabilidad que se puede exigir a los gobernantes en la ejecución de un plan con el que ellos podrían no estar de acuerdo. Sin embargo, la deliberación que puede generar el consejo a través de su concepto puede lograr una amplia trascendencia, especialmente en los niveles locales. Fue el caso de una ciudad de tamaño intermedio, el consejo de planeación participativa presentó su concepto acompañado de un plan alternativo al propuesto por el alcalde; el legislativo municipal (Concejo) terminó rechazando el del alcalde y aprobando el plan alternativo del consejo de planeación participativa. En otra, la capital de un departamento, el consejo de planeación participativa objetó inicialmente el plan, para luego trabajar con el alcalde en la preparación de un proyecto de plan de mutuo acuerdo.

En los niveles departamental y municipal, existe la posibilidad de convocar a una votación sobre revocatoria del mandato del gobernador o alcalde, cuando éste no cumple con su programa de gobierno, un documento que debe presentar junto con su candidatura y que normalmente sirve de base para el diseño del plan de desarrollo. Este recurso no existe en el nivel nacional.

---

<sup>4</sup> Consejo Nacional de Planeación, *Trocha Nacional Ciudadana*, Bogotá 1998.

Al iniciarse la planeación participativa, los conceptos sobre los planes se emitieron con base en el conocimiento espontáneo de los consejeros. Sin embargo, uno de los más importantes acumulados de la evaluación de dos planes cuatrienales nacionales (1994 y 1998) y de dos planes trienales en cada departamento y municipio (1995 y 1998) es la construcción de un sistema de conocimiento sobre la planeación y el desarrollo de los municipios, los departamentos y la nación. El período de funciones de los consejeros nacionales es de ocho años y el de la mayoría de los consejos territoriales es también del doble del mandatario elegido en su circunscripción, es decir seis años, y la mitad de los miembros se renueva al iniciarse un nuevo mandato del ejecutivo. Esto le ha dado una continuidad a los consejos, que comienzan a jugar el papel de memoria social sobre la planeación y el desarrollo en muchos casos. El Consejo Nacional de Planeación y muchos consejos territoriales han venido construyendo simultáneamente una estructura de información y una red de personas a quienes acuden en busca de conocimiento, experiencia y capacidad de análisis. La existencia de vínculos permanentes entre el Consejo Nacional y los consejos departamentales y municipales permitió, a raíz del sismo de Enero de 1999 en la región cafetera, constituir en menos de una semana una red de comunicación, apoyo y organización ciudadana para enfrentar la emergencia con visión regional.

En términos de su impacto real sobre los planes y políticas de los gobiernos, la evaluación de la experiencia de la planeación participativa es ambigua en el nivel nacional y desigual en departamentos y municipios. Son notables algunos cambios en los proyectos de plan del gobierno nacional, como respuesta a las sugerencias del Consejo Nacional. Pero estos desarrollos, profundizaciones y acciones recomendadas no se proyectan en los presupuestos plurianuales que acompañan al plan y que lo materializan en acciones de gasto estatal. Se acepta con frecuencia el cambio de discurso; no el de los programas efectivamente ejecutados. Por otro lado, los cuestionamientos a la viabilidad de metas del plan (crecimiento y empleo, en el caso del primer plan evaluado; consistencia de las políticas sociales, en el caso del segundo) no son siempre asimilados en la versión final del plan y resulta frustrante para los Consejos tener que recordar ex-post sus advertencias. En el caso de los planes territoriales, la experiencia es desigual, como lo hemos visto.

## **7. La sociedad en el seguimiento de los planes**

En 1995, el Consejo Nacional de Planeación inició el proceso de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo por parte de las regiones y de la sociedad civil. Durante todo el año de 1995, el Consejo se reunió con distintos grupos y en varias regiones del país, no solamente para compartir experiencias con los consejos territoriales sino para sondear el avance de la ejecución del plan. En noviembre presentó el primer informe de seguimiento y evaluación, cuyo contenido es ilustrativo de lo que le puede aportar a un gobierno contar con el seguimiento de representantes de la sociedad. Ese primer documento de seguimiento presenta una reflexión sobre algunos aspectos cruciales que en esa coyuntura afectaban la ejecución del plan; ofreció una caracterización de la crisis del Estado como explicación del deterioro de la capacidad de actuar de los gobiernos; alertó sobre los riesgos que corre el proceso de descentralizador por la amenaza de contrarreformas de quienes ven en la incapacidad del Estado central para transferir recursos y funciones y dar autonomía decisoria a las entidades territoriales el pretexto para reimplantar el centralismo fiscal, que la Constitución de 1991 intentaba abolir; ilustró el escaso avance de las estrategias de desarrollo humano sostenible; y señaló la necesidad de recuperar el retraso del país en la construcción de la nación pluriétnica y multicultural.

Informes públicos de seguimiento de los planes nacionales de desarrollo se han venido produciendo periódicamente desde entonces.

## 8. Trochas y planeación “al derecho”

Tan pronto como se cerró el primer ciclo de la evaluación ex-ante de los proyectos de plan en los distintos niveles de gobierno, apareció claramente en los consejeros la visión de que la sociedad no podía simplemente recibir las iniciativas de plan de parte de los gobiernos y emitir un concepto sobre ellas. Si la planeación ha de ser un proceso interactivo entre sociedad y Estado, además del momento en el que el gobierno toma la iniciativa y la ciudadanía responde, se pensó, debe haber otro en el que la ciudadanía puede adoptar un rol propositivo. Se concibió entonces una estrategia, que en su momento se denominó *planeación al derecho*, que consistió en integrar esos dos momentos como parte del proceso planificador. El instrumento de esta estrategia fueron las llamadas *trochas ciudadanas*, documentos preparados por la ciudadanía para ser presentados a los candidatos a alcaldes, gobernadores y presidente de la república, con el propósito de que los tengan en cuenta en sus programas de gobierno y, luego, una vez elegidos, en sus planes de desarrollo. Como lo expresa el periódico del Sistema Regional de Planeación Participativa del Magdalena Medio, “Entendemos la *trocha* como un ejercicio pedagógico donde la comunidad organizada (sociedad civil) construye y presenta propuestas a los candidatos para que estos las acojan en sus programas de gobierno. Estas propuestas deben convertirse en un pacto o acuerdo social entre candidatos y ciudadanía; de esta manera, se hace efectivo el voto programático del artículo 259 de la Constitución Nacional”<sup>5</sup>.

Para adelantar esta estrategia, se diseñó una tecnología que permitió llevar a cabo estos ejercicios simultáneamente en un buen número de municipios del país. Ella consistió en proponer unos temas guía, que fueron difundidos muy ampliamente, entre los que se destacan: una deliberación acerca de la visión de futuro del municipio; una reflexión acerca de su vocación socioeconómica; una evaluación de la ejecución del plan anterior; la solicitud de formular propuestas sobre los aportes que puede hacer la ciudadanía por su cuenta para complementar las acciones y la inversión estatal; y una reflexión sobre la ética de lo público. Con esta convocatoria fue posible derrotar la visión de que los ejercicios de trocha se limitaban a hacer una lista de necesidades de la población, imposibles de satisfacer, y enfocar la toma de conciencia acerca de las necesidades colectivas en un contexto de viabilidad y de pertinencia para la visión de futuro de la comunidad.

Las propuestas han sido valiosas. En la región cafetera, han surgido distintas iniciativas de visiones con un horizonte de muy largo plazo (dos décadas), con lo que se comienza a romper el cortoplacismo propio de la vida política tradicional. En un pequeño municipio de la Costa Atlántica surgió la idea de que la viabilidad a largo plazo de la existencia de ese pequeño poblado dependía de que se consolide el eje Cartagena-Barranquilla-Santa Marta como un centro de servicios especializados para la cuenca del Caribe. Y esta visión fue ligada a la estrategia de priorizar una educación de punta para los habitantes del poblado.

En el Magdalena Medio, una de las regiones del país más convulsionadas por la violencia pero que en los dos últimos años ha logrado los mayores avances en el desarrollo de una cultura de la planeación participativa, los ejercicios de *trocha* han tenido un valor adicional. En medio de un paro armado, se reunieron las fuerzas políticas más disímiles, incluidos algunos miembros de grupos vinculados con los distintos bandos del conflicto armado, se logró su respeto por el proceso participativo y se produjeron efectivamente los documentos de trocha.

<sup>5</sup> “Para muchos – dice este medio - el nombre de ‘trocha’ trae a la memoria aquellos caminos difícilmente transitables pero necesarios para ir de una vereda a otra”. *La Trocha*, documento informativo del Sistema Regional de Planeación Participativa del Magdalena Medio, octubre de 2000.

En el año 2000, cuando los ejercicios de *trocha* se orientaron por primera vez a buscar acuerdos con los candidatos, no menos de cincuenta municipios lograron firmar actas de compromiso entre la ciudadanía y los candidatos a alcaldes y gobernadores, alrededor de los documentos de trocha que recogían las aspiraciones y propuestas de la ciudadanía. Estos compromisos fueron firmados, en la mayoría de los casos, por la totalidad de los candidatos del municipio. La mayoría de los elegidos en esas localidades y departamentos el pasado 27 de Octubre fueron firmantes del acuerdo, e iniciarán en Enero de 2001 su mandato.

## **9. Ordenamiento territorial**

La ley de ordenamiento territorial le dio a los consejos de planeación participativa la facultad de emitir conceptos sobre los planes de uso de suelos de los municipios. La aprobación de los consejos es necesaria para la aprobación última de estos planes, llamados de ordenamiento territorial. Este proceso le ha tenido un especial vigor a los consejos de todo el país. En un importante municipio de Cundinamarca, se impuso la necesidad de rehacer el plan de ordenamiento, en razón de que su primera versión aprobada no había contado con una participación suficiente de la población. Cabe destacar también el proceso de elaboración de planes de ordenamiento territorial por parte de un conjunto de grupos indígenas del Amazonas; estos planes trascendieron el mandato de ley que se restringe al uso del suelo, e incorporaron en forma una relación de la población con el territorio, a la vez que ilustraron la posibilidad de que grupos distintos usen el mismo espacio para fines culturales diferentes.

## **10. Articulación deliberativa**

La conformación de sistemas regionales de planeación participativa, en un contexto en el que el país no ha logrado ponerse de acuerdo para definir las condiciones de conformar regiones como unidades administrativas o de planeación, ha sido de la mayor trascendencia. Estos sistemas regionales han permitido hacer una coordinación y compatibilización de planes municipales, a la vez que abren el espacio para emprendimientos comunes de mayor envergadura que los que se pueden plantear en los planes municipales. Los casos de la región del Eje Cafetero del Magdalena Medio y de los grupos indígenas del Amazonas mencionados son los más notables esfuerzos de articulación regional, hechos desde el sistema de planeación participativa.

Por iniciativa del Consejo Nacional de Planeación, la ley que aprobó el plan de desarrollo de mayo de 1999 disponía que los consejos asumieran la tarea de promover la compatibilización de los planes de los gobiernos de distintos niveles, lo que desafortunadamente se retrasó al ser declarada inconstitucional la ley del plan, por vicios de procedimiento. Con esta iniciativa que volverá a ser presentada al legislativo, se pretende que la sociedad se responsabilice por reconciliar la heterogeneidad entre los planes de distintos niveles, cuyos territorios de acción se entrecruzan, ante las dificultades para que un Estado dividido en compartimentos, a la usanza napoleónica, tenga incentivos para hacerlo. Aún sin este soporte legal, los consejos han logrado articular los planes de desarrollo de municipios y departamentos de las regiones citadas y han conformado formalmente sus sistemas regionales. Estas experiencias han permitido el desarrollo de la planeación participativa y de su capacidad de orientar el desarrollo, trascendiendo las divisiones político-administrativas tradicionales y en mejor correspondencia con lo que podríamos llamar las regiones geográfico-económico-culturales.

## 11. Balance de realizaciones

Vista en perspectiva, la experiencia de la planeación participativa presenta un valioso conjunto de realizaciones. Quizá las más significativas son el debilitamiento de las estructuras clientelistas, el afianzamiento de un espacio para la construcción y consolidación de lo público y el inicio de una redefinición de la relación entre la sociedad y el Estado.

Aunque las prácticas clientelistas no han desaparecido, y se adaptan mediante distintos mecanismos a los cambios de situación, la existencia de un Plan y la discusión pública de las políticas de los gobiernos nacionales, departamentales y locales, ha logrado darle una mayor transparencia a los procesos de asignación de recursos, que dificulta su utilización para alimentar las relaciones clientelistas. Esto ha traído como consecuencia obvia la antipatía de algunos políticos tradicionales por los mecanismos de planeación participativa, y la afanosa búsqueda de mecanismos que, en contravía de un mandato constitucional, le permitan a los congresistas abogar por la ejecución de proyectos de interés particular o regional. En los escenarios locales, el programa de formación para la participación del Consejo Nacional de Planeación ha logrado permear las relaciones de clientela. En algunos municipios, en donde los alcaldes habían escogido los consejeros al amañó de sus intereses especiales, los procesos de formación han provocado un comportamiento de mayor independencia de los consejos y la disolución de viejos vínculos de relación clientelista, que se hacen intolerables en la medida en que una amplia participación los hace más visibles.

Los consejos ven la construcción de lo público, entendida como la ampliación de los espacios para la acción colectiva en favor de los intereses generales de la comunidad, como la vía más adecuada para debilitar la tradicional forma de hacer la política como un intercambio de favores. En esta concepción, los elegidos tienen límites y el poder que reciben de sus electores no da para que intervengan a favor de intereses particulares o aún regionales, sino para actuar en la definición y materialización de lo público. Los amplios procesos de formación para la participación que el Consejo Nacional ha impulsado, especialmente en audiencias de jóvenes, han tomado como eje temático central la construcción de lo público.

La relación entre la sociedad y el Estado ha comenzado a mutar. Las estructuras participativas han resultado incómodas para las autoridades de planeación que, en el ámbito nacional, nunca habían tenido que responder ante las regiones y la sociedad por sus actuaciones. Los consecuentes roces se han observado independientemente de los gobiernos y han traído como consecuencia dificultades temporales y discontinuidades en algunos procesos.

Una reacción adaptativa espontánea de distintos organismos del Estado, que temen una eventual concentración de poder en los consejos del Sistema Nacional de Planeación ha sido la proliferación de consejos sectoriales sin fuerza ni cohesión. Esta reacción tiene que ver con la lucha desesperada del centralismo por prevalecer, después de reformas constitucionales que lo debilitaron: cada Ministerio o entidad nacional, quiere construir un propio sistema de participación, sobre el cual pueda ejercer un mayor control. De esta manera han aparecido los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, las Juntas Municipales de Educación, los Consejos Municipales de Empleo, los Consejos Municipales de Economía Solidaria, los Consejos de Participación Comunitaria en Salud, los Consejos Municipales Ambientales, los Consejos de Juventud, los Comités de Integración Territorial, los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, los Consejos de Paz, los Comités de Vigilancia de la Gestión Pública, y otros más que entidades estatales de orden nacional coordinan, independientemente del Sistema Nacional de Planeación. Sin embargo, ni las confrontaciones presupuestales, ni la atomización de organismos, ni las dificultades provenientes del conflicto armado han impedido el avance de la planeación participativa. Los 32 departamentos cuentan con un consejo de planeación participativo. De los 1067 municipios existentes, en 1998 se

constató la existencia formal de 210 consejos municipales de planeación, de los cuales 60 funcionaban adecuada y regularmente. En 2000, el Consejo Nacional ha registrado 680 consejos municipales con 10.834 miembros. De esos consejos, 450 reportan una actividad permanente.

Además de los principales logros mencionados, la planeación ha servido como el instrumento ideal para construir una cultura de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Se ha avanzado en la institucionalización y uso no solamente de los mecanismos participativos de la planeación sino en otros que también definió la Constitución de 1991: las veedurías, las acciones de cumplimiento, las iniciativas legislativas de origen popular, entre otras. De asistir, los ciudadanos han pasado a participar y a ganar el respeto de los gobiernos por sus iniciativas. La planeación participativa, vista como proceso, es ante todo un aprendizaje social. Si bien era utópico pensar en educar a la población antes de iniciar su ejercicio, no deja de sorprender todavía que el Estado deje de hacer esfuerzos para que la escala de la planeación participativa se multiplique y pueda involucrar a un número mayor de ciudadanas y ciudadanos en el proceso.

Por su parte, el ejercicio de la labor planificadora se ha cualificado en cuanto las autoridades han comenzado a verla como un proceso interactivo de construcción de acuerdos entre la sociedad y el Estado, en vez de una simple agregación de proyectos, o como el ejercicio tecnocrático de articular unas políticas, a través de un texto. En algunos municipios, la ciudadanía está participando directamente en la elaboración y modificaciones de los presupuestos, aunque las recomendaciones ciudadanas tienen todavía más impacto en el discurso que en las asignaciones del gasto público. Los ejercicios de *trochas ciudadanas*, que han logrado convertirse en compromisos escritos de los candidatos con principios fundamentales para la gestión pública y con propuestas que la ciudadanía considera prioritarias, han contribuido también a ponerle un freno a las relaciones clientelistas. En este sentido, la planeación participativa ha contribuido a la construcción de democracia deliberativa<sup>6</sup>. A pesar de que los organismos de planeación participativa no producen recomendaciones de carácter obligatorio para los planes de desarrollo, han mostrado mediante estos acuerdos el potencial de generar consensos decisorios alrededor de propuestas construidas en el diálogo con potenciales gobernantes.

Finalmente, es de destacar el impacto de la participación en la concepción de la planeación. Seguramente una estructura participativa no se adapta a las condiciones de todos los países. Pero cuando se opta por esta vía, aparece en escena la que podría ser vista como una cuarta función de la planeación: servir de escenario para la construcción de consensos sociales. Como consecuencia, las demás funciones se verán modificadas en su contenido. La evaluación habrá de distinguir como programas de mayor viabilidad aquellos que han sido producto de consensos; e introducirá eventualmente lo que se podría denominar un “cálculo del consenso”, que debe trascender el individualismo metodológico de Buchanan y permitir la consideración de comportamientos cooperativos y procesos deliberativos. La coordinación de planes y políticas también deja de ser una función exclusivamente técnica y se centra en la obtención de acuerdos entre cuerpos deliberativos; por ejemplo podrá, como se está intentando en Colombia, incorporar ejercicios periódicos en los que los consejos participativos y las autoridades de planeación de los distintos niveles hacen recomendaciones de ajuste de los planes, con miras a asegurar más altos niveles de articulación, no sólo vertical (entre planes nacionales, departamentales y locales) sino horizontal entre planes de un mismo nivel de gobierno en territorios distintos. Y la función de reflexión estratégica, en particular la prospectiva, complementará el ejercicio técnico con el proceso de construcción de consenso sobre visiones de futuro y líneas prioritarias de acción.

---

<sup>6</sup> Carlos Santiago Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997, p. 198.

## **Sesión III: Planificación participativa de Bolivia**

---

**Mario Galindo<sup>1</sup>**

### **Síntesis del documento**

La experiencia de Bolivia sobre el proceso de participación popular es una de las referencias más valiosas que existen en América Latina y el Caribe. Constituye un esfuerzo integral basado en políticas, instrumentos y recursos de diversa índole para hacer factible el propósito de integrar efectivamente a toda la sociedad civil en la distribución y administración de los recursos públicos. Su propuesta intenta incorporar a los estamentos de la vida jurídica, política, económica y social del país mediante instancias concretas de decisión, evaluación y control.

Su concepción metodológica parte de un marco normativo mediante la inclusión de actores, define instrumentos rurales, urbanos e indígenas de acuerdo a la organización espacial. Su enfoque estratégico promueve una demanda representativa, legitimada socialmente sostenible y zonificada. Esta concepción se espera que sea la política, para establecer una mejor relación entre el Estado, la sociedad civil y el proceso de desarrollo. En un sentido más preciso, intenta involucrar y corresponsabilizar a la sociedad civil en el diseño y construcción de su propio desarrollo.

---

<sup>1</sup> Viceministro, Ministerio de Desarrollo Sostenible de Bolivia



## Presentaciones: Planificación participativa de Bolivia

Presentación 1



Presentación 2



Presentación 3

## **LA EXPERIENCIA BOLIVIANA SOBRE EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN POPULAR**

Este proceso busca integrar a los pueblos y comunidades indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales a la vida jurídica, política y económica del país, procurando que su aporte contribuya a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y hombres bolivianos con una más justa distribución y mejor administración de recursos públicos.

Presentación 4

## **LA EXPERIENCIA BOLIVIANA SOBRE EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN POPULAR**

Fortalece los instrumentos políticos, económicos para perfeccionar la democracia representativa.

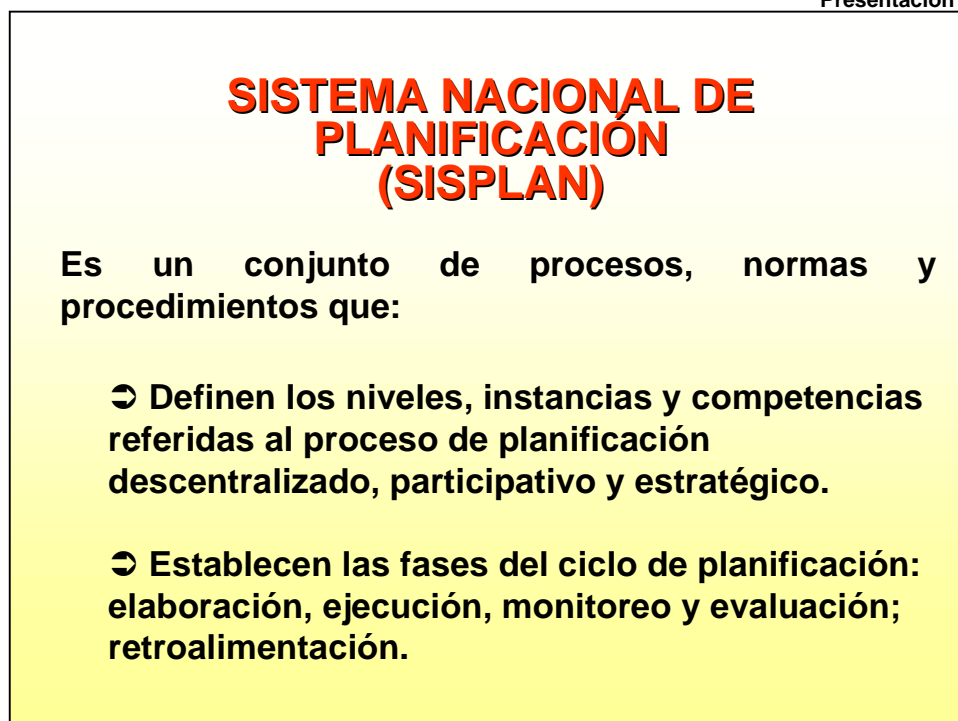
Genera instrumentos y procedimientos metodológicos para impulsar la participación social en la toma de decisiones.

**NORMAS E INSTRUMENTOS  
PARA EL  
PROCESO DE  
PARTICIPACIÓN POPULAR**

**VICEMINISTERIO DE PLANIFICACION  
ESTRATÉGICA Y PARTICIPACIÓN POPULAR**

Instancia responsable del proceso de planificación estratégica del Estado. En este contexto, debe:

- Diseñar normas, instrumentos metodológicos.
- Coordinar procesos de Planificación.
- Generar capacidades institucionales.



## **SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (SISPLAN)**

### **OBJETIVO**

**Asignar los recursos públicos en función a las prioridades emergentes de los procesos de planificación participativa y descentralizada.**

## **SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (SISPLAN)**

### **OBJETIVO**

**Articular objetivos y políticas nacionales, incorporándoles las características territoriales propias de cada nivel del Estado, en la perspectiva del cofinanciamiento.**

## Presentación 11

## **DISEÑO DE NORMAS**

- \* Normas Básicas del SISPLAN.
- \* Reglamento del SISPLAN para el nivel Departamental.
- \* Norma de Planificación Participativa Municipal.

## Presentación 12

## **LEYES Y NORMAS COMPLEMENTARIAS**

- \* **Ley de Ordenamiento Territorial.**
- \* **Ley de Unidades Político Administrativas (UPAs).**
- \* **Reglamentos para el proceso de mancomunidades y distritación de la Ley de Municipalidades**

## **DISEÑO DE INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS**

- \* Guía Metodológica para la Planificación Departamental
- \* Metodología de Planificación Participativa Municipal
- \* Guía Metodológica para la elaboración del Plan Estratégico Institucional

## **DISEÑO DE INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS**

- \* Guía Metodológica para la formulación de Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial
- \* Guía Metodológica para la formulación de Planes Municipales de Ordenamiento Territorial
- \* Guía Para la Constitución de Unidades Técnicas de Planificación Municipal.

## **DISEÑO DE INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS**

- \* **Guía para la formulación de PDMs en Municipios Predominantemente Rurales.**
- \* **Guía para la formulación de PDMs en Municipios Predominantemente Urbanos.**
- \* **Guía para la formulación de Planes Distritales Indígenas (PDDIS).**
- \* **Guía para la ejecución de PDMs, PDDIS, Mancomunados.**

## **CARACTERÍSTICAS CONCEPTUALES DE LAS NORMAS E INSTRUMENTOS**

### **PROMUEVEN UN PROCESO:**

- \* **DESCENTRALIZADO.**  
*Basado en el principio de Subsidiariedad.*
- \* **INTEGRAL.**  
*Articula dimensiones económica social, política y ambiental; también a los tres niveles del Estado.*



## **CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE PLANIFICACION**

### **PROMUEVEN UN PROCESO:**

- \* **PARTICIPATIVO.**  
*Basado en el principio de Equidad.*
  
- \* **INTEGRADO.**  
*Se basa en la articulación de aspectos estratégicos y territoriales y establece prioridades para la ejecución por parte de actores y sectores.*

## **INSTRUMENTOS DE APOYO A LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL**

### **Fortalecimiento Institucional**

- Formulación y apoyo a la ejecución de PDM's
  
- Formulación y apoyo a la ejecución de PDDI's
  
- Apoyo a la formulación de planes de mancomunidades y distritos
  
- Incorporación de las variables de género, generacional, pueblos indígenas y originarios
  
- Módulos de Gestión Administrativa

Presentación 19

## **INSTRUMENTOS DE APOYO A LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL**

### **Fortalecimiento Institucional**

- **Catastro Municipal**
- **Fortalecimiento de Mancomunidades**
- **Asistencia Técnica directa a GM's**
- **Perfiles de Proyectos Municipales Productivos**
- **Perfiles de Proyectos Productivos para OTB's y APP's**

Presentación 20

## **INSTRUMENTOS DE APOYO A LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL**

### **Preinversión e Inversión**

- **Idea, Perfil, Diseño Final, Ejecución, Operación y Mantenimiento de Proyectos.**
- **Crédito y Transferencias**
- **Proyectos Sociales: Educación, Salud, Saneamiento Básico.**
- **Proyectos de apoyo a la Producción: Infraestructura, Asistencia técnica, Apoyo al proceso productivo.**

## **INSTRUMENTOS DE APOYO A LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL**

### **Capacitación**

- **Capacitación No Formal**
- **Capacitación Formal**
- **Capacitación en gestión a OTB's y APP**
- **Capacitación Técnica a ONG's y Consultores**
- **Fortalecimiento a Prefecturas**

## **COORDINACIÓN DE PROCESOS, ASISTENCIA TÉCNICA Y CAPACITACIÓN**

Presentación 23

## **PRODUCTOS DEL SISPLAN, DEL REGLAMENTO DEPARTAMENTAL Y DE LA NORMA MUNICIPAL**

**Nivel Nacional: PGDES - PNOT - PSDs - PEI**

**Nivel Departamental: PDDES - PDOT - PEI**

**Nivel Municipal: PDM -PMOT**

Presentación 24

## **RESULTADOS OBTENIDOS CON LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS**

### **Nacional**

**Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES).**

### **Planes Sectoriales**

**Area Social: Educación, Salud, Vivienda y Saneamiento Básico, Microempresa, Género, Pueblos Indígenas y Originarios.**

**Area Económica: Industria, Transporte, Energía, Turismo, Desarrollo Agropecuario.**

**Area Política: Plan Nacional de Integridad.**

**Area Ambiental: Cambio Climático, Calidad Ambiental, Plan de Acción Forestal.**

## **RESULTADOS OBTENIDOS CON LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS**

### **Departamental**

- ⇒ 7 PDEES concluidos (Pando, Beni, Oruro, Potosí, Tarija, Chuquisaca y La Paz).
- ⇒ 2 PDEES en proceso (Santa Cruz y Cochabamba).

### **Municipal**

- ⇒ 297 PDMs (10.080 ideas de proyectos).
- ⇒ 13 Distritos Indígenas tienen su PDDI.
- ⇒ 9 Diagnósticos complementarios de género.

## **RESULTADOS OBTENIDOS CON LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS**

### **Mancomunidades**

- ⇒ 274 Gobiernos Municipales Mancomunados
- ⇒ 6 Mancomunidades de escasa población.
- ⇒ 37 Gobiernos municipales consolidan procesos de distritación, para mejorar su administración.
- ⇒ 6 Gerencias Técnicas para impulsar las mancomunidades.

### **Institucional**

- ⇒ 3 PEI Prefecturales (Chuquisaca, Beni y Oruro).
- ⇒ 2 PEI Entidades del Nivel Central (MDSP - INE).

Presentación 27

<b>RESULTADOS DEL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL a nivel departamental</b>			
<b>STA CRUZ PANDO</b>	<b>BENI NORTE DE LA PAZ NORTE DE COCHABAMBA</b>	<b>CHUQUISACA POTOSI TARIJA</b>	<b>ORURO</b>
<b>PLUS</b> (APROBADO MEDIANTE D.S.)	<b>PLUS</b> (EN PROCESO DE APROBACIÓN)	<b>PLUS</b> (EN ELABORACIÓN)	<b>MACROZONIFICACIÓN AGROECOLÓGICA SOCIOECONÓMICA</b>

Presentación 28

<b>RESULTADOS DEL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL a nivel municipal</b>				
<b>LA PAZ</b>	<b>STA CRUZ</b>	<b>CHUQUISACA</b>	<b>TARIJA</b>	<b>COCHABAMBA</b>
<i>Zonificación Agroecológica Socioeconómica en la zona altiplánica de La Paz</i>	<i>Plan de OT en las Provincias Ichilo y Sara</i>	<i>Zonificación Agroecológica y Socioeconómica en los Municipios de Huacareta y Monteagudo</i>	<i>Bases Técnicas para el Ordenamiento Territorial en el Municipio de Entre Ríos</i>	<i>Evaluación de Tierras en el Municipio Arbieta</i>
<i>Propuesta de Uso de Suelo Comunal en la Comunidad Alto Challa</i>	<i>Propuesta de Uso de Suelo en el Municipio Cabezas</i>		<i>Propuesta Preliminar de OT en el Municipio de Villamontes</i>	
<i>Macrozonificación Preliminar en la Cuenca Endorreica Lago Titicaca - Lago Poopó</i>				

## **ASISTENCIA TÉCNICA Y CAPACITACIÓN**

- \* En procesos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial.
- \* En conformación de mancomunidades y procesos de distritación.
- \* En procedimientos de administración tributaria, registro de contribuyentes, liquidación, recaudación de ingresos, programación financiera.
- \* En funciones derivadas de la Ley de Participación Popular (control social y fiscalización).

## **COORDINACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Presentación 31

## **COORDINACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL**

- \* **Constitución del Comité Consultivo de la Planificación Participativa Municipal.**
- \* **Reconocimiento legal de 14.000 OTBs, otorgándoles personería jurídica.**
- \* **Conformación de 314 Comités de Vigilancia.**
- \* **Conformación de los Distritos Municipales Indígenas.**

Presentación 32

## **COORDINACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL**

- \* **Apoyo a los pueblos indígenas de tierras altas, bajas y de los valles.**
- \* **Fortalecimiento de organizaciones comunitarias.**
- \* **Encuentros de alcaldes y concejales indígenas y campesinas.**
- \* **Conformación de los Distritos Municipales Indígenas.**



## **SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOREFERENCIADO**

## **SISTEMAS DE INFORMACIÓN**

- \* **Sistema Nacional de Información para el Ordenamiento Territorial.**
- \* **Red FAINDER implementada en 7 prefecturas.**
- \* **Transferencia de tecnología informática a 9 prefecturas.**
- \* **Base de datos de la Red FAINDER con información multitemática y más de 900 variables.**

Presentación 35

## **SISTEMAS DE INFORMACIÓN**

- \* **Mapas temáticos para el análisis territorial (UTAPs, vulnerabilidad, derechos de uso, socioeconómico).**
- \* **Cartografía a nivel nacional, departamental y municipal.**
- \* **Sistemas de información en población y salud.**

Presentación 36

## **POLITICAS DEL VPEPP PARA CONSOLIDAR EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN POPULAR**

## **DESCENTRALIZACIÓN**

- \* **Profundizar el proceso de descentralización, aplicando los principios de subsidiariedad, participación, equidad, integralidad, articulando vertical y horizontalmente los tres niveles del Estado (inicialmente trabajar con salud, educación y saneamiento básico), contribuyendo a ampliar la participación popular y la democratización del Estado.**

## **MUNICIPIO COMPETITIVO**

- \* Implementar una estrategia a través de las Políticas de Promoción Económica Municipal y la Estrategia de Desarrollo Económico Municipal, para mejorar las condiciones de vida de la población.  
  
Pretende lograr un Gobierno Municipal eficiente, eficaz y transparente, con capacidad para establecer alianzas estratégicas con los actores económicos locales.

Presentación 39

## **FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y COMUNITARIO**

- \* **Priorizar temas fiscales y financieros, organizativo – participativos y normativos, enfatizando:**
  - a) **El control social de la población.**
  - b) **La inversión efectiva en proyectos consensuados.**
  - c) **El diseño e implementación de las políticas de compensación y crédito subnacional.**

Presentación 40

## **PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA INSTITUCIONAL**

- \* **Apoyar a prefecturas y a gobiernos municipales en este proceso, de manera que se logre articular la planificación del desarrollo (planes) con los Planes Operativos Anuales (POAs) y los presupuestos institucionales respondan a las decisiones tomadas participativamente.**

## **NORMAS Y REGLAMENTOS**

### **Reglamentos de la Ley de Municipalidades**

- a) Fondo de Control Social.**
- b) Desarrollo Institucional Municipal.**
- c) Mancomunidades y Distritación.**
- d) Aspectos Económico – Financieros.**
- e) Estatuto del Funcionario Público Municipal.**

## **NORMAS Y REGLAMENTOS**

- \* Formulación de la Ley UPAS.**
- \* Formulación de la Ley de Ordenamiento Territorial.**
- \* Formulación de la Ley de Delimitaciones Territoriales.**

## **I INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS**

**Ajustes en las guías y metodologías en el marco del SISPLAN, considerando:**

- \* La realidad de los municipios urbanos.**
- \* Las líneas del Desarrollo Institucional Municipal**
- \* Las mancomunidades**
- \* La planificación estratégica institucional.**
- \* El ordenamiento territorial.**

## **AJUSTES A LOS PDMs**

**Considerando:**

- \* Planes de Desarrollo Departamental,**
- \* Estrategia de Desarrollo Económico Municipal (EDEM).**
- \* Estrategia de Desarrollo Humano,**
- \* Gestión Ambiental Municipal.**
- \* Planes de Desarrollo Mancomunados.**

## **MANCOMUNIDADES Y ASOCIACIONES DE GOBIERNOS MUNICIPALES**

- \* **Consolidar las mancomunidades de Municipios, otorgándoles bases de sostenibilidad financiera y organizativa.**
- \* **Conformar y consolidar las Asociaciones de Gobiernos Municipales como organismos de prestación de servicios.**

## **FINANZAS Y GESTIÓN MUNICIPAL**

- \* **Diseñar una estrategia y políticas para la coparticipación tributaria, transferencias no condicionadas y las políticas de compensación y crédito subnacional.**
- \* **Catastro en los territorios municipales y concluir en la elaboración de una Ley.**

Presentación 47

## **SISTEMA DE CAPACITACIÓN**

- \* **Diseñar el Sistema con participación de los actores sociales locales.**
- \* **Ejecutar programas para el Fortalecimiento Comunitario, capacitando Comités de Vigilancia para ampliar el Control Social.**

Presentación 48

## **POLÍTICAS E INVESTIGACIONES**

- \* **Impulsar las investigación ligada a la mejora del diseño e implementación de las políticas públicas.**
- \* **Diseño de políticas de población desde la perspectiva municipal y comunitaria.**



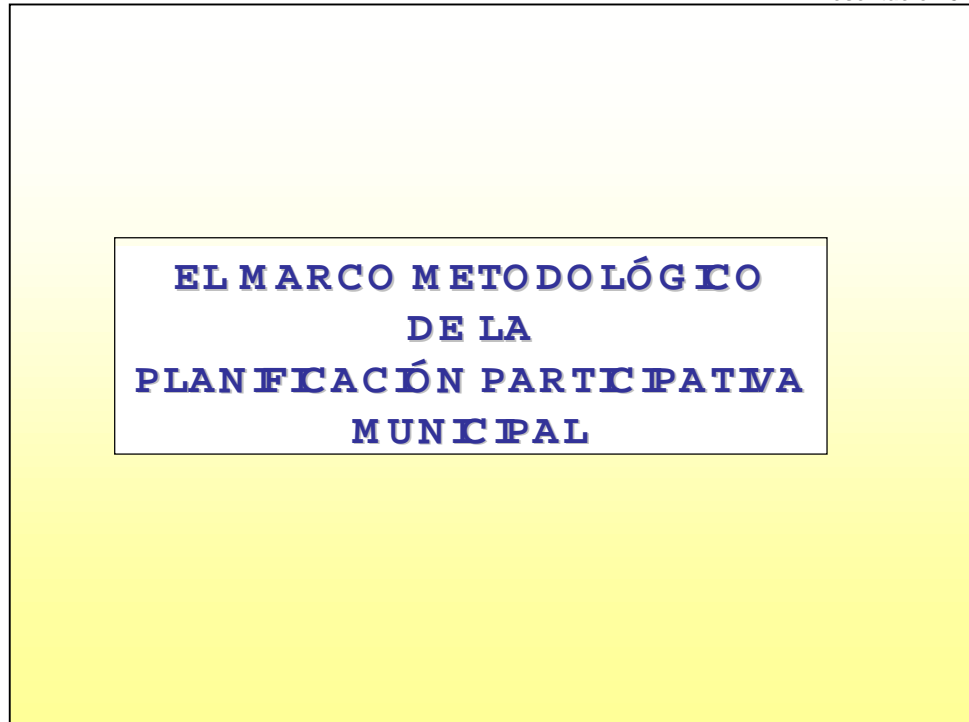
## **COMUNICACIÓN SOCIAL**

- \* **Diseñar una estrategia de Comunicación que sea movilizadora e interactiva para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía en el marco del proceso de participación popular.**

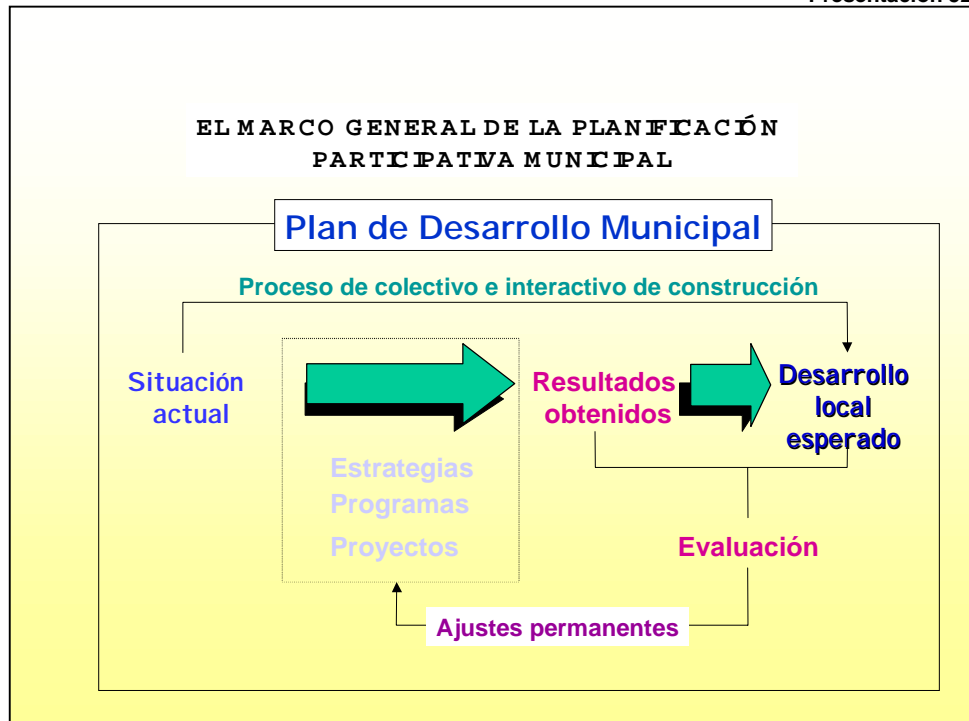
## **EVALUACIONES AL PROCESO**

- \* **Capacidades Institucionales de las Prefecturas y de los Gobiernos Municipales.**
- \* **Fortalecimiento Municipal (capacitación y asistencia técnica).**
- \* **Sistema de Monitoreo y Evaluación Municipal, del proceso de participación popular y descentralización.**

Presentación 51



Presentación 52



**DEFINICIONES COMUNES  
EN TODO PROCESO DE PLANIFICACIÓN**


la planificación participativa es :

**Un proceso lógico y ordenado  
de toma de decisiones**

1	<input checked="" type="checkbox"/>
2	<input type="checkbox"/>
3	<input type="checkbox"/>

la planificación implica :

- Un proceso de diagnóstico municipal con base a autodiagnósticos comunales.
- Un proceso de análisis de la situación económica, institucional del desarrollo humano y los recursos naturales y el medio ambiente municipal y de su entorno
- La elaboración de una propuesta estratégica desarrollo y un plan de acción quinquenal.
- El seguimiento a la ejecución de la propuesta estratégica.



**PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA  
MUNICIPAL  
BREVES DEFINICIONES**

- 1

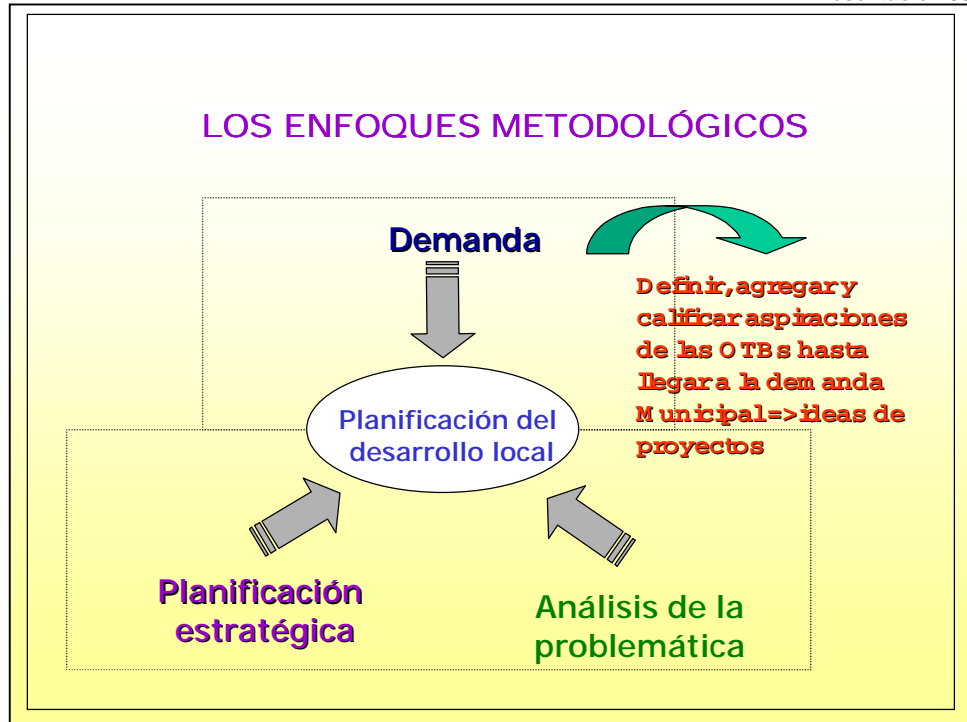
La Planificación Participativa Municipales un instrumento que permite una mejor relación entre el Estado, la sociedad civil y el proceso de desarrollo
- 2

La PP es un mecanismo que concretiza, acciona, racionaliza y le da sentido a la Participación Popular
- 3

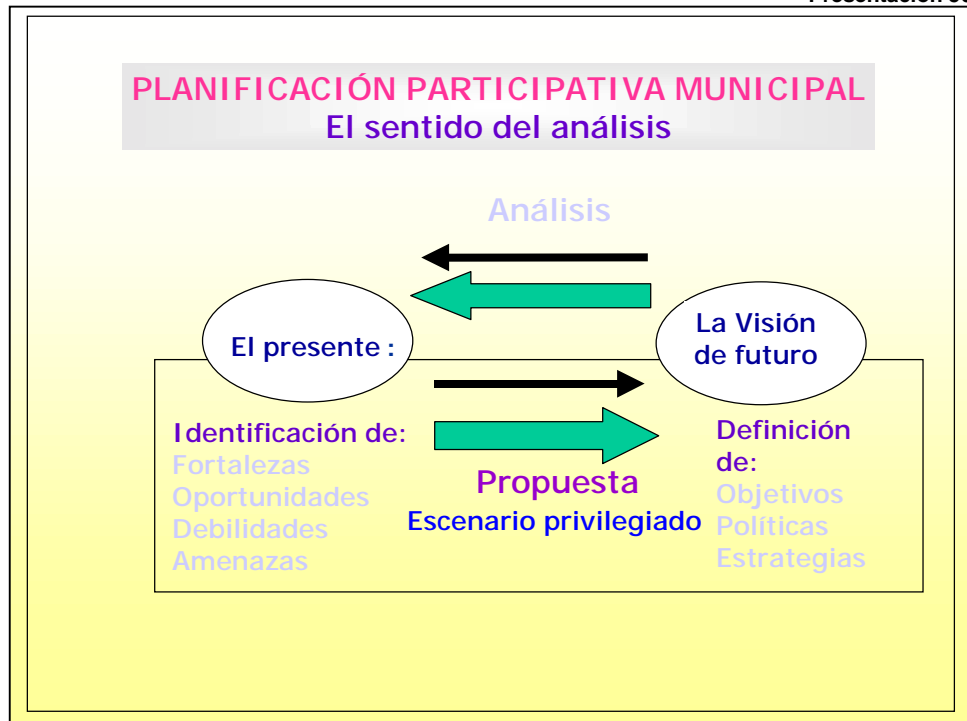
La PP involucra y corresponsabiliza a la sociedad civil en el diseño y construcción de su propio desarrollo
- 4

La PP constituye un proceso social institucional de gestión, concertación en el contexto municipal del desarrollo sostenible

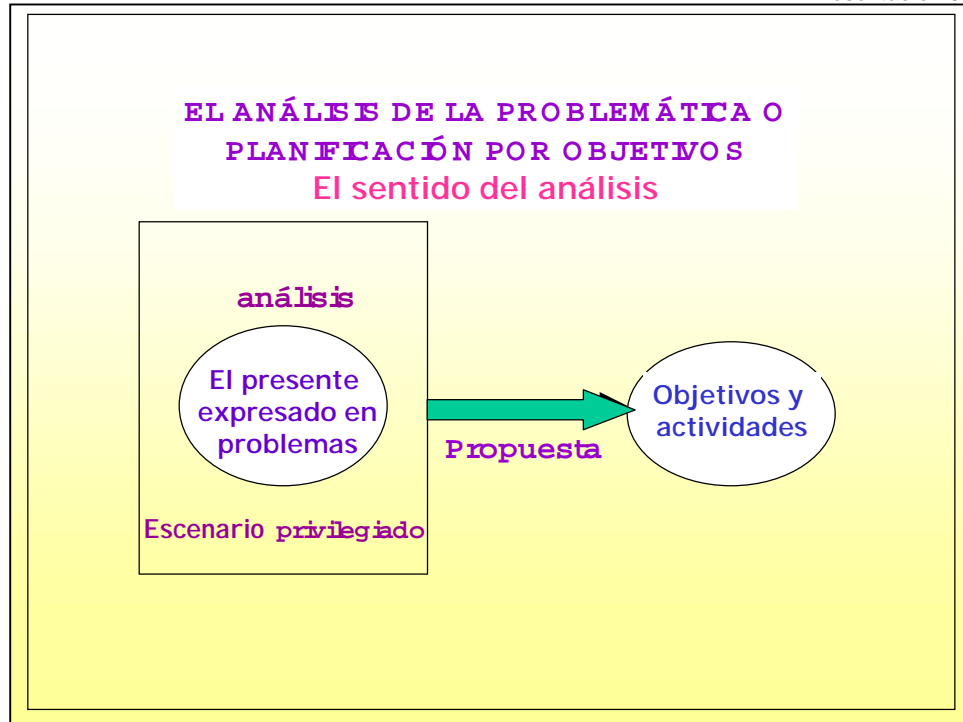
Presentación 55



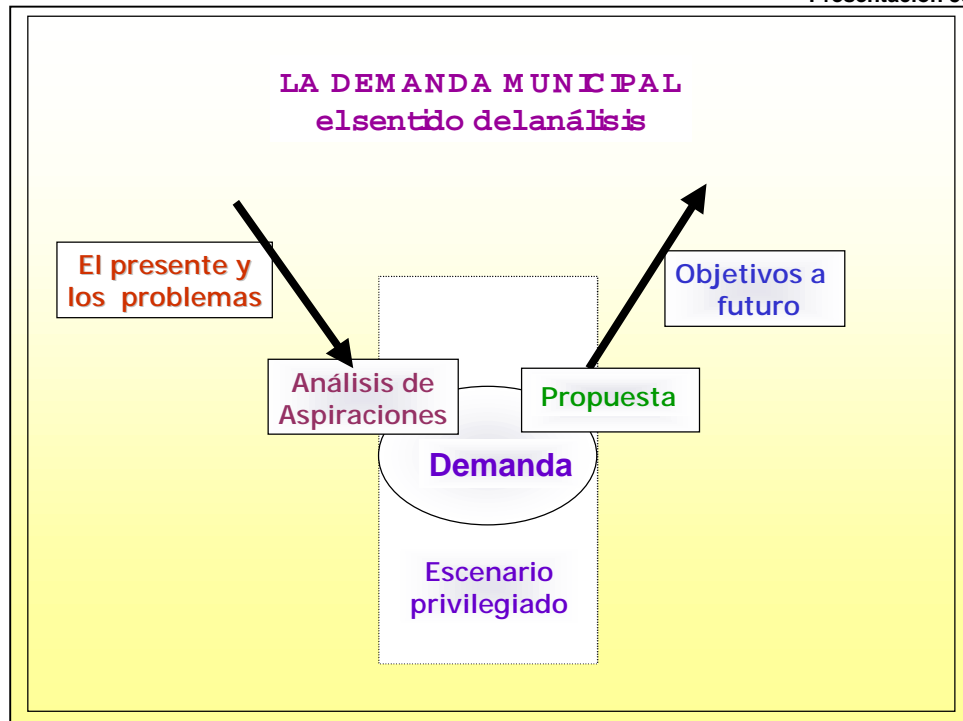
Presentación 56



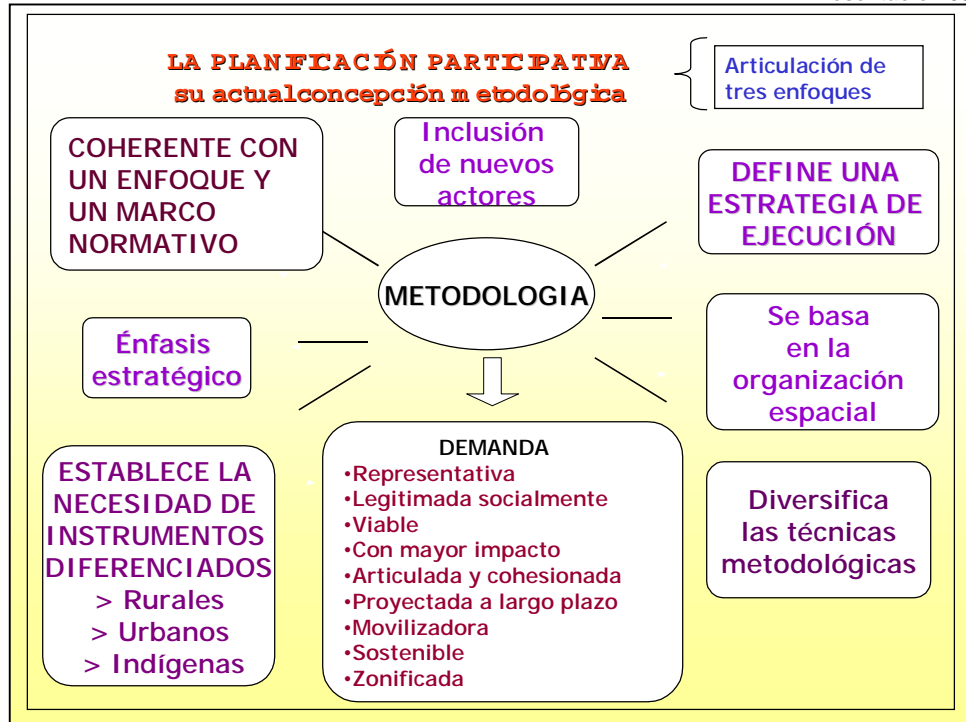
Presentación 57



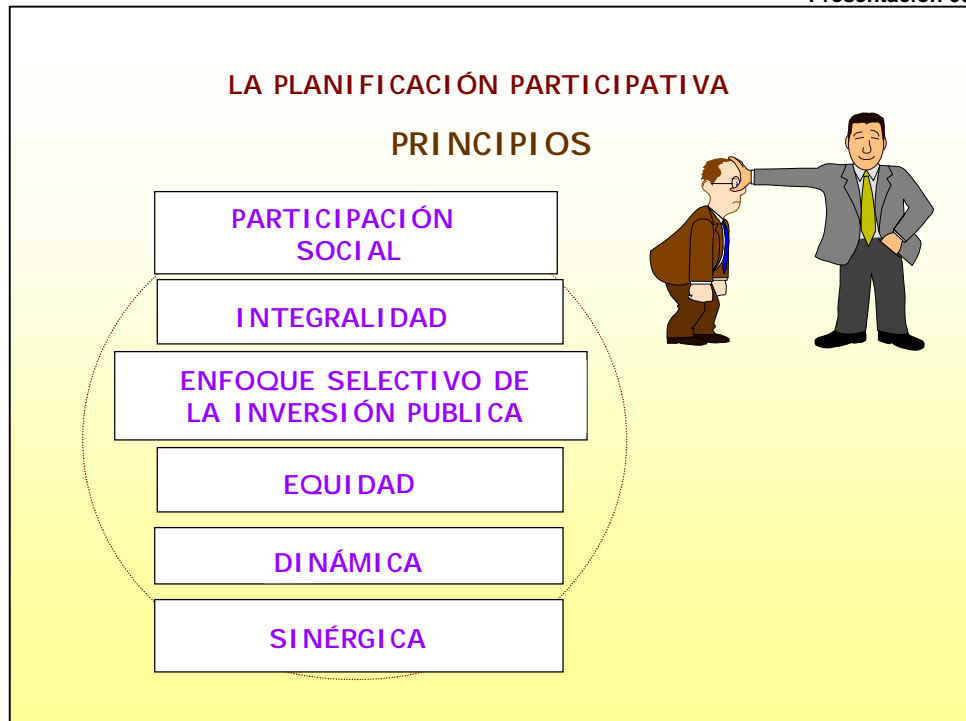
Presentación 58



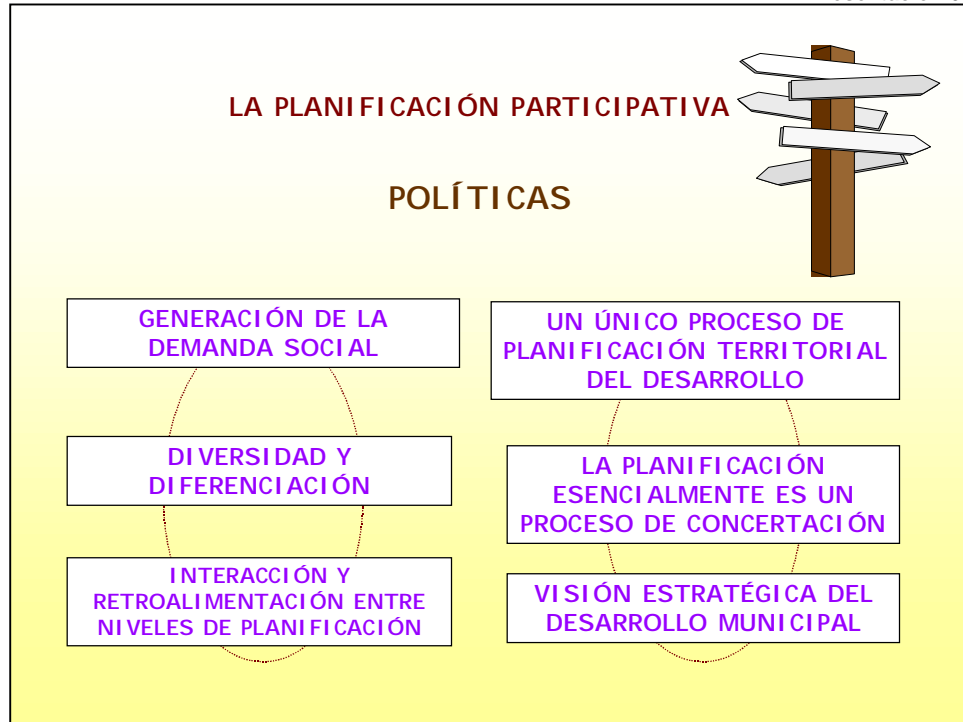
Presentación 59



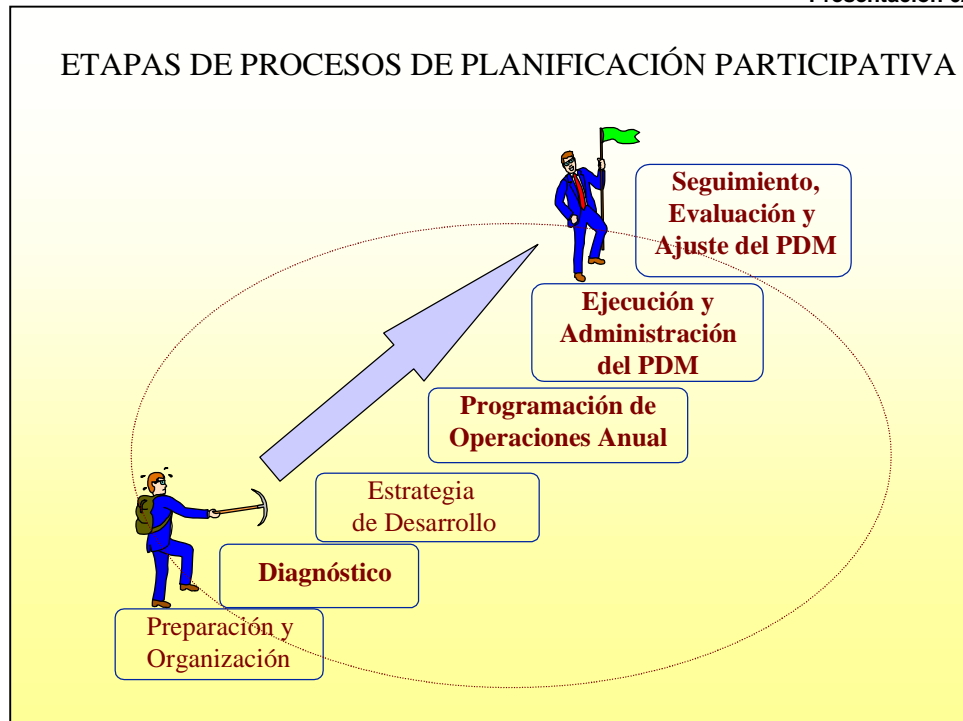
Presentación 60



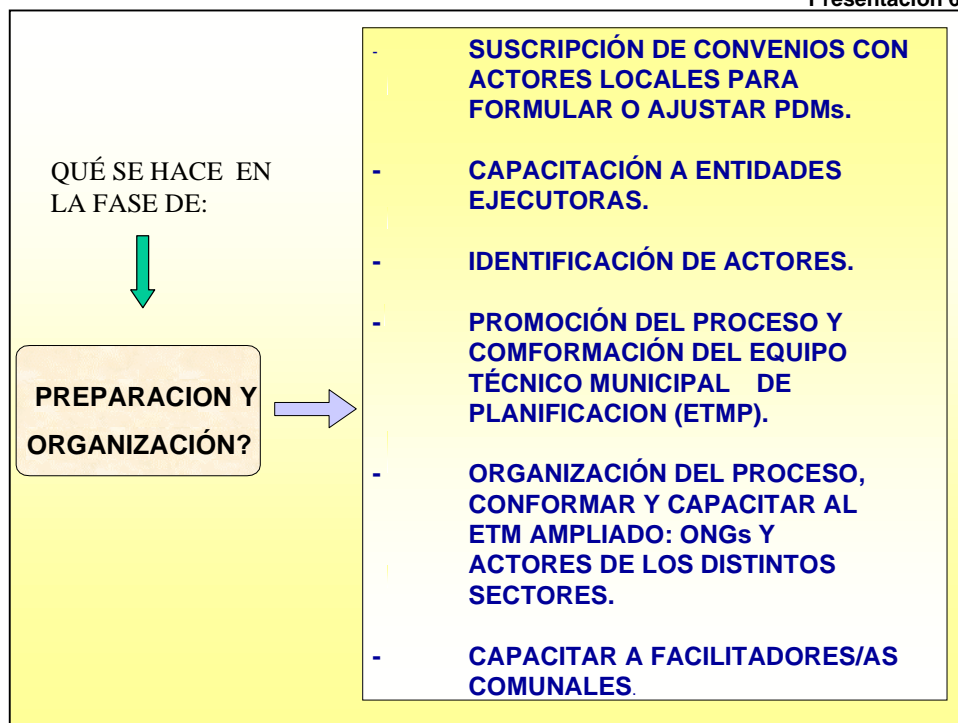
Presentación 61



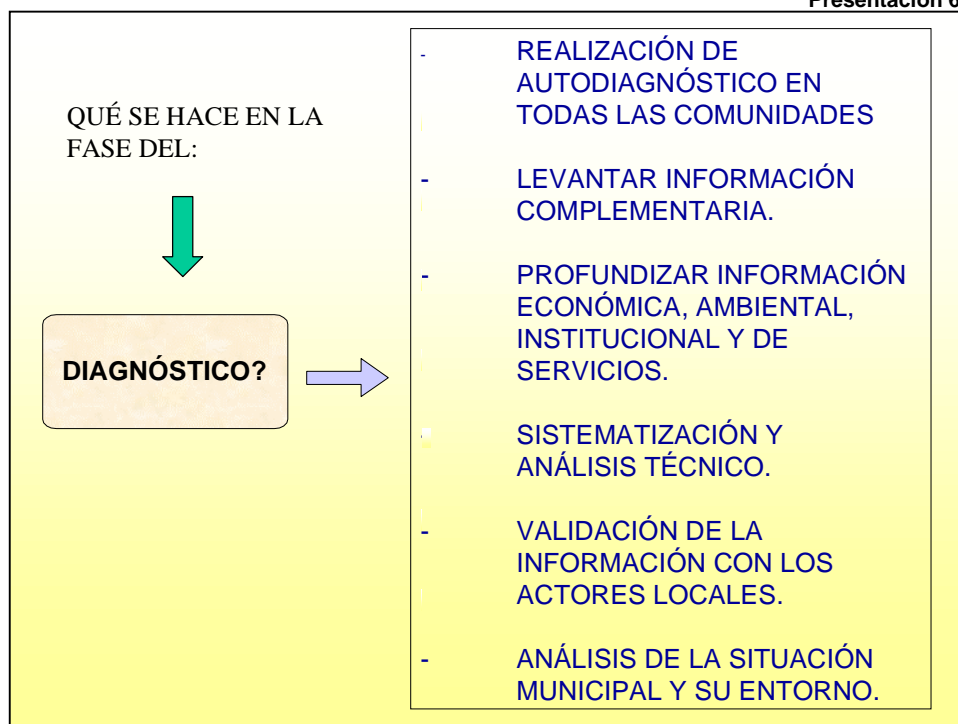
Presentación 62



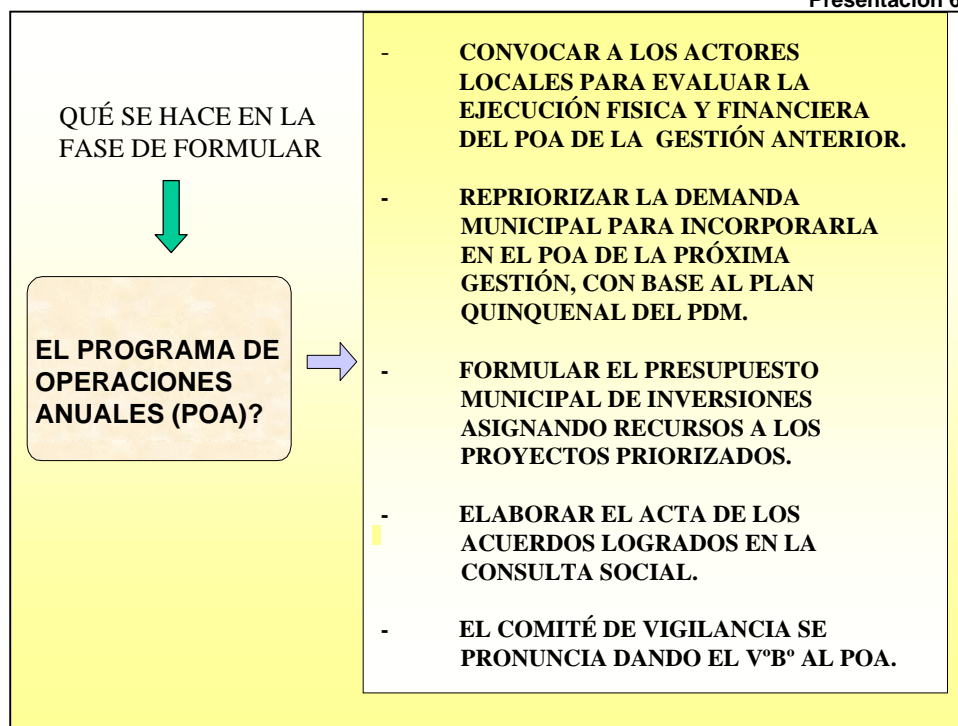
## Presentación 63



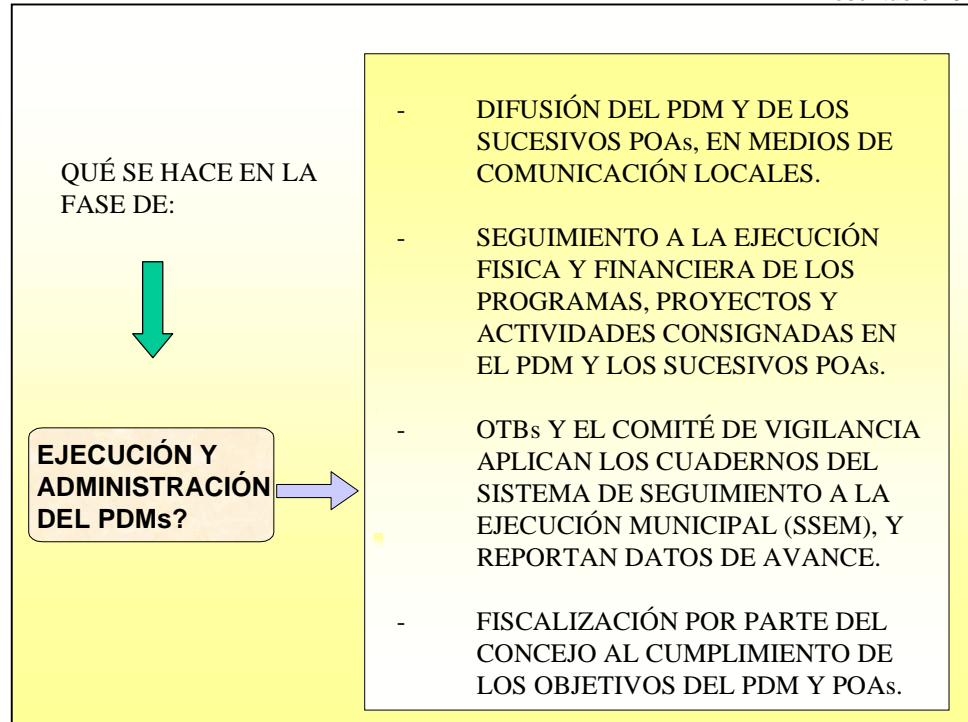
## Presentación 64



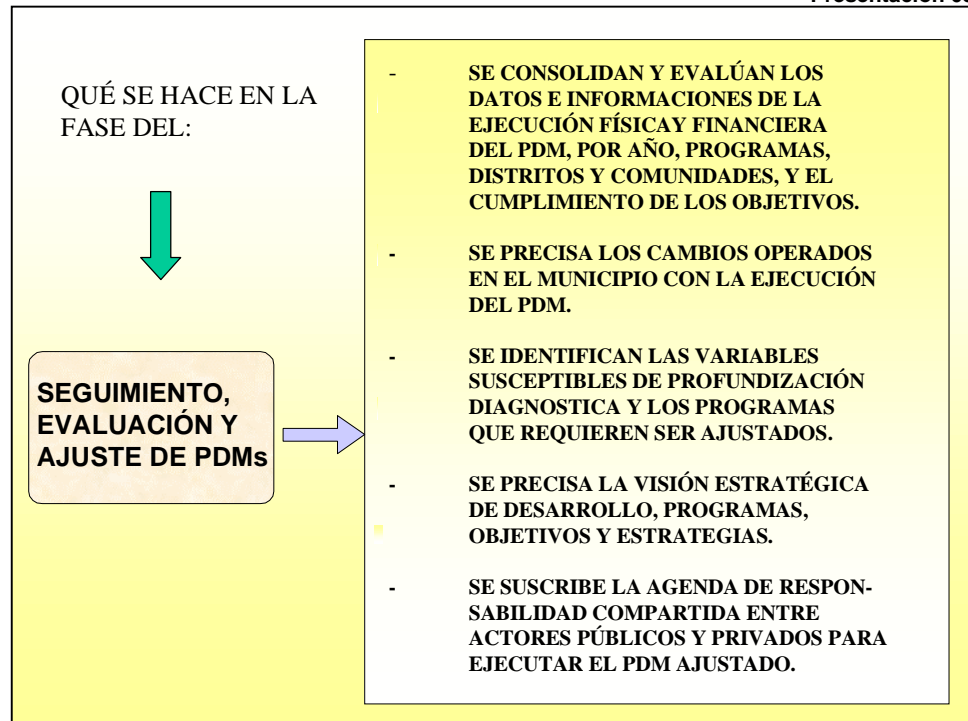




Presentación 67



Presentación 68



## **Sesión IV: Tratar bien la relación entre planificación y mercado, profundizando sin cesar la reforma del sistema de planificación**

---

### **Exposición del Sr. Wang Chunzheng<sup>1</sup>**

Hemos venido a la hermosa Cuba, en víspera del cambio de siglo y el comienzo del nuevo milenio, para asistir a este seminario de alto nivel sobre la planificación estatal, el cual nos sirve como una excelente oportunidad para intercambiar ideas y aprender mutuamente, ya que los delegados procedentes de distintos países han acumulado ricas y valiosas experiencias en las prácticas de planificación estatal para promover el desarrollo económico y social de sus respectivos países. Hoy día, bajo la situación de la constante expansión de intercambios y cooperación económicos y tecnológicos entre las naciones del mundo, nuestro encuentro reviste de mucho significado para analizar las experiencias, intercambiar ideas y estudiar conjuntamente el papel que pueda jugar la planificación estatal para el desarrollo socioeconómico del país. Ahora me es muy grato explicar a ustedes la reforma del sistema de planificación en China.

---

<sup>1</sup> Vice-Presidente de la Comisión Estatal para el Desarrollo y la Planificación de China

## **1. La transición del sistema de planificación altamente centralizado hacia el sistema de economía de mercado socialista.**

Después de la fundación de la República Popular China, aplicamos el sistema de economía planificada. En los primeros años de la nueva China, este sistema desempeñó un rol de importancia histórica para que el Estado concentrara los recursos humanos, materiales y financieros para realizar en gran magnitud la construcción socialista y establecer inicialmente los sistemas de industria y de economía nacional independientes y relativamente completos. De 1953 a 1957, China elaboró y ejecutó su primer plan quinquenal, durante el cual este sistema de administración planificada era concordante en términos generales con el entonces nivel de desarrollo de la productividad y la estructura de propiedad de los materiales para la producción de nuestro país. A medida del desarrollo de la productividad, la expansión de la magnitud de la producción y el aumento diario de gamas de producción y variedades de productos, las actividades microeconómicas tienden a diversificarse cada vez más y las relaciones económicas, cada vez más complejas, de tal suerte que el sistema de administración planificada, altamente centralizada, cada vez menos se conllevaba con la exigencia del desarrollo económico. Ello se refleja en los siguientes aspectos:

Primero, la administración económica y la toma de decisión eran excesivamente concentradas y las empresas casi no tenían derecho a gestionar autónomamente ni tomar decisiones. El tradicional sistema de administración planificada incluía en una administración por medio de planes obligatorias casi el desempeño total de la economía nacional que abarcaba la producción, la construcción y la circulación. Los principales materiales tales como acero, madera, cemento y carbón eran distribuidos uniformemente por el Gobierno. El Gobierno central se responsabilizaba por equilibrar y coordinar más de 900 tipos de mercancías destinadas a la exportación. Las finanzas se regían por un sistema de ingreso y egreso unificados altamente concentrado y los gastos de divisas del país eran manejados unificadamente por el Gobierno central. Debido a esta rígida administración y rígida unificación, era muy difícil hacer toma de decisiones de forma científica, lo cual restringía las iniciativas de las empresas y los trabajadores y estorbaba el desarrollo de la productividad

Segundo, poner énfasis unilateralmente en la economía de propiedad pública, especialmente en la economía de propiedad del Estado y restringir el desarrollo de la economía no estatal. Antes de la reforma y la apertura, China fue fundamentalmente de economía de Estado en forma unilateral. En 1978, la economía de propiedad pública ocupó el 99% en GDP, entre ellos la economía de Estado fue 56%. En el volumen total de la venta de productos sociales, la economía de propiedad pública ocupó el 98%, entre ellos la economía de Estado fue 55%. La estructura de la propiedad se separó del real nivel de la fuerza productiva de China, restringir la economía de propiedad no estatal a desempeñar su papel de promover el desarrollo, vigorizar el mercado y proporcionar más posibilidad al empleo e hizo difícil formar la configuración en la que la mutua competencia entre economías de múltiples propiedades se compiten mutuamente y se desarrollan conjuntamente, aumentando la eficacia económica de la propiedad pública.

Tercero, comprender unilateralmente el principio de "a cada uno según su trabajo" causando la deficiencia de estimulación en el desarrollo social y la falta de motivación. Bajo el sistema de la economía planificada, el éxito de la producción y construcción se divorció del interés económico de los individuos, lo que generó el defecto de que las empresas comían en la gran olla del Estado y los trabajadores, en la gran olla de las empresas.

Cuarto, unilateralmente poner énfasis en la autosistematización y el autoequilibrio, lo que hizo el encerramiento por largo plazo y difícil en aprovechar las inversiones, el mercado, la ciencia,

la tecnología y la administración del extranjero, ensanchando la distancia en economía y ciencia con los países avanzados

Las deficiencias del tradicional sistema de la economía planificada hicieron que el desarrollo de las fuerzas productivas sociales de nuestro país se mantuviera en bajo nivel, el nivel integral de la economía nacional se atrasara y la vida popular no pudiera mejorarse ni elevarse. El camarada Xiaoping señaló que la esencia del socialismo es emancipar y desarrollar las fuerzas productivas, liquidar la explotación, eliminar la disparidad para realizar en el final el enriquecimiento común de todos los miembros de la sociedad. Sin el desarrollo de las fuerzas productivas hacia alto nivel, es imposible contar con la base material del enriquecimiento común, ni demostrar la inevidencia histórica y la superioridad del socialismo. En las prácticas de la economía nosotros nos sentimos cada día más que si no reformamos el tradicional sistema de la economía planificada, no podemos emancipar ni desarrollar las fuerzas productivas ni elevar el nivel de vida de las masas populares. De modo que se inició la reforma del sistema económico hacia la economía de mercado en la Tercera Sesión Plenaria del XI Comité Central del Partido Comunista de Chian en 1978.

## **2. La práctica de la reforma sobre el sistema de planificación de China**

En el final de la década setenta y en el principio de la década ochenta, realizamos las reformas económicas de acuerdo con el requerimiento de reforma y apertura formulado por el camarada Deng Xiaoping. La reforma del sistema de planificación y administración solamente constituyó un importante componente en toda la reforma económica. La reforma del sistema de planificación y administración comenzó con la disminución a grandes medidas los planes obligatorios. Primero abrimos una parte de productos agrícolas, mercancías de primera necesidad y servicio, cuya producción, circulación y precio estuvieron sometidos a la regulación del mercado. Para los productos aún bajo la administración planificada, regulamos su precio y elevamos de mayor escala el de los productos agrícolas y de industria ligera. Como introducimos el sistema de mercado, vigorizamos eficientemente la iniciativa de los productores. La reforma, a principio de la década ochenta, hizo la producción de los cereales subir a una nueva escala y se enriquecieron los productos de industria ligera y resolvió el problema de comer y vestir de las masas populares. En el medio y el final de la década ochenta, redujimos el plan obligatorio para los materiales productivos y los artículos de consumo. Hasta 1987 los productos sometidos a la compra y regulación del Estado se redujeron a 23 tipos. Se han fortalecido la mecánica del mercado en el funcionamiento económico. En la producción, compra, venta, políticas de empleo y distribución, la autodeterminación para las empresas se amplió, estimulando la iniciativa de las empresas de incrementar producción e ingreso, reducir costo y renovar tecnologías y sentó la base para que las empresas se convirtieran en la fuerza principal en el mercado.

La reforma del sistema económico de China consiguió notables éxitos en la década 80; pero, debido a la profunda influencia de la mentalidad tradicional, a algunas personas aún les costaba salir del tradicional modelo de pensar, siguen considerando la planificación como producto especial del socialismo, la economía de mercado como sinónimo del capitalismo y la economía de mercado, como carácter de la economía socialista. Ello afectó la profundización de la reforma. En la primavera de 1992, después de sintetizar la experiencia histórica del desarrollo del interior y exterior de China, el camarada Deng Xiaoping indicó aún más claramente, durante la inspección de la zona sur de China, que un poco más de planificación o de mercado no es la diferencia esencial entre el socialismo y el capitalismo, la planificación no es sinónimo del socialismo, porque en el capitalismo también hay planificación, la economía de mercado tampoco es equivalente al capitalismo, porque en el socialismo también hay mercado. La planificación y el mercado son

métodos de la economía, se puede usarlos. La sabia determinación del camarada Deng Xiaoping rompió la mentalidad de la gente, el conocimiento nuestro sobre la relación entre la planificación y el mercado dio un nuevo salto. El XIV Congreso Nacional del Comité Central del PCCH planteó la meta de reforma como la construcción del sistema de economía de mercado socialista sobre la base del resumen de la práctica en la reforma y la adaptación del resultado de la teoría. Desde entonces, la reforma del sistema económico de China entró en una nueva etapa.

A través de empujar activamente la reforma del mercado, se ha elevado paulatinamente el grado de mercantilización de la economía nacional, el sistema del mercado juega un importante papel de reajuste en todos los aspectos tales como la producción y la circulación etc.. Actualmente, en el campo de producción se eliminó toda la planificación obligatoria para la agricultura y para la industria, la planificación obligatoria sólo se queda para 5 variedades de productos, lo que implica una reducción en más del 95% en comparación con el principio de la reforma. En el campo de venta al por menor de las mercancías, el porcentaje del precios manejados por el mercado también alcanzó al 95%. Las actividades económicas con el exterior se realizan según la norma del mercado y la práctica internacional. Se ha establecido el mercado de divisas entre los bancos y el sistema de flotante cambio de RMB sobre la base del mercado y de administración. Mediante el desarrollo de la economía no estatal, rompió la uniforme economía estatal, el porcentaje de economías de distintos sistemas ocurrió profundo cambio en la economía nacional. En el momento, el sistema estatal sigue siendo el principal en el desarrollo económico nacional, ocupando una tercera parte y el sistema de la economía no estatal logró rápido desarrollo, ocupando una cuarta parte. En el valor general industrial, el sector público aporta el 62% y el no público contribuye el 38%, aumentando 37 puntos porcentuales respecto al año 1978. En el monto global de la venta al por menor de la sociedad, el sector público representa el 38% y el no público, el 62% elevándose en 60 puntos porcentuales en referencia con la época previa a la reforma y apertura. La posición predominante del sector público y el desarrollo simultáneo de distintos sectores económicos componen el sistema económico básico de la etapa inicial del socialismo en China. la existencia de varios sistemas juega un importante papel en la competencia, la activación de la economía, el aumento del empleo y la satisfacción de las distintas necesidades del pueblo.

Durante el proceso de la reforma del mercado para realizar la conexión entre la planificación y el mercado, es necesario resolver bien las relaciones entre flexibilidad microeconómica y regulación y el control macroeconómico. Debido a la existencia de iniciativa personal, deben unir los métodos de la planificación y el mercado, al mismo tiempo de desarrollar el papel de la base del mercado, realizar bien la regulación y el control macroeconómico.

A partir de la segunda mitad de 1992, en medio del veloz crecimiento de la economía china, surgieron ciertos indicio de recalentamiento y se agravó la inflación, alcanzado el alza de los precios al 21,7% en 1994. Antes estas serias circunstancias, el Gobierno chino, bajo la certera conducción del Comité Central del Partido Comunista Chino con el Camarada Jiang Zemin como núcleo, adoptó la decisión de persistir en la profundización de la reforma, intensificar y perfeccionar el ajuste macroeconómico, aplicar una política fiscal y monetaria de austeridad apropiada para poner en pleno juego el papel de orientación general y coordinación integral de la planificación en el ajuste macroeconómico, recurrir a los medios de tipos de interés, precios, impuestos, importaciones y exportaciones y las reservas nacionales de materiales etc.. para frenar la excesiva expansión de las inversiones en activos fijos y de los recursos dirigidos hacia el consumo, aumentar la oferta efectiva, poner en orden el sistema bancario y llevar a buen término la supervisión de precios en el mercado y, como resultado, el ritmo del crecimiento económico pudo mantenerse relativamente rápido en medio de un descenso suave y fue contenida la seria tendencia inflacionista. Hacia 1996, el margen del alza de precios se redujo al 6,1% y se mantuvo un incremento económico del 9,7%, lo que marcó el cumplimiento de la meta de aterrizaje suave para la economía.

La crisis financiera asiática desencadenada en el segundo semestre de 1997 afectó en sumo grado al desarrollo económico de nuestro país, azotado en aquel entonces por unas inundaciones poco conocidas en su historia. Como si eso fuera poco, se dejaron palpar de manera acusada las contradicciones estructurales y funcionales que se venían acumulando en los años anteriores, sobre todo, existían múltiples factores adversos que bajo las condiciones de mercado del comprador preliminarmente implementadas, impedían el aumento de la oferta efectiva y la activación del mercado doméstico, por lo que se disminuyó en cierta medida la tasa de crecimiento económico. Ante esta situación y para mantener un incremento continuo, acelerado y sano de la economía nacional, reajustados a tiempo las prioridades de la regulación y el control macroeconómicos, a saber: sustituir la política fiscal y monetaria de austeridad apropiada por la política fiscal activa y la política monetaria de funcionamiento seguro, tomar medidas macroeconómicas dirigidas principalmente a ampliar las demandas domésticas, acelerar la construcción de infraestructuras, aumentar la renta de los ciudadanos, e incentivar las exportaciones, aprovechando el papel de la planificación para mover las palancas y políticas económicas, por lo que la economía nacional ha podido mantener un crecimiento relativamente rápido. En el año en curso, la evolución económica se ha percatado de un punto de inflexión aun más favorable, apuntando a una tasa de crecimiento cercano o superior al 8% para este año mientras que la economía sigue encaminándose hacia un círculo virtuoso.

Si bien las tareas y prioridades del ajuste macroeconómico fueron distintas, las formas, los métodos y los medios usados han sido

básicamente los mismos, con diferencias esenciales a los que se apelaban para el ajuste en la tradicional estructura económica planificada. Lo más destacado de este cambio consiste en que se adoptan ahora las formas indirectas de ajuste, con los económicos y jurídicos como medios principales y los de carácter administrativo como complementarios de modo que tanto la planificación como el mercado inciden positivamente en la asignación racional de los recursos, por lo cual, se pone en juego la vitalidad microeconómica y al mismo tiempo queda garantizado el efecto del ajuste macroeconómico.

La constante profundización de la reforma del sistema de planificación inyecta mayor vitalidad y dinamismo en el crecimiento económico. De 1979 a 1999, el Producto Interno Bruto (PIB) de China se ha incrementado con una tasa promedio anual de 9,6%, 3,5 puntos porcentuales por encima del nivel registrado entre 1953 y 1978, periodo anterior a la reforma y la apertura. Se prevé que para el año 2000, el PIB del país superará a un millón de millones de dólares norteamericanos y la vida de la población alcanzará en general a un nivel modestamente acomodado. Resulta que los 20 y tantos años de reforma y apertura han sido la época del crecimiento más rápido, de mayores beneficios para los habitantes y de intercambios más amplios con el extranjero en la historia de la Nueva China.

### **3. Algunas reflexiones sobre la reforma del sistema de planificación.**

En los últimos 20 años transcurridos de la reforma, hemos experimentado que para que la reforma se logre el éxito preestablecido hay que persistir en los siguientes cuatro aspectos:

Primero, promover paso a paso la reforma hacia el mercado como su meta. Reformar el sistema tradicional de la planificación y establecer el nuevo régimen que concuerda con las demandas exigidas por la economía socialista de mercado son tareas difíciles y complicadas por largo tiempo y no pueden terminarlo en una sola acción. La reforma debe realizarse bajo las circunstancias de meditar bien la capacidad que puede soportar la sociedad en todos los aspectos, aprovechar la oportunidad, hacer lo fácil primero y lo difícil después, de lo particular a lo general y

de lo superficial a lo profundo, y desarrollar gradualmente hacia su profundidad. La reforma estructural de nuestro país empezó primero en el campo para extenderse después hacia las ciudades; la producción de los medios de producción y la reforma de los precios primero practicaban el sistema de "doble vía" y después transitan poco a poco hacia el precio de reajuste de mercado bajo la regulación de la macroeconomía. primero desarrollan el mercado de mercancías y después el mercado de elementos fundamentales de producción tales como mano de obra, capital y tecnología, etc. Debido al tratamiento conector de las relaciones entre el avance paso a paso y el rompimiento de meta, hemos evitado grandes conmociones sociales y logrado que el pueblo se beneficie de la reforma. Así son las causas de que la reforma puede recibir el apoyo amplio de las masas y contar con la base sólida del pueblo.

Segundo, tratar bien las relaciones entre la profundización de la reforma y la promoción de desarrollo y el mantenimiento de estabilidad. Entre las reformas, el desarrollo y la estabilidad existen las conexiones internas inseparables. A través de las prácticas consideramos que el desarrollo tiene su razón fuerte y el aceleramiento del desarrollo es la clave para resolver todos los problemas de China. La reforma es el medio y la fuerza propulsora. Mediante la reforma libera y desarrolla la fuerza productiva y resuelve las contradicciones de niveles profundos entre el desarrollo económico y social. Sin la estabilidad política social no es posible realizarse la reforma y la construcción económica. A veces prestamos particular atención a ciertos trabajos entre ellos tres campos según las circunstancias que necesita la situación de diferentes épocas, pero nunca preferimos un aspecto en detrimento del otro, siempre combinamos la urgencia de la reforma con la actitud científica sobre la base de los hechos y prestamos atención en la unificación concertante entre la dedicación de reforma, la velocidad de desarrollo y la capacidad soportante de la sociedad. Promover la reforma y el desarrollo bajo el ambiente de la estabilidad política social y lograr la estabilidad duradera en camino de la reforma y el desarrollo forman la clave del logro y avance incesantes de la reforma de nuestro país.

Tercero, reajustar la macroeconomía con los medios económico, legal y ejecutivo necesarios y bajo el sistema de la economía de mercado socialista tiene que respetar las leyes de mercado, de competencia y de valores. Durante el proceso de la reforma hemos cambiado la administración de la economía según las ordenes ejecutivas, fenómeno común en la época de la planificación tradicional de la economía y establecido el sistema de combinación entre la planificación, finanzas y de restricción recíproca, haciendo que los tres medios de reajuste formen una sola fuerza. La planificación dirige principalmente el funcionamiento de la economía mediante el establecimiento de la estrategia, programas y políticas y determinan los proyectos importantes relacionados con la situación global de la economía nacional con los recursos financieros y materiales de Estado, acelerando así el ritmo de reajuste de la estructura económica y promoviendo la transformación de los métodos para el crecimiento económico. Al mismo tiempo, se reajustan las relaciones entre la oferta y demanda a través de los medios de tasas de impuestos, intereses bancarios y precios, se crea el ambiente equitativo y justo de mercado con el fortalecimiento de la constitución de las leyes económicas y se normalizan las actividades económicas con los medios de las leyes para asegurar el feliz funcionamiento de la economía.

Cuarto, las instituciones estatales de planificación deben transformar de forma activa su modo de pensar y las funciones, de acuerdo de la situación real. El mundo actual, se ha caracterizado por la globalización económica acelerada y el rápido desarrollo de la ciencia-tecnología, y el entorno político y económico internacional es complejo. Para hacer frente a esta situación, los departamentos de planificación deben estar por encima del límite de la era, dejar los conceptos y modos de pensar tradicionales formados en la economía de planificación altamente concentrada, que no correspondían la realidad, y establecer los nuevos que adaptan a la exigencia de la economía de mercado. En el proceso de la reforma, la Comisión Estatal de Desarrollo y Planificación da importancia a la formación de sus cuadros sobre los conceptos del mercado la



situación en conjunto, la renovación, el servicio y la aplicación de la ley en la administración. Ha reforzado, en la práctica, el cambio de funciones, dedicándose a transformar la participación excesiva en la microeconomía al estudio de la situación en su conjunto y la estrategia, transformar la administración directa sobre la economía a la regulación y control de forma indirecta, de la administración de la economía de propiedad estatales a la orientación de todas las actividades económicas sociales, transformar la excesiva rectificación y la aprobación administrativas a la creación de un ambiente de mercado caracterizado por la competencia justa, es preciso librarse de los trabajos específicos, concentrarse a lo microscópico, lo estratégico, lo político de la elaboración de planes, y reforzar la ciencia y previsión del trabajo, con el fin de que la planificación estatal pueda cumplir su papel de orientación en su conjunto y la coordinación integral en la regulación y control macroeconómicos.

Tras más de 20 años de la reforma y la apertura, nuestro país ha establecido de forma incipiente el sistema de mercado socialista, sin embargo, todavía no se ha culminado la reforma, nos quedan algunos problemas difíciles para resolver. El XV Congreso Nacional del PCCh planteó que para los primeros 10 años del próximo siglo, se establece un sistema de economía de mercado socialista relativamente completo y hace que la reforma pueda lograr nuevos progresos en algunos importantes aspectos. En el nuevo siglo, correspondiendo a esta exigencia, profundizaremos aún más la reforma del sistema de planificación, completaremos el sistema de regulación y control macroeconómicos, perfeccionaremos el moderno sistema de información, la supervisión, la previsión y la alarma, perfeccionaremos en mayor grado las medidas y mecanismos de planificación sobre la regulación y el control, promovemos activamente la legalización sobre la administración planificada, con el fin de establecer con esfuerzo un nuevo sistema de planificación que se adapta al desarrollo de la economía de mercado socialista.

La Comisión Estatal de Planificación Para el Desarrollo de China es, bajo la dirección del Consejo de Estado, una entidad de regulación macroeconómica, la cual tiene como función la promoción de desarrollo económico y social, así como la elaboración y ejecución del plan estatal. A lo largo del pasado medio siglo, se han registrado enormes cambios en la institución y función del departamento del plan estatal. Sus principales funciones son: Estudiar y delinear la estrategia y el plan de desarrollo económico nacional; optimizar el equilibrio global, llevar a cabo el reajuste estructural, la pre-alarma y previsiones económicas; definir la política de precios y determinar ciertos precios de importancia; ratificar algunos proyectos claves en cuya construcción se utilizan fondos fiscales asignados por el Estado o créditos políticos; administrar la reserva de cereales y otros materiales estratégicos.

Siendo todos países en vías de desarrollo, China y los países latinoamericanos están explorando caminos para un desarrollo más rápido. Hemos notado que, todos los países van adquiriendo experiencias en estimular el desarrollo económico y social con la ayuda de la planificación estatal. Deseamos reforzar, en el siglo que viene, el intercambio entre nosotros, el Ministerio de Planificación Económica de Cuba, y entidades de planificación de otros países que participan al seminario. Y esperamos fortalecer la cooperación en áreas más amplias. Formulo votos por mayor desarrollo de la amistad y cooperación entre el pueblo chino, el cubano, y de otros países.

## **Sesión V: Renovaciones en el sistema de planificación de la economía nacional de Vietnam**

---

**Tran Xuan Gía<sup>1</sup>**

Ante todo, permítanme expresar nuestro profundo agradecimiento a los amigos cubanos por haberme brindado la posibilidad de realizar esta visita a Cuba y participar en este seminario de alto nivel con un tema tan interesante como éste, convocado por el ILPES y el Ministerio de Economía y Planificación de Cuba.

También me siento muy complacido de poder intercambiar, en esta ocasión, nuestras opiniones con colegas cubanos y de otros países amigos sobre las experiencias de Vietnam en el proceso de la renovación del sistema de planificación de la economía nacional.

Después de la reunificación de Vietnam en 1975, al término de una larga guerra, nuestro país entró en una nueva etapa de desarrollo de la economía nacional, enfrentando enormes dificultades debidas a que el punto de partida de la economía del país estuvo a un nivel muy bajo, así como también que debido a las prolongadas guerras, en todos estos años los mecanismos de gestión económica del país no podían lograr la fuerza motriz adecuada para el desarrollo.

---

<sup>1</sup> Tran Xuan Gía, Doctor en Economía y Ministro de planificación e Inversión de la República Socialista de Vietnam

En el período comprendido entre 1976-1985, la economía de Vietnam estuvo casi estancada. El ingreso nacional de la producción no fue suficiente durante muchos años para cubrir los gastos y el país prácticamente no lograba la acumulación interna en la economía.

Durante ese tiempo, para responder a cualquier necesidad de inversión de envergadura, había que recurrir a la asistencia procedente de la antigua Unión Soviética y otros países miembros de la vieja comunidad socialista. El valor total anual de estas asistencias a veces sobrepasaba los miles de millones de dólares.

En medio de una economía subdesarrollada y con mecanismos de gestión económica aún no renovados, la producción mercantil era insuficiente, al mismo tiempo que la calidad de las mercancías también era baja. A pesar de que en nuestro país la mayor parte de la población se dedica a la producción agrícola durante muchos años nos vimos obligados a importar anualmente cientos de miles de toneladas de arroz y azúcar.

Por otra parte, las actividades de exportación fueron pequeñas; la importación sobrepasaba en alto nivel a la exportación, por lo tanto, la reserva de divisas del país fue agotada, las deudas externas aumentaron. A fines de los años 80, el total de deuda externa de Vietnam sobrepasó el 100% del Producto Interno Bruto (PIB). El ingreso del presupuesto estatal fue muy limitado, lo cual en ciertos momentos obligó a Vietnam a emitir más billetes para equilibrar el presupuesto, lo que al mismo tiempo condujo a una seria inflación. Por ejemplo, en el año 1986, la inflación creció a una cifra récord de 774%, con consecuencias para la economía nacional bien conocidas para todo el mundo, y al mismo tiempo esto provocó muchas dificultades en la vida de la población.

A partir de esa realidad, la renovación en los mecanismos de la gestión económica en Vietnam se convirtió entonces en una demanda natural y urgente con objetivo de crear una nueva fuerza motriz capaz de ayudar a solucionar las dificultades y reactivar la economía nacional.

Por tanto, el proceso de renovación en Vietnam se origina a partir de las necesidades socio-económicas del país, de la misma síntesis de las realidades, especialmente, de las iniciativas que surgieron de todos los sectores laborales de la sociedad obreros, campesinos, intelectuales, con vistas a solucionar las dificultades y retos de la economía nacional, en momentos en que aún el país estaba sometido a un prolongado embargo. Además, durante esos años, las fuentes de asistencia que el país había recibido regularmente de la antigua Unión Soviética y la vieja comunidad socialista iban disminuyendo y llegó un momento en que se interrumpieron bruscamente cuando se desintegró la Unión Soviética. Esto condujo a la economía nacional vietnamita hacia una crisis más grave.

El proceso de renovación de Vietnam se inició desde el año 1986, cuando la inflación se incrementó aún más y las reservas nacionales se redujeron a un nivel más bajo. Entre los años 1986-1990, la renovación fue para nosotros todo un período de búsqueda y experimento de nuevos mecanismos de gestión, con vistas a encontrar nuevas fuerzas de reanimación económica. Durante ese período, el país se mantuvo en crisis, sin que se logaran crecimientos económicos por encima de 3,9%.

No obstante, gracias a la aplicación gradual de nuevos mecanismos de gestión y nuevas políticas, con las que a las unidades económicas se les otorgó una mayor autonomía, unidas a otras medidas macro-políticas, el país logró poco a poco controlar la inflación, al mismo tiempo que recobraba nuevas fuerzas motrices y liberó las fuerzas de producción, especialmente en la agricultura, con la política de destajo en la producción hasta el nivel de núcleo de familias campesinas. Al mismo tiempo, el país practicaba la reforma de la producción industrial sobre la base del incremento de la autonomía de las unidades productivas de base, así como, se esforzaba por garantizar el mantenimiento estable de la macroeconomía.

En el año 1990, como continuación de la política de renovación, el país trazó la estrategia de estabilización y desarrollo socio-económico para el decenio 1991-2000. En ese momento, el país sufría una inflación de 67%, la acumulación interna de economía fue muy baja y el incremento económico alcanzó, como máximo, un 5%.

Desde el año 1991, el país empezó a aplicar esta Estrategia de estabilización y desarrollo socio-económico hasta el año 2000. Al cabo de estos 10 años, hoy día el país ha salido de la crisis económica que había enfrentado a finales de la década del 80 y principios de la década del 90. Al mismo tiempo, ha obtenido notables logros en distintas esferas de la vida socio-económica. Como resultado de la aplicación de la Estrategia de estabilización y desarrollo económico y social 1991-2000, el Producto Interno Bruto(PIB) de Vietnam se ha duplicado, la estructura de la economía de Vietnam ha registrado importantes transformaciones que marcan la tendencia a incrementar el porcentaje de la industria y los servicios, al mismo tiempo que reduce el de la agricultura.

El incremento económico promedio durante los primeros 5 años, 1991-1995 se elevó al nivel de 8,2%. Mientras tanto, durante los 5 últimos años, a pesar de los efectos ejercidos por la crisis económica regional, el incremento económico de Vietnam alcanzará, según cálculos preliminares, 7% como promedio anual. De esta manera el incremento económico promedio de Vietnam durante los últimos 10 años será de 7,6%.

Al mismo tiempo que los sectores de la industria y los servicios han mostrado una rápida transformación, la estructura de la economía nacional también ha registrado importantes cambios. Si en 1990 el porcentaje que ocupaba la agricultura en el Producto Interno Bruto(PIB) era el 39%, en el año 2000 este índice ha disminuido hasta el 24%. Al mismo tiempo, el porcentaje de la industria y la construcción se ha incrementado notablemente, del 23% del PIB en 1990 hasta el 37% en el año 2000. Por su parte, el sector de los servicios ocupa en el año 2000 el 39% en comparación con el % del año 1990.

Vietnam también ha alcanzado notables logros en el control del crecimiento poblacional, ya que durante la década 1989-1999, el índice de crecimiento poblacional fue de 1,7% como promedio anual y especialmente en el presente año, se estima crezca en 1,53%. Por otra parte, también logramos disminuir rápidamente el índice de pobreza, de 30% en el año 1993 al 15% en 1998 y en alrededor del 11% en el 2000.

La exportación de Vietnam también aumentó rápidamente, de un valor total de 2,4 mil millones de dólares en el año 1990, hasta un valor estimado de 14 mil millones de dólares en el 2000, lo que representa un 45% del PIB.

En el sector de las empresas con inversión extranjera, se ha ejecutado un total de alrededor de 17 mil millones de dólares, es decir, un 45% del total del capital registrado, lo que representa el 12% del PIB y el 35% de la producción industrial. El sector de las empresas con inversión extranjera ha brindado oportunidades de trabajo a unos 350 mil trabajadores, convirtiéndolos en parte integrante de la economía nacional de Vietnam, ya que aporta una gran fuente de ingresos al presupuesto estatal, contribuye en gran parte a la transferencia tecnológica, a la formación de recursos humanos y a la ampliación de mercados para el país. A partir de un nivel casi nulo, hoy día este sector de empresas ha alcanzado un valor total estimado de exportación de unos 6 mil millones de dólares (la mitad de este valor es producto de la exportación de petróleo crudo y gas) de alrededor de 14 mil millones de dólares, que es el valor total de las exportaciones del país.

Mientras tanto, el país ha recibido más de 6 mil millones de dólares por concepto de asistencia oficial de desarrollo (ODA), que han significado un importante aporte al mejoramiento de la infraestructura económica-social, la formación de fuerza laboral, así como, el incremento de la institucionalización y la capacidad del aparato de gestión.

En la agricultura, en los últimos 10 años el país ha alcanzado enormes avances pese a las condiciones climáticas adversas que han imperado. A partir de nuestra condición de país importador de alimentos, en el orden de cientos de miles de toneladas anuales, Vietnam ha incrementado rápidamente su producción alimenticia lo que ha permitido no sólo garantizar la seguridad alimentaria nacional sino también aumentar rápidamente la exportación de arroz, hasta el orden de 4 millones de toneladas anuales, con un valor total de alrededor de mil millones de

dólares. Con estos ingresos de divisas, podemos equilibrar las necesidades de importación de materiales para la producción agrícola (por ejemplo, solamente para importar fertilizantes, insecticidas y otros materiales, necesitamos unos 700 millones de dólares cada año). Otros cultivos como el café, el caucho, el marañón, la pimienta y otros, también han aumentado rápidamente su producción para satisfacer la demanda interna y exportar productos por un valor total que sobrepasa los 3 mil millones de dólares.

La rama de la producción pesquera también ha incrementado la producción y la calidad de sus productos, cuya exportación sobrepasa los mil millones de dólares este año. Sus mercados se amplían cada día más.

Es de destacar que en las zonas rurales hemos impulsado el desarrollo de la industria y los servicios, gracias a lo cual, en el valor agregado, la producción agrícola neta es menor y ocupa actualmente alrededor del 69%, mientras que la industria ocupa 17% y los servicios el 14%. Dentro de la economía nacional, el total de trabajadores agrícolas ha disminuido considerablemente, ocupando actualmente el 63%.

La producción industrial se ha incrementado rápidamente aportando cerca del 30% del PIB. Gracias a la rápida aplicación de los logros científicos—tecnológicos y la transparencia de tecnología, la elevación del nivel de los cuadros de gestión y los obreros, la producción, la eficiencia y la capacidad competitiva de la industria se han elevado notablemente. Hasta el momento, el valor de la industria exportable ha alcanzado el 50% del total del valor de la producción industrial.

Además, ya que contamos con nuevos productos de exportación que prácticamente no existían en la lista de productos de exportación del país hace 10 años, tales como el petróleo y el gas, los productos electrónicos, computadoras, las confecciones, el calzado y cueros, etc.

Las obras de la infraestructura económica y social se han mejorado, tales como el sistema de carreteras, el servicio aéreo, la red de puertos marítimos, el sistema de telecomunicaciones, la radiodifusión y la televisión, etc.

El sector de servicios también ha registrado grandes transformaciones. El comercio interior también ha tenido un fuerte impulso, con el 80% de los productos fabricados consumidos en el mercado interno. Por otra parte, el comercio exterior también aumentó rápidamente, aportando el 40% del PIB, mientras que el intercambio comercial en ambas direcciones alcanza más del 90% del PIB, lo que refleja el amplio nivel de la apertura de la economía de Vietnam.

Las actividades financieras, bancarias, de turismo y otras actividades culturales y sociales también se han desarrollado fuertemente. En este año se estima que el aporte de estos sectores será de alrededor del 39% del PIB.

El camino de desarrollo de Vietnam, aún después que emprendimos el camino de la renovación, no ha sido un camino fácil. Para garantizar el desarrollo, tanto acelerado como estable, preconizamos poner en juego al máximo las fuerzas internas del país, así como adoptar de manera más eficiente los nuevos adelantos de la época, entre estos, los avances de la ciencia y la tecnología que tributa la nueva economía, o sea, la economía del conocimiento y la cooperación internacional en medio de la globalización.

Estamos conscientes de que los factores internacionales son tanto favorables como desfavorables, y que presentan tanto oportunidades como retos. También entendemos que las oportunidades no vienen por sí solas, mientras que los retos están presentes con más frecuencia. Por tanto, no esperamos porque alguna “buena suerte” nos llegue, sino que por el contrario, en cualquier circunstancia, preconizamos tomar la iniciativa de impulsar el proceso de renovación que se inició en Vietnam a principios de los años 80 y oficialmente fue promovido por nuestro Partido desde el año 1986, habiendo cosechado positivos resultados.

La empresa de la renovación es todo un proceso de búsqueda y explotación de nuevos caminos sin precedentes, con el tránsito del mecanismo de gestión económica mediante la Planificación Centralizada que se aplicó de manera prolongada durante muchos años en un país en vías de desarrollo y con bajos ingresos, que además enfrentaba las serias consecuencias dejadas por la guerra y que pasó hacia los nuevos mecanismos de la economía de mercado con orientación socialista, con lo cual nos proponemos poner en juego al máximo los factores internos, en primer lugar, el factor humano y las características culturales, al mismo tiempo que ampliar las relaciones con la comunidad internacional con miras a las metas de lograr un pueblo rico, un país poderoso, una sociedad justa, democrática y civilizada.

A pesar de haber alcanzado ciertos logros, Vietnam es todavía un país en vías de desarrollo, con bajos ingresos per cápita. Añadidas a estas realidades debemos destacar las serias consecuencias dejadas por prolongadas y encarnizadas guerras que sufrió el país y que no ha sido fácil resolver rápidamente.

Por lo tanto, el PIB per cápita del país en el año presente, calculado sobre la base del dólar norteamericano, es solamente de 400 USD como promedio anual. La distancia de desarrollo ente Vietnam y otras naciones, ante todo, las naciones de la región, es aún muy grande.

Actualmente el Ingreso Interno Bruto per cápita de Vietnam equivale solamente al 33% del promedio de los países de la Asociación de las Naciones del Sudeste asiático--ASEAN (que es de unos 1.200 dólares), o al 40% de China (de unos 1.000 dólares .) Si hacemos la comparación sobre la base de poder adquisitivo, el PIB per cápita de Vietnam es de unos 1.755 dólares, aún más bajo que el de China (de unos 3.275 dólares), o Tailandia (de unos 6.020 dólares).

La capacidad competitiva de la economía de Vietnam en general, y de las mercancías vietnamitas es todavía poca. Por tanto, uno de los retos de nuestra economía hoy día es que tenemos que concentrar todas las fuerzas para rebasar el peligro de estar más atrasados con respecto a otras naciones en la región, sobre todo, cuando la región de Asia y el pacífico se ha mostrado como la región de más dinámico desarrollo económico y ya deja ver la recuperación después de la crisis.

Entendemos que una importante solución para sacar el país de la pobreza y el subdesarrollo es el cambio de los mecanismos de gestión, entre los cuales, el mecanismo de la planificación crea un fuerte estímulo para todos los pobladores y empresas, dentro y fuera del país, para participar en las actividades económicas de manera positiva y dinámica.

En el trabajo de planificación, hemos realizado transformaciones en 3 aspectos que señalaremos a continuación:

1. Transformación del modelo de planificación de mando y orden, con las entregas de las tareas y metas concretas por parte del organismo de gestión central a las empresas de base, lo que equivalía a la eliminación de la dinámica de las unidades de producción por el mecanismo de planificación con carácter orientador, que mantiene estrecho vínculo con el mercado, está regido por estipulaciones jurídicas, mecanismos y políticas. En el viejo mecanismo, a las unidades económicas, incluso hasta a las familias campesinas le eran entregados los planes y metas de producción y abastecimiento de productos. Hasta el momento, los planes y metas cuantitativos sólo se mantienen en algunas unidades de producción de gran importancia para la economía nacional, por ejemplo, la producción eléctrica.
2. Transformación del modelo de planificación de la economía unisectorial, principalmente en el sector de las empresas estatales por el mecanismo de planificación para la economía multisectorial, que incluye tanto los sectores públicos como privados. De esta manera los cálculos para los equilibrios de planes y los pronósticos socio--económicos abarcan todas las actividades de las sociedad, incluidos todos los sectores públicos y privados, dentro y fuera del país.

3. Transformación del modelo de planificación de la economía cerrada por el mecanismo de ligar la economía nacional con mercado internacional, es decir, el mecanismo abierto. De esta manera, los trabajos de planificación abarcan también las actividades del comercio internacional, el acceso a las fuentes de inversión extranjera directa (FDI) y la asistencia oficial para el desarrollo (ODA) para ponerlas al servicio del desarrollo del país.

Estas transformaciones se realizan paso a paso y se corrigen según las realidades demandan. Gracias a tales transformaciones, hemos alcanzado algunos de los logros siguientes:

1. Sobre la base de la planificación concebida por orientaciones para lograr metas, las unidades económicas tienen mayores posibilidades de tomar por sí solas las iniciativas para operar. La economía ya logró recuperarse de la crisis y entró en un período de buen ritmo de desarrollo. El incremento económico promedio en el quinquenio 1991-1995 fue de 8,2%. El del quinquenio 1996-2000 se estima en 7,6%, mientras que el total del Producto Interno Bruto se ha duplicado en estos 10 años.

Si se calcula según la tasa oficial de cambio, entonces, en 1990, el PIB per cápita fue de unos 124 USD, mientras que en el año 2000, este índice es de 400 USD, quiere decir que se triplicó. Gracias al desarrollo económico, el índice de ahorro interno (domestic saving) ha aumentado considerablemente, de casi 0 en 1990 hasta cerca del 27% del PIB en el 2000. Gracias a esto, el aporte del fondo interno durante el período 1996-2000 ha ocupado el 60% del total del fondo de inversión de toda la sociedad, lo que ha contribuido de manera muy importante al incremento de la economía nacional en medio de una disminución de las fuentes de inversión del exterior como efecto de la crisis económica regional. Esto también demuestra las posibilidades de desarrollo bastante dinámico de la economía nacional.

2. Mientras el sector de la economía estatal sigue siendo consolidado con la creación de grandes corporaciones estatales de acuerdo al modelo de fuertes grupos económicos, las que están ampliando su operación hacia el mercado internacional. Este sector de la economía estatal también abarca a las empresas que operan en las esferas bancarias, financiera y otros dominios, aportando el 40% al PIB.

Mientras tanto, los sectores de la economía no estatal han aportado cerca del 50% del PIB. Los nuevos modelos de gestión especialmente el mecanismo de trabajo a destajo para la producción en la agricultura, las políticas de desarrollo de granjas rurales han ayudado a impulsar la producción agrícola, forestal y la pesca.

Sólo hasta el año 1999, fueron creadas más de 45.000 granjas, las que han dado posibilidades de empleos directos a más de 700 mil trabajadores y empleos indirectos a millones de trabajadores. Esto ha contribuido a resolver la situación de desempleo en las zonas rurales.

Especialmente, la promulgación de la Ley de empresas, que entró en vigor el 1<sup>ero</sup> del año 2000 (en sustitución a 2 viejas leyes que regían las actividades de empresas privadas) ha contribuido a hacer más dinámica la economía nacional y ha brindado posibilidades para que este sector no estatal haya registrado un índice de incremento sin precedentes. Por ejemplo, el valor de la producción industrial de los sectores no estatales registró un índice de incremento del 19%, más alto que el del sector de la economía estatal o que el del sector de las empresas industriales con inversión extranjera.

Por su parte, el sector de la economía con inversión extranjera ha registrado sucesivamente índices de incremento altos, especialmente en la industria con una dinámica de más del 20%. Es de destacar que Vietnam promulgó por primera vez la Ley de Inversión Extranjera en 1988. En este año 2000, en momentos en que la economía nacional esta recobrando la dinámica de incremento, estamos logrando atraer más proyectos nuevos y autorizar el incremento de los fondos para viejos proyectos ya autorizados, aumentando del total de inversión extranjera a

más de 2 millones de dólares, mientras que el capital de inversión extranjera realizado ya alcanza más de mil millones de dólares.

3. En consecuencia, con la política de integrar de manera activa la economía nacional con la economía regional e internacional, Vietnam ha logrado un rápido desarrollo en la exportación, de un valor total de unos 2 millones de dólares en 1990, hasta el valor total de 14 mil millones en el presente año, lo que equivale al 40% del PIB.

Por otra parte, el país ha logrado ejecutar alrededor de 7 mil millones de dólares de la ODA, lo que constituye una importante fuente de inversión para mejorar la infraestructura de la economía nacional (tales como las carreteras, el transporte, las telecomunicaciones, el abastecimiento, el alcantarillado, la electricidad); al igual que la infraestructura social como escuelas, hospitales, museos, casa de cultura, etc.

El país ha logrado también ejecutar más de 17 mil millones de dólares por concepto de inversión extranjera directa, lo que ha contribuido a crear nuevas capacidades productivas de más alta competitividad en distintas ramas económicas, las cuales aportan hoy día más del 35% del total del valor de la producción industrial y el 12% del PIB.

Materializando los compromisos internacionales con la Asociación de las Naciones del Sudeste asiático (ASEAN) y el Acuerdo de Libre Comercio de ASEAN (AFTA), el Forum de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) y el Encuentro de Asia y Europa (ASEM), Vietnam está integrándose de manera activa regional e internacionalmente, al mismo tiempo, que se esfuerza por elevar la competitividad de su economía.

Vietnam ha firmado los Acuerdos de Comercio y cooperación con distintos países, con los cuales, se comprometen a brindarse entre sí condiciones de prioridades tales como evitar la doble tasación, el trato nacional normal, entre otros. Vietnam también valora altamente la cooperación subregional, en lugares tales como la subregión del Mekong, el pasillo Este-Oeste, etc.

Entre estas relaciones con los países vecinos, los Acuerdos de alto nivel entre Vietnam y China sobre las relaciones de nuevo tipo, materializados en acuerdos como el de “Buena Vecindad, cooperación multifacética, prolongada estabilidad y mirando hacia el futuro” están ayudando a ampliar las relaciones económicas bilaterales y a alcanzar los Acuerdos sobre la frontera terrestre entre ambos países.

Por su parte, el hecho que Vietnam firmara con Estados Unidos el Acuerdo de Comercio, en el mes de julio pasado, también constituye un nuevo paso de avance que abre nuevas posibilidades para Vietnam de ampliar la cooperación con la economía internacional.

Al mismo tiempo, estamos conscientes de los puntos débiles y deficiencias de nuestra economía, especialmente la baja eficiencia y pobre competencia. Sabemos que los retos serán cada día mayores porque a medida que avanza el proceso de integración económica, la barrera de impuestos disminuiría y si nuestras mercancías no logran mejorar rápidamente su calidad y disminuir sus costos de producción, será difícil evitar pérdidas en el mercado. Este reto también es mayor para nosotros cuando los 6 países más avanzados de la ASEAN se han comprometido a cumplir el AFTA (o el Libre Comercio de la ASEAN) con un año más de antelación, es decir, a partir del año 2002, para acelerar el proceso de integración económica regional.

¿Cómo erradicar las dificultades, enfrentar los retos y aprovechar bien las oportunidades?

Consideramos que, debemos impulsar con mayor fuerza el proceso de renovación, de manera más profunda y completa, creando de manera más integral el conjunto de leyes y regulaciones de la economía de mercado con orientación socialista, así como creando también un ambiente más favorable para la producción y el comercio de las empresas, a fin de explotar al máximo los recursos existentes y las ventajas comparativas para elevar rápidamente la eficiencia y la



competitividad de la economía nacional. De esta manera, la planificación sigue siendo una planificación con carácter orientador para el desarrollo del país y de las empresas. En estas condiciones, el Estado se concentra en crear un medio jurídico abierto, claro, consecuente y conforme a los hábitos internacionales para la operación de las empresas, a impulsar la reforma administrativa e invertir en desarrollar la infraestructura socioeconómica. Además, el Estado debe también apoyar a las empresas para que accedan a nuevas fuentes de fondos, ayudar en la formación de los recursos humanos y lograr transferencias tecnológicas.

En cuanto a las empresas estatales, el Estado de Vietnam presta atención a los tres tipos existentes:

- Aquellas empresas que ocupan posiciones importantes en la economía nacional deben ser consolidadas y desarrolladas para cubrir las esferas importantes de la economía. Hay dos tipos de empresas de esta categoría que son: las que se dedican a los servicios de beneficio público y las que operan en las esferas más importantes como la electricidad, el petróleo, gas, telecomunicaciones, siderurgia, producción de cemento, etc.
- Al mismo tiempo, se accionalizan, se venden o se permite el alquiler de otras empresas estatales, principalmente aquéllas de menor monto, en las cuales el Estado no tiene necesidad de mantener su parte del capital para dedicarse a las esferas más importantes.
- Empresas no estatales (es decir, de la población) que han sido desarrolladas con vistas a cumplir la meta de lograr “un pueblo rico, un país poderoso”. Este sector está produciendo el 48% del PIB. El hecho de que la nueva Ley de Empresas entrará en vigor a partir del 1ero de enero del 2000, más de 10.000 nuevas empresas no estatales han sido creadas, lo que brinda un nuevo factor para el desarrollo económico y la creación de nuevos empleos. La industria en el sector de las empresas no estatales registra un incremento del 19% en el año 2000, mayor que en otros sectores económicos y que el promedio común del 15,5% alcanzado por toda la rama industrial. En la agricultura, solamente las granjas han acogido a más de un millón de trabajadores.
- Por su parte, las empresas de inversión extranjera cobran cada día una posición más importante en la economía nacional, ya que no solamente inyectan nuevas fuentes de inversión para la economía sino que además contribuyen a lograr transferencias tecnológicas, a ampliar el mercado y a formar cuadros y expertos en gestión económica.

Deseo ahora referirme a la rama de la planificación de Vietnam.

La Rama de la Planificación en Vietnam fue fundada por el Presidente Ho Chi Minh hace 55 años, con el nombre inicial de Comité de Planificación por la Construcción Nacional, lo que es hoy en día el Ministerio de Planificación e Inversión. Tanto durante los años de la guerra de resistencia contra los agresores extranjeros, como en los tiempos de paz y especialmente en los últimos 15 años de renovación en el país, el Partido y el Estado de Vietnam siempre reservan una alta consideración a este organismo y a las tareas de la planificación, considerándolos como el Estado Mayor de la economía del país, ya que este prepara las orientaciones de desarrollo del país tanto a largo como a mediano y corto plazo. Además del Ministerio de Planificación e Inversión a nivel central, en otros ministerios y provincias, hay organismos de planificación que se dedican a los trabajos de planificación en los ministerios o localidades. También dirige la realización de los planes, analiza realidades y hace valoraciones y conclusiones, traza políticas y mecanismos de gestión que tienen la función de servir de palanca para el desarrollo de la economía nacional, entre estas, las estrategias, las planificaciones y planes que sirven como importantes orientaciones para las ramas y provincias, e incluso a las empresas en proceso de desarrollo común de la economía nacional.

De acuerdo a nuestras propias experiencias, consideramos que en las condiciones de Vietnam, la planificación debe incluir el análisis de las realidades y sus valoraciones, los pronósticos, las orientaciones, la determinación, de políticas y mecanismos para impulsar el

desarrollo, por lo cual ocupa siempre una posición muy importante. En el proceso de desarrollo, nosotros prestamos mucha atención a la construcción del aparato organizativo, la formación y recalificación de cuadros, el rejuvenecimiento de los cuadros, el acceso a nuevas tecnologías y a las nuevas metodologías en la formación y realización de los planes.

Para alcanzar tales logros y acumular tales experiencias, hemos tomado también experiencias de muchos países amigos, tanto de los éxitos como de los fracasos, para aplicarlas de manera creativa en las condiciones de Vietnam.

Las tareas que se presentaron hoy a los vietnamitas son muy grandes, sobre todo, cuando junto a la humanidad, dentro de pocos días, estaremos entrando al siglo 21.

Es por ello que estamos felices de contar con esta valiosa oportunidad de intercambiar experiencias sobre la planificación con los colegas cubanos y extranjeros en esta tribuna y también de celebrar la ocasión del 40 Aniversario de la Planificación en Cuba.

En esta ocasión, deseamos extender nuestro caluroso saludo a los colegas cubanos y nuestro deseo de que sigan cumpliendo cabalmente las importantes tareas que les confían el Partido y el Estado cubano. Agradecemos al ILPES y al Ministerio de Economía y Finanzas de Cuba su cordial invitación a participar en este importante Seminario.

## **Sesión VI: Plan plurianual de inversiones "Avanza Brasil": La evolución reciente de la planificación en el Gobierno Federal**

---

**José Paulo Silveira<sup>1</sup>**

### **1. Síntesis del documento**

Durante el desarrollo del Seminario fue distribuido por el ponente el documento titulado "La Evolución de la Planificación en Brasil", trabajo muy abarcador sobre esta problemática. En su exposición el Sr. Silveira abordó concretamente cuatro aspectos específicos de dicho documento, referidos a "Brasil Avanza":

#### **a) Programa:**

La decisión del Gobierno Federal de elaborar el programa en el plano plurianual como un instrumento para mejorar la gestión pública (en este caso abarca el período 2000-2003). El Decreto No. 2829 del 29 de octubre de 1998 brindó la base legal para la reestructuración de todas las acciones finales del gobierno en un conjunto de programas con objetivos y resultados claramente definidos.

---

<sup>1</sup> Secretario de Planeación e Inversiones Extranjeras, Ministerio de Planificación y Presupuesto y Gestión de Brasil

La combinación de estos tres elementos: estructuración por programas, fortalecimiento de la orientación estratégica y gerenciamiento intensivo posibilitará el avance de la reforma del estado, con la consiguiente mejora de la calidad y transparencia del gasto público, focalizando la atención a las prioridades de la sociedad de manera eficiente.

### **b) Gestión:**

Organización de las acciones bajo la forma de “emprendimientos”, definiendo objetivos y metas claras para cada uno con programación física y financiera, acorde a la magnitud del programa, control de costos, plazos y calidad. Fue designado un gerente responsable por la ejecución de cada una de las metas, los cuales están conectados entre sí, al igual que los demás gestores de la red informativa.

### **c) Orientación estratégica:**

Las orientaciones estratégicas del Presidente de la República, referencia básica para la construcción del plan plurianual, contiene las directrices que regirán las acciones gubernamentales en los próximos años: consolidar la estabilidad económica con crecimiento sustentable, encaminado a la generación de empleos y oportunidades de renta, combatir la pobreza, promover la ciudadanía y la inclusión social, consolidar la democracia y la defensa de los derechos humanos. Los principales desafíos que permean toda la acción gubernamental son:

- ♦ Agenda de los ejes nacionales de integración y desarrollo
- ♦ Agenda de gestión del Estado
- ♦ Agenda ambiental
- ♦ Agenda de empleos y oportunidades de renta
- ♦ Agenda de información y conocimiento

Estas directrices dieron origen a 28 macroobjetivos sectoriales a alcanzar en el período, a lo cual contribuirá un facilitador por cada ministerio.

### **d) Ejes nacionales de integración y desarrollo:**

La introducción de este concepto permite un enfoque estructural regional de desarrollo, conduciendo a una mayor integración de las regiones brasileñas; una referencia geográfica para la integración de las políticas públicas, posibilitando la visión estratégica del desarrollo regional del país. En un primer momento fueron identificados siete Ejes Nacionales de Desarrollo.

## Presentaciones: Exposición Plan plurianual de inversiones "Avanza Brasil": La evolución reciente de la planificación en el Gobierno Federal

Presentación 1



Presentación 2

**EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL**

1

PLAN  
PLURIANUAL  
1996-1999


AGOSTO 1995

INTRODUCCIÓN DEL CONCEPTO DE EJES NACIONALES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO

- ✓ Principio organizador
- ✓ Referencia geográfica para la integración de las políticas públicas
- ✓ Visión estratégica del desarrollo regional del país

Presentación 3:


**EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL**



## 2

**PROGRAMA  
BRASIL EN  
ACCIÓN**


**AGOSTO 1996**



**Establecimiento de 42 proyectos estratégicos en las áreas de infraestructura económica y desarrollo social en base a un modelo de gestión específica**

Presentación 4

**EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL**



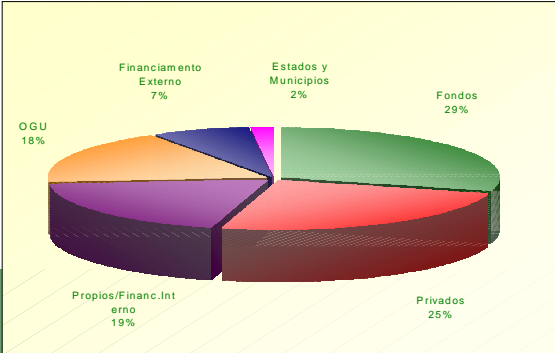
## 2

**PROGRAMA  
BRASIL EN  
ACCIÓN**

**AGOSTO 1996**

**CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LAS EMPRESAS :**


- ✓ Reducir los costos y aumentar la competitividad de la economía
- ✓ Reducir las disparidades sociales y regionales
- ✓ Viabilizar y atraer inversiones privadas
- ✓ Viabilizar la asociación de los sectores público y privado



Fuente de Recursos	Porcentaje
Fondos	29%
Privados	25%
OGU	18%
Propios/Financ. Int.erno	19%
Financiamento Externo	7%
Estados y Municipios	2%

*Programación de las inversiones para 1998 por fuente de recursos*

## Presentación 5



## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

# 2

PROGRAMA  
BRASIL  
EN ACCIÓN

AGOSTO 1996

### MODELO DE GESTIÓN

- ✓ Organización de las acciones en forma de empresas
- ✓ Designación de un gerente para cada proyecto
- ✓ Flujo específico de recursos: proporcional al desarrollo del programa
- ✓ Sistema de informaciones gerenciales: intercomunicación de los gerentes y administradores en una red informatizada
- ✓ Cooperación para eliminar las restricciones

## Presentación 6



## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

# 3

CONTRATACIÓN  
DEL ESTUDIO DE  
LOS EJES  
NACIONALES DE  
INTEGRACIÓN  
Y DESARROLLO

JUNIO, 1997

### CONTRATACIÓN DE CONSORCIOS DE CONSULTORES


- ✓ Asociación entre el Ministerio de Planificación y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)
- ✓ Consorcio Brazilliana: Booz Allen & Hamilton, Bechtel International y ABN Amro Bank

### OBJETIVO DEL ESTUDIO

- ✓ Desarrollo económico y social
- ✓ Integración nacional e internacional
- ✓ Aumento de la competitividad sistémica de la economía
- ✓ Reducción de las disparidades regionales y sociales

### PRODUCTOS ESPERADOS

- ✓ Cartera de inversiones públicas y privadas para el período 2000-2007, orientadas hacia:
  - Desarrollo social
  - Infraestructura económica
  - Medio ambiente
  - Información y conocimiento
- ✓ Base de datos con referencias geográficas



## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

# 4

**REESTRUCTURACIÓN DEL CURSO DE ANALISTAS DE PRESUPUESTOS**

**CAPACITACIÓN DE PERSONAL EN PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO**

- ✓ **Concurso, curso de ambientación de analistas de planificación y presupuesto**
- ✓ **Capacitación en materia de reforma del Estado, planificación y presupuesto**
- ✓ **190 personas capacitadas o en capacitación en los años 1998 - 1999**

**MARZO, 1998**



## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

# 5


**SEMINARIO INTERNO DE LA SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN**

- **SEM NARIO INTERNO DE LA SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN : PUNTO DE PARTIDA PARA LA ELABORACIÓN DE LA METODOLOGÍA DEL PLAN PLURIANUAL 2000 -2003**
- **TEMAS EVALUADOS**
  - ✓ **Reforma del Estado**
  - ✓ **Evolución de la planificación**
  - ✓ **Tendencia de las organizaciones**

**MARZO 1998**



## Presentación 9



6

DECRETO NO .2.829

OCTUBRE , 1998


## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

**DECISIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL DE ELABORAR EL PLAN PLURIANUAL COMO INSTRUMENTO PARA MEJORAR LA GESTIÓN PÚBLICA :**

**ELEMENTOS FUNDAMENTALES :**

- ✓ Todas las acciones del gobierno organizadas como programa
- ✓ Cada programa tiene un gerente
- ✓ Programa conforme a la Orientación Estratégica del Presidente y la previsión de recursos fiscales
- ✓ Evaluación de los programas y del Plan

## Presentación 10



7

MANUAL DE ELABORACIÓN Y GESTIÓN DEL PLAN PLURIANUAL 2000-2003

OUTUBRE 1998

## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL


**ANEXO DE PRINCIPIOS DE GARANTIA DE CALIDAD EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN**

- ✓ *Definición de la metodología y manual de procedimientos*
- ✓ *Capacitación con base en los procedimientos*

**DOCUMENTOS ELABORADOS**

- ✓ *Manual de Elaboración y Gestión*
- ✓ *Procedimiento para Inventario de Programas*
- ✓ *Procedimiento para la Elaboración de las Orientaciones Estratégicas de los Ministerios*
- ✓ *Procedimiento para la Elaboración de Programas*

**CRONOGRAMA GENERAL DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN PLURIANUAL**




## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

# 8

**NUEVA  
CLASIFICACIÓN  
DEL GASTO  
PÚBLICO**

**NOVIEMBRE, 1998**

- ✓ Resolución No.117 del Ministerio de Planificación y Presupuesto: establece las nuevas normas para la clasificación abarcando al gobierno federal, estatal y municipal
- ✓ Eliminación de la antigua estructura funcional programática donde las funciones, proyectos y actividades estaban organizadas en cuadros predefinidos de clasificación
- ✓ El nuevo cuadro de clasificación utiliza solamente funciones y sub-funciones, que constituyen la base para la consolidación de las cuentas nacionales.
- ✓ Programas y acciones surgen de la planificación y son ejecutados presupuestaria y financieramente sin distinción.



## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL


# 9

**INVENTARIO DE  
ACCIONES**

**DIEMBRE DE 1998  
A MARZO DE 1999**

- ✓ Identificación y sistematización de las acciones de cada Ministerio en forma de “proto-programas”
- ✓ Mobilización de 180 entidades que actúan de núcleo y son responsables de las actividades que representan los fines del gobierno y que coordinarán el inventario en su campo de actuación
- ✓ Lista de proyectos y actividades

Presentación 13



## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

10

CREACIÓN DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTO Y GESTIÓN -MP

ENERO, 1999

FUSIÓN DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO Y DEL MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO PARA INTEGRAR MEJOR LAS FUNCIONES Y PROMOVER LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTO Y GESTIÓN

- ✓ Asignación estratégica de recursos
- ✓ Brasil en acción
- ✓ Cartografía nacional
- ✓ Censo 2000
- ✓ Perfeccionamiento de gerentes y funcionarios públicos
- ✓ Gerencias regionales de servicios
- ✓ Gestión del patrimonio público
- ✓ Gestión pública aplicando criterios empresariales
- ✓ Información y conocimiento sobre políticas públicas
- ✓ Informaciones estadísticas y geográficas
- ✓ Integración entre Plan y Presupuestos
- ✓ Mejoramiento de la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos
- ✓ Programa Nacional de Desburocratización
- ✓ Recursos para el desarrollo
- ✓ Reducción de los costos de adquisición de bienes, obras y servicios
- ✓ Valoración del funcionario público

MISIÓN DEL MP:

PROMOVER LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS, APLICANDO CRITERIOS EMPRESARIALES, PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE DEL PAÍS

13

Presentación 14



## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL


11

MOBILIZACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN

FEBRERO A MAYO DE 1999

REUNIONES PARA SENSIBILIZAR A LOS AUTORES DEL NIVEL ESTRATÉGICO PARA LOS DESAFÍOS DEL PPA

Evento	Participantes	Fecha
Reunión con los Secretarios Ejecutivos de los Ministerios	30	27.02.99
Reunión con el Presidente de la República	5	22.03.99
Reunión con los Secretarios Estatales de Planificación	30	25.03.99
Reunión con Ministros y autoridades del Congreso Nacional	50	09.04.99
Reunión con los Secretarios de los Ministerios	70	27.04.99
Reunión con los presidentes de las empresas estatales, empresas públicas autónomas y fundaciones	250	28.04.99
Audiencia pública en el Congreso Nacional	250	28.09.99



## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL


# 12

CAPACITACIÓN

ABRIL 1999

**CAPACITACIÓN DE 500 TÉCNICOS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS**

- ✓ Preparación de 10 agentes de réplica
- ✓ Capacitación de 529 técnicos en una semana, del 12 al 16 de abril, con cinco grupos paralelos de 120 horas/clase por día



## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

# 13


REUNIÓN CON EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

MARZO 1999

**REUNIÓN CON EL PRESIDENTE -22/03/99**

- ✓ Participantes:
  - Presidente de la República
  - Ministro-Secretario Gral. de la Presidencia
  - Ministro de Planificación
  - Secretario de Presupuesto
  - Secretario de Planificación
- ✓ Pauta de la reunión: tres preguntas:
  - ¿Cuál es la incertidumbre crítica del proceso de desarrollo brasileño, además del mandato del Presidente?
  - ¿Qué es lo que no puede dejar de hacerse en los próximos cuatro años para superar la incertidumbre crítica?
  - ¿Cuál es la marca que el Presidente desea dejar de su mandato?

## Presentación 17



**EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL**


14

**ORIENTACIÓN  
ESTRATÉGICA  
DEL  
PRESIDENTE DE  
LA REPÚBLICA**

**MARZO 1999**

- ✓ Punto de partida: la propuesta de gobierno del candidato a Presidente
- ✓ Documento final: 4 opciones estratégicas y 28 macroobjetivos con énfasis y prioridades del Plan
- ✓ Preparación de un agilizador en cada ministerio

## Presentación 18



**EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL**

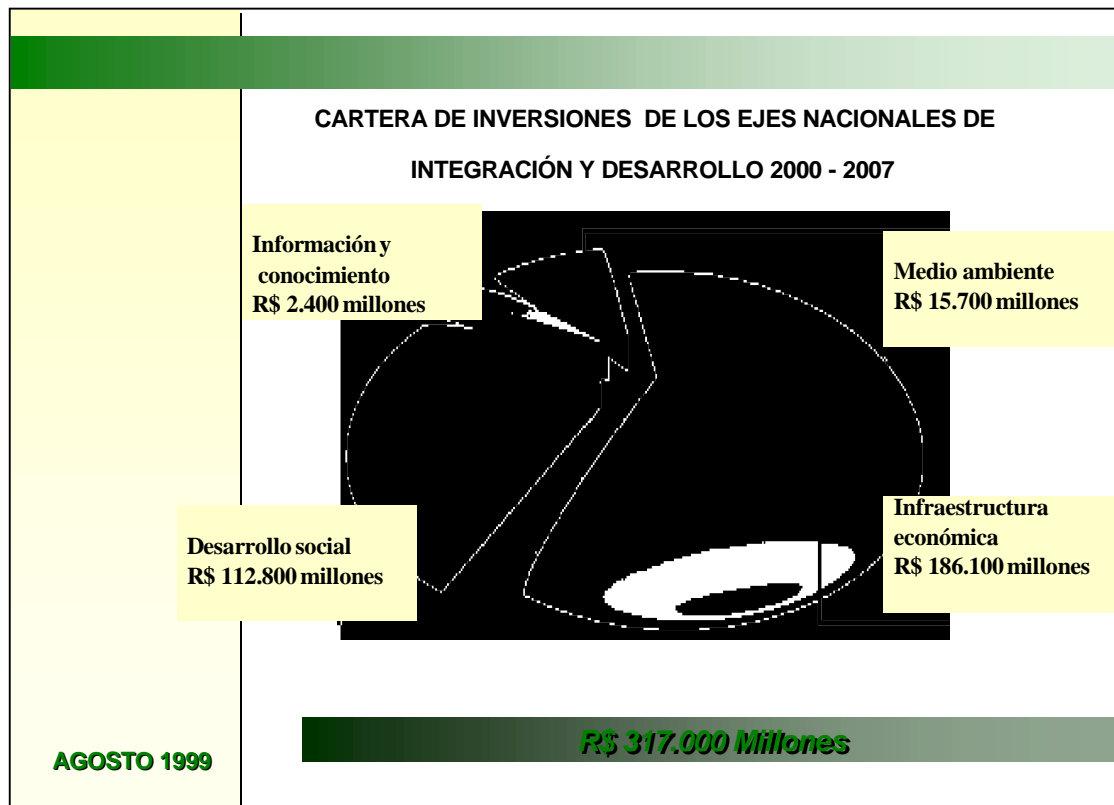
15

**DISCUSIÓN DE  
LOS  
RESULTADOS  
DEL ESTUDIO  
SOBRE LOS  
EJES**

**MARZO  
A AGOSTO 1999**

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO SOBRE LOS EJES

- ✓ 2 Seminarios con alrededor de 100 representantes de los Ministerios (10 y 11/03/1999)
- ✓ 15 reuniones de trabajo con los ministerios (23/03/ al 30/04/1999)
- ✓ 27 seminarios en todas las capitales de los Estados, con la participación de cerca de 2.500 personas - autoridades locales, empresarios y entidades técnicas (23/04/1999 al 20/08/1999)





## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

# 17

ELABORACIÓN DE PROGRAMAS


ABRIL A JULIO DE 1999

### PASOS PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS

- ✓ Análisis crítico del inventario de programas en relación con la Orientación Estratégica del Ministerio
- ✓ Creación de nuevos programas y reestructuración, fusión o eliminación de los programas actuales
- ✓ Análisis de la posibilidad de asociación con otras entidades respecto de cada programa
- ✓ Verificación de la consistencia interna de cada programa (relación entre causa y efecto respecto del problema por resolver, el objetivo, el indicador, el conjunto de proyectos y actividades, sus metas y demás acciones previstas)
- ✓ Verificación del ajuste del programa respecto de la Orientación Estratégica del Ministerio
- ✓ Verificación de la compatibilidad entre los gastos previstos con las previsiones de la Unión en materia de recursos
- ✓ Verificación de las condiciones de gestión respecto de cada programa

**INTEGRACIÓN ENTRE LAS ÁREAS DE PRESUPUESTO Y PLANIFICACIÓN**

## Presentación 21



**18**

**VALIDACIÓN DE LOS PROGRAMAS**

**EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL**


**VALIDACIÓN DE LOS PROGRAMAS**

**JULIO Y AGOSTO DE 1999**

**VALIDACIÓN DE LOS PROGRAMAS**

- ✓ Análisis conjunto de la Secretaría de Presupuesto, la Secretaría de Planificación y el Ministerio Sectorial
- ✓ Criterios de Validación:
  - Ajuste del programa a la Orientación Estratégica del Ministerio y de los macroobjetivos del gobierno
  - Coherencia de las acciones y los objetivos del programa
  - Condiciones de gestión
  - Compatibilidad entre los gastos y los recursos previstos por la Unión para cada ministerio

## Presentación 22



**19**

**ASIGNACIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS**

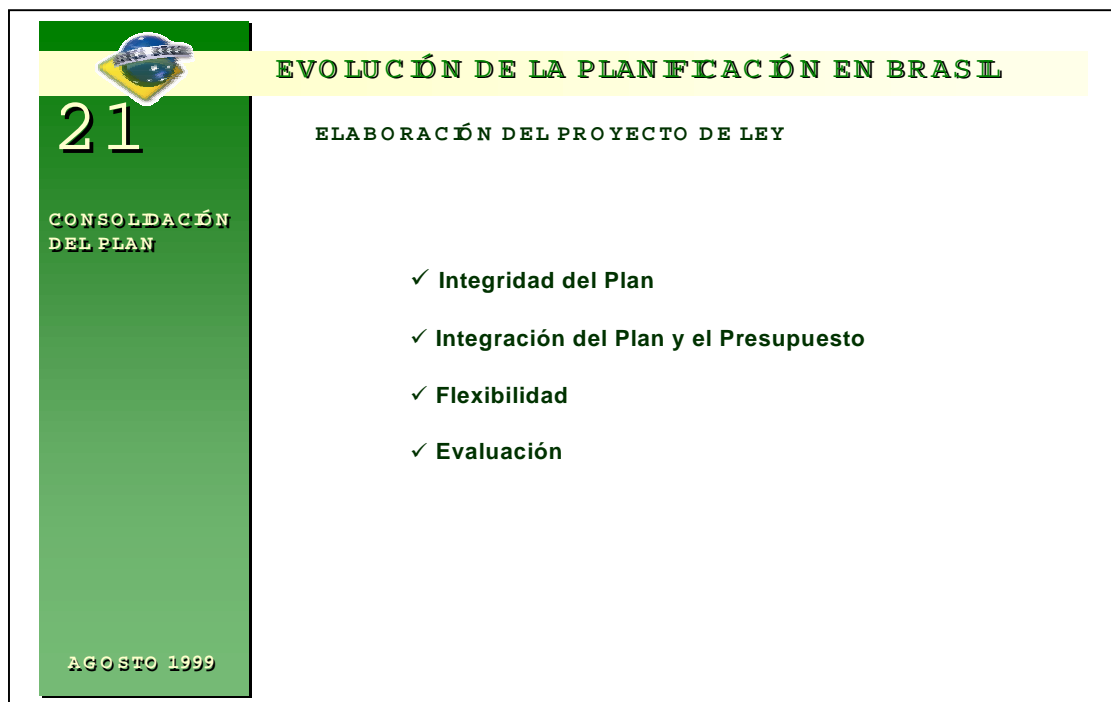
**EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL**

**ASIGNACIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS**

**ABRIL 1999**

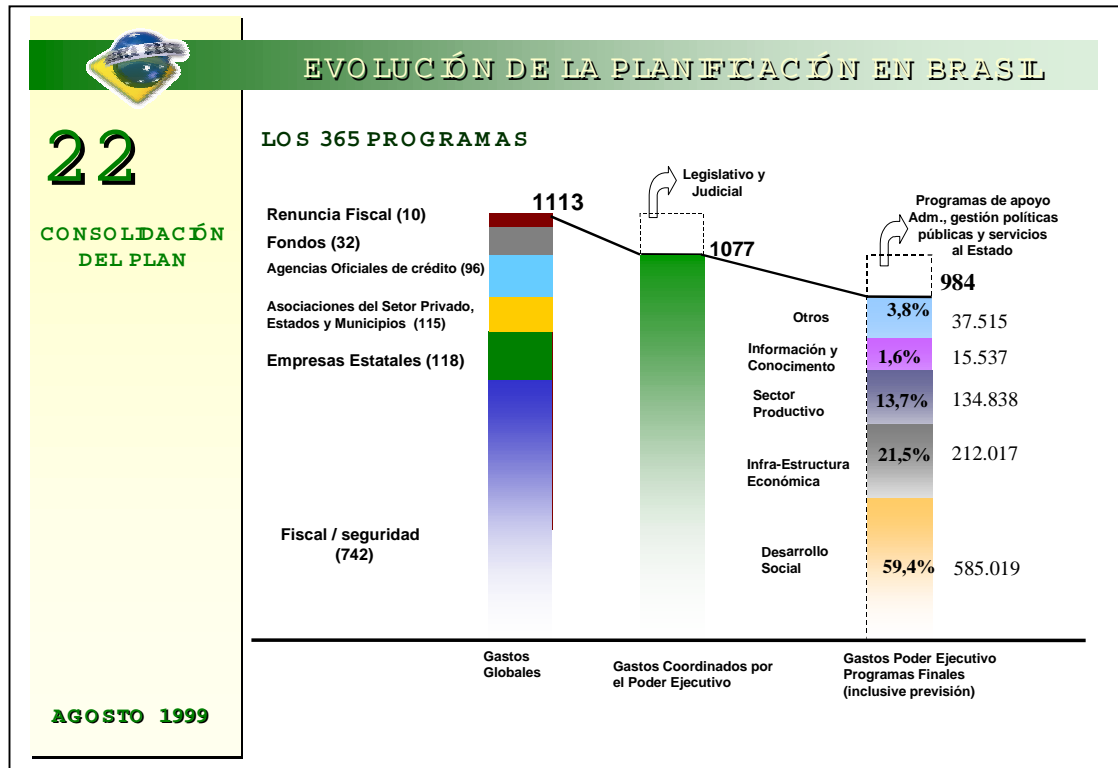
**ASIGNACIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS**

- ✓ Escenario macroeconómico
- ✓ Previsión de recursos
- ✓ Asignación de recursos según orientación estratégica del Presidente de la República
- ✓ Adopción del concepto de programa estructurador

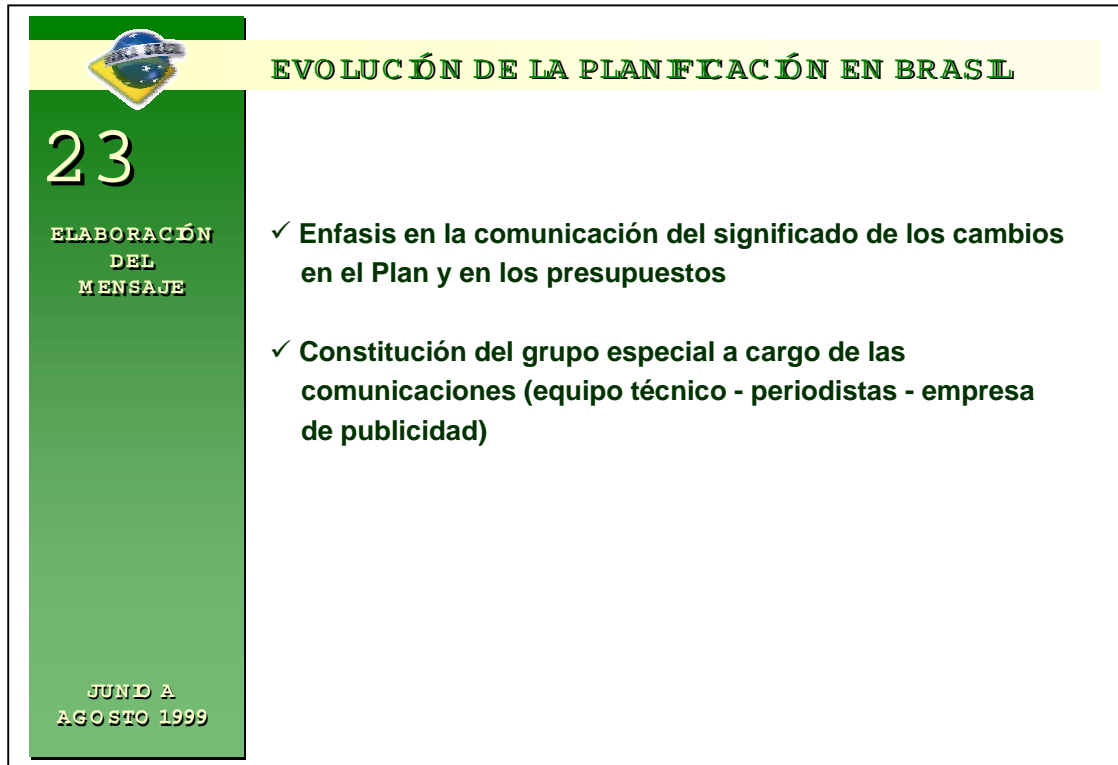





Presentación 25



Presentación 26





## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

**24**

STO AVANZA  
BRASIL

[www.abrasil.gov.br](http://www.abrasil.gov.br)

- ✓ Creación de un sitio WEB en Internet para divulgar el Plan y los Presupuestos simultáneamente con enviarlo al Congreso Nacional
- ✓ 32 mil consultas en los primeros 30 días

AGOSTO 1999



## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

**25**

LANZAMIENTO  
DEL  
PLAN

- ✓ Entrega del Plan y del Presupuesto del Ministro de Planificación al Presidente del Congreso Nacional (03/08/1999)
- ✓ Lanzamiento del Plan por el Presidente de la República
- ✓ Grupo especial (equipo técnico y de comunicación social) encargado producir informaciones para los medios de difusión y los parlamentarios
- ✓ Entrevistas individuales a los periodistas que forman la opinión pública
- ✓ Viajes a los estados
- ✓ Audiencia pública

AGOSTO 1999

## Presentación 29



EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

26

DESIGNACIÓN  
DE LOS  
GERENTES

SEPTIEMBRE 1999

- ✓ Perfil esperado de los gerentes
- ✓ Reunión ministerial para orientar la elección de los gerentes
- ✓ Perfil de los gerentes designados



## Presentación 30




EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

27

PREPARACIÓN  
DE LOS  
GERENTES

OCTUBRE  
A DICIEMBRE  
DE 1999

- ✓ Reunión del Presidente de la República con los gerentes
- ✓ 12 seminarios (25/10 al 17/12/1999):
- ✓ Objetivos:
  - Comprensión de los fundamentos del Plan
  - Análisis del estado actual de la gerencia de programas
  - Debate sobre la misión del gerente




# 28

REORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN E INVERSIONES ESTRATÉGICAS

OCTUBRE A DICIEMBRE DE 1999

## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

- ✓ Creación de un ambiente interno semejante al que se está estableciendo en el Gobierno Federal
- ✓ Organización por proyectos
- ✓ Flexibilidad y eficiencia en la utilización de los recursos disponibles para obtener los resultados esperados
- ✓ Una estructura orgánica que se ajuste con agilidad a las necesidades del cliente y los cambios del ambiente externo



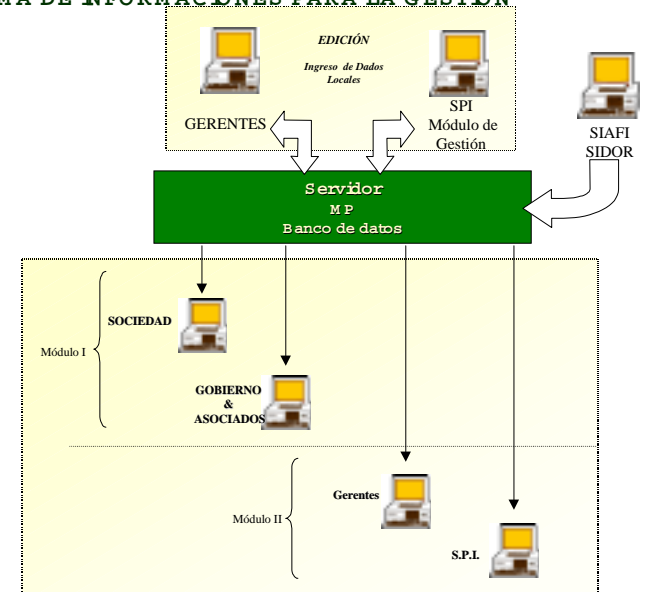
# 29

DISEÑO DE UN SISTEMA PARA FISCALIZAR TODOS LOS PROGRAMAS EN TIEMPO REAL

SEPTIEMBRE A OCTUBRE DE 1999


## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

### SISTEMA DE INFORMACIONES PARA LA GESTIÓN



The diagram illustrates the architecture of the Information System for Management. At the top, a box labeled 'EDICIÓN' contains 'Ingreso de Datos Locales' and 'SPI Módulo de Gestión', with a 'SIAFI SIDOR' server connected to it. Below this is a central 'Servidor M.P. Banco de datos'. This server connects to 'Módulo I' (containing 'SOCIEDAD' and 'GOBIERNO & ASOCIADOS') and 'Módulo II' (containing 'Gerentes' and 'S.P.I.').

## Presentación 33




## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

# 30

DIVULGACIÓN

### DIVULGACIÓN DE LAS OPORTUNIDADES DE INVERSIÓN

- ✓ Elaboración de las informaciones para divulgar las oportunidades de inversión generadas por el Plan




```

graph LR
    A[Proyecto estructural] --> B[Oportunidad estructural]
    B --> C[Oportunidad asociada]
    A --> D[Oportunidad de inversión]
    B --> D
    C --> D
          
```

**A PARTIR DE  
SEPTIEMBRE 1999**

## Presentación 34



## EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN BRASIL

# 31

AGENDA  
FUTURA

### AGENDA FUTURA

- ✓ Gestión de grupos de programas
- ✓ Formación de personal en materia de gerencia de programas
- ✓ Perfeccionamiento de programas
- ✓ Creación de redes de gerentes
- ✓ Ampliación del Estudio de los Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo
- ✓ Evaluación

## **Sesión VII: Gestión fiscal responsable en Brasil**

---

### **1. Resumen de la Ley**

#### **¿Qué es la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)?**

La Ley de Responsabilidad Fiscal es un código de conducta para los administradores públicos de todo el país y que pasa a tener validez para los Tres Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y en las tres esferas de gobierno (federal, estadual y municipal).

La Ley de Responsabilidad Fiscal va a cambiar la historia de la administración pública en Brasil. A través de ella, todos los gobernantes pasarán a tener que obedecer normas y límites para la administración de las finanzas, rindiendo cuentas sobre cuanto y como gastan los recursos de la sociedad.

#### **¿Cuál es el objetivo de la LRF?**

Mejorar la administración de las cuentas públicas en Brasil. Con ella, todos los gobernantes pasarán a tener un compromiso con el presupuesto y con las metas, que deben ser presentadas y aprobadas por el Poder Legislativo.

## ¿Cuáles son los principales puntos de la LRF?

La Ley fija límites para gastos con funcionarios, para deudas públicas y también determina que sean creadas metas para controlar ingresos y gastos. Además, según la LRF, ningún gobernante puede crear un nuevo gasto continuo (por más de dos años), sin indicar su fuente de ingreso o sin reducir otros gastos ya existentes. Eso hace con que el gobernante consiga siempre pagar gastos, sin comprometer el presupuesto o los presupuestos futuros.

Por la LRF también, son definidos mecanismos adicionales de control de las finanzas públicas en años electorales.

### Gastos con funcionarios

En la LRF, hay límites de gastos con porcentaje de los ingresos, para los tres Poderes de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, siendo de la siguiente manera distribuidos:

#### Federación

Para la Federación, los límites máximos para gastos con funcionarios (50% de el Ingreso Corriente Líquido) son así distribuidos:

- 2.5% para el Poder Legislativo, incluyendo el Tribunal de Cuentas
- 6% para el Judicial
- 0.6% para el Ministerio Fiscal de la Federación
- 3% para costeo de gastos del Distrito Federal y sus territorios
- 37,9% para el Poder Ejecutivo

#### Estados

En los Estados, los límites máximos para gastos con funcionarios (60% del Ingreso Corriente Líquido) serán:

- 3% para el Poder Legislativo, incluyendo el Tribunal de Cuentas
- 6% para el Poder Judicial
- 2% para el Ministerio Fiscal
- 49% para los demás gastos de funcionarios del Ejecutivo

#### Municipios

En los Municipios, los límites máximos para gastos con funcionarios (60% del Ingreso Corriente Líquido) serán:

- -6% para el Legislativo, incluyendo el Tribunal de Cuentas
- -54% para el Ejecutivo

Antes de la LRF, los límites para gastos con funcionarios estaban previstos en la Ley Complementaria n°96 del 31 de mayo de 1999, denominada Ley Rita Camata II, aprobada por el Congreso Nacional. Lo que sucedía era que los Poderes Legislativo y Judicial quedaban fuera del alcance de esa ley. Ahora, con la Ley de Responsabilidad Fiscal la situación ha cambiado y los límites son aplicados a todos los Poderes, como también a las tres esferas de gobierno.

Si el gobernante verifica que sobrepasó los límites para gastos con funcionarios, deberá tomar precauciones para encuadrarse en un plazo de 8 meses. Pero, si después de esto continúan los excesos, sufrirá penalidades.

Luego de la entrada en vigor de la LRF, habrá una regla de transición, que permite que los excesos de gastos con funcionarios sean eliminados en los dos ejercicios siguientes, siendo por lo menos 50% del excedente por año

### **Deuda pública**

El Senado Federal establecerá límites para la deuda pública, mediante propuesta encaminada por el Presidente de la República. Tales límites serán definidos también como porcentajes de los ingresos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios.

Esto significa que los gobernantes deberán respetar la relación entre la deuda y su capacidad de pago. O sea, el gobernante no podrá aumentar la deuda para el pago de gastos del día a día.

Debe recordarse que si el gobernante verifica que sobrepasó los límites del endeudamiento, deberá tomar precauciones para encuadrarse, dentro del plazo de doce meses, reduciendo el exceso en por lo menos 25% en los primeros cuatro meses. Pero, si después de ello, continúan existiendo excesos, la administración pública quedará impedida de contratar nuevas operaciones de crédito.

### **Metas fiscales**

La LRF determina el establecimiento de metas fiscales trienales. Eso permite que el gobernante consiga planear los ingresos y gastos, pudiendo corregir los problemas que puedan surgir en el medio del camino. Es como conducir un barco, cuando se tiene un rumbo es posible planear las maniobras necesarias para llegar donde se pretende aunque algunas de ellas sean difíciles y tengan que ser corregidas a lo largo del camino.

Además, con las metas fiscales, es más fácil la rendición de cuentas a la sociedad, porque ésta sabe lo que está siendo hecho y cómo está siendo hecho para alcanzarse un objetivo; de esta manera la sociedad puede manifestar sus opiniones y colaborar para mejorar la administración pública.

### **Compensaciones**

La ley establece que ningún gobernante podrá crear un nuevo gasto continuo en un plazo superior a dos años- sin indicar la fuente de ingreso o la reducción de otro gasto. Ésta es la lógica de la restricción presupuestaria: si usted quiere comprar un coche en cuotas, precisa tener un dinero reservado para pagar las cuotas todos los meses, de lo contrario, precisa disminuir otros gastos; de la misma forma funciona el presupuesto público.

### **Año de elección**

La ley de Responsabilidad Fiscal contiene restricciones adicionales para el control de las cuentas públicas en años de elección, dándose destaque para lo siguiente:

- Queda impedida la contratación de operaciones de crédito antes de los ingresos presupuestarios.
- Es prohibido al gobernante contraer gastos que no puedan ser pagos el mismo año. El gasto sólo puede ser transferido para el año siguiente si hubiere disponibilidad de caja.
- Es prohibida cualquier acción que provoque aumento de gasto con funcionarios en los Poderes Legislativo y Ejecutivo en los 180 días anteriores al final de la legislatura o mandato de los jefes del Poder Ejecutivo.



En la medida en que los administradores de recursos públicos respeten la LRF, actuando con responsabilidad, el contribuyente deja de pagar la cuenta, sea por intermedio de aumentos de los impuestos, reducción de las inversiones o cortes en los programas que atienden a la sociedad.

## **¿Cómo la sociedad puede colaborar para el éxito de la LRF?**

De acuerdo con la LRF, cada gobernante tendrá que publicar cada cuatro meses el Informe de la Gestión Fiscal, que informará, en lenguaje simple y objetivo, las cuentas de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipio, el Ministerio Fiscal y los Poderes Legislativo y Judicial en todas las esferas del Gobierno. Así los electores, los acreedores, los inversores y todos los ciudadanos tendrán acceso a las cuentas, con el objetivo de ayudar a garantizar la buena gestión del dinero público

Además, cada gobernante tendrá que publicar, cada dos meses, balances simplificados de las finanzas que administra.

El acceso público será amplio, inclusive por medio electrónico( vía Internet). De allí en más cabrá a la sociedad exigir acciones y providencias de sus gobernantes, como también juzgar si están procediendo de forma responsable en la gestión fiscal.

La intención es aumentar la transparencia en la gestión del gasto público, permitiendo que los mecanismos de mercado y el proceso político sirvan como instrumento de control y penalización a los gobernantes que no actúen de manera correcta.

Al mismo tiempo se espera que buenos administradores sean premiados con el reconocimiento de la población y del mercado, inclusive con mayor acceso al crédito.

Es bueno recordar que esta búsqueda por una mayor transparencia ya fue iniciada en la propia elaboración del proyecto de la LRF, que envolvió una consulta pública, que también fue realizada a través de la Internet, donde fueron registrados más de 5000 accesos.

La consulta pública consolidó la importancia y necesidad de realizarse un cambio en el régimen fiscal, que fue mantenido en varias demostraciones de apoyo y en sugerencias que en su mayoría fueron incorporadas al texto final de la Ley.

## **¿Cuándo entra en vigor la LRF ?**

La Ley de Responsabilidad Fiscal entra en vigor en la fecha de su publicación. Por lo tanto la LRF comienza a valer ya a partir del año 2000, lo que significa que los actuales administradores públicos tendrán que cumplir las nuevas reglas.

## **¿Qué sucederá si las reglas no son respetadas ?**

El gobernante que no cumpla con la LRF, que inclusive presenta plazos, alternativas y caminos para que las reglas puedan ser cumplidas , va a estar sujeto a penalidades ,también llamada de sanciones.

Hay dos tipos de sanciones: las institucionales, previstas en la propia LRF y las personales previstas en la ley ordinaria que trata de Crímenes de Responsabilidad Fiscal. Según la LRF , los Tribunales de Cuentas fiscalizarán el cumplimiento de las normas.

Como ejemplo de sanciones institucionales tenemos:

- Para el gobernante que no prevea, recaude y cobre tributos( impuestos, tasas y contribuciones) que sean de su competencia, serán suspendidas las transferencias voluntarias, que son recursos generalmente de la Federación o de los Estados, transferidos por ejemplo a través de convenios y que permiten la construcción de casa populares, escuelas , obras de saneamiento y otros.

- Para quien exceda 95% del límite máximo de gastos con funcionarios, queda suspendida la concesión de nuevas ventajas a los funcionarios, creación de cargos, nuevas admisiones y contratación de horas extras. Una vez que es sobrepasado el límite máximo quedan también suspendidas las contrataciones de operaciones de crédito y la obtención de garantías de la Federación
- Quien desrespete los límites de la deuda, después de vencido el plazo de retorno al límite máximo y mientras dure el exceso, no recibirá recursos de la Federación o del Estado, por medio de transferencias voluntarias.

Están también las **sanciones personales**, previstas en una ley ordinaria- la Ley de Crímenes de Responsabilidad Fiscal. Según la Ley de Crímenes, los gobernantes podrán ser responsabilizados personalmente y penalizados, por ejemplo con : pérdida del cargo, prohibición de ejercer empleo público, pago de multas y hasta prisión.

Las penalidades alcanzan todos los responsables de los tres Poderes y las tres esferas de gobierno. Vale recordar que todo ciudadano será parte legítima para denunciar.

### **¿Cómo quedan los financiamientos entre federación, estados y municipios?**

De acuerdo con la LRF, queda prohibida la concesión de nuevos financiamientos y refinanciamientos de deudas entre la Federación, Estados y Municipios.

### **¿Cómo el gobierno federal va a ayudar, principalmente a los prefectos, para garantizar el cumplimiento de las reglas de la LRF?**

Las prefecturas (gobiernos locales, municipales) merecerán especial atención en la implantación de la nueva ley, entre otras cosas por el hecho de que el año 2000 es un año de elecciones municipales.

Además de la divulgación a través de conferencias, seminarios y entrenamientos de los funcionarios, el Ministerio de Planeamiento y el BNDES desarrollarán un programa para dar a las pequeñas prefecturas un tratamiento simplificado, con manuales y programas de computadora destinados a emitir de forma rápida y automática los principales informes exigidos por la nueva Ley.

### **¿Por qué la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) es tan importante para el país?**

La Ley de Responsabilidad Fiscal es importante porque representa un enorme avance en la forma de administrar los recursos que los contribuyentes ponen a disposición de los gobernantes.

Cuando el sector público gasta más de lo que puede, el gobierno tiene dos alternativas para financiar. Una de ellas es permitir el retorno de la inflación, imprimiendo más papel moneda y colocando más dinero circulante en la economía.

La otra alternativa es que el gobierno tome dinero prestado en el mercado financiero, emitiendo títulos públicos. Para ello cada vez que precise financiarse, va a ofrecer títulos y pagar intereses y mientras más se endeuda, mayor será el riesgo de no conseguir pagar lo que debe. Eso hace con que el mercado cobre intereses cada vez más altos para prestarle dinero. Ocurre entonces lo siguiente: la tasa de intereses sube, toda la economía sufre, pero el gobierno cubre sus cuentas

Sin embargo y a partir de ahora, con la LRF, todos los gobernantes en las tres esferas Federación, Estados y Municipios, y en los tres Poderes ,Ejecutivo, Legislativo y Judicial pasarán a seguir reglas y límites claros para administrar las finanzas de una manera transparente y equilibrada. En caso contrario estarán sujetos a penalidades.

Por todo esto es que la LRF puede ser considerada de fundamental importancia reforzando los cimientos del desarrollo económico sustentado, sin inflación para financiar el descontrol de los gastos del sector público, sin endeudamiento excesivo y sin creación de artificios para cubrir los agujeros de una mala gestión fiscal.

La Ley de Responsabilidad Fiscal es un código de conducta para los administradores públicos que pasarán a obedecer normas y límites para administrar las finanzas, rindiendo cuentas sobre cuanto y como gastan los recursos de la sociedad.

Representa un importante instrumento de ciudadanía para el pueblo brasileño, pues todos los ciudadanos tendrán acceso a las cuentas públicas, pudiendo manifestar abiertamente su opinión con el objetivo de ayudar a garantizar su buena gestión

## **2. Cartilla sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal**

### **Introducción**

El desequilibrio fiscal o gastos sistemáticamente superiores a los ingresos, predominó en la administración pública de Brasil hasta recientemente. Las consecuencias para la economía son bastante negativas y en algunos casos tienen impacto sobre más de una generación. La inflación descontrolada hasta el lanzamiento del Real, la convivencia con tasas de interés muy altas, la deuda pública también expresiva y la carga tributaria relativamente alta, si es comparada con las de nuestros países vecinos, son algunas de estas consecuencias.

Esta realidad llevó a las finanzas públicas a una situación, que acabó por limitar el atendimento a las necesidades fundamentales de la población, como salud, educación, vivienda, saneamiento, etc., con efectos indeseables sobre el segmento más pobre, siendo éste el que más sufre con la ausencia de inversiones gubernamentales en esa área

En ese contexto, La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) representa un instrumento para auxiliar los gobernantes y generar los recursos públicos dentro de un marco de reglas claras y precisas, aplicadas a todos los gestores de recursos como también en todas las esferas del gobierno que se encuentran relacionadas a la gestión de los ingresos y gastos, al endeudamiento y a la gestión del patrimonio público.

Además de ello, la Ley consagra la transparencia de la gestión como mecanismo de control social a través de la publicación de informes y relatos demostrativos de la ejecución presupuestaria, exponiendo al contribuyente la utilización de los recursos que él coloca a disposición de los gobernantes.

Entre el conjunto de normas y principios establecidos por la LRF, algunos de ellos merecen ser destacados. Ellos son:

- Límites de gasto con funcionarios: la ley fija para ese gasto la relación entre los ingresos corrientes líquidos para los Tres Poderes y para cada nivel de gobierno (Federación, Estados , Distrito Federal, y Municipios).
- Límites para el endeudamiento público: serán establecidas por el Senado Federal en propuesta encaminada por el Presidente de la República.

- Definición de metas fiscales anuales: para los tres ejercicios siguientes.
- Mecanismos de compensación para gastos de carácter permanente: el gobernante no podrá crear un gasto continuo (en un plazo superior a dos años) sin indicar una fuente de ingresos o una reducción de otro gasto.
- Mecanismo para control de las finanzas públicas en años electorales: la ley impide la contratación de operaciones de crédito por anticipación al ingreso presupuestario (ARO) en el último año de mandato y prohíbe el aumento de los gastos con los funcionarios en los 180 días que anteceden al final del mandato.

La obediencia a esas nuevas reglas va a permitir un ajuste fiscal permanente en Brasil, ya que la disciplina fiscal introducida por la Ley proporcionará el fortalecimiento de la situación financiera de los entes de la Federación. Ello por su vez posibilitará el aumento de la disponibilidad de recursos para la inversión en programas de desarrollo social y economía.

## **El proceso de planeamiento**

### **La Ley de Directrices Presupuestarias- LDO**

La Ley de Directrices Presupuestarias es elaborada anualmente, estableciendo las reglas generales para la elaboración del Presupuesto del Año siguiente. En ella se encuentra el Anexo de las Metas Fiscales, que deberá contener entre otras cosas:

- Las metas anuales, en valores corrientes y constantes, relativas al ingreso, gastos, resultados nominal (1) y primario (2) y el monto de la deuda pública, para el ejercicio al que se refieren y para los dos siguientes, siendo en la práctica metas trianuales.
- La evaluación del cumplimiento de las metas del año anterior.
- La evolución del patrimonio líquido, el origen y aplicación de los recursos de las privatizaciones, si hubiere.
- Estimativa y compensación de la renuncia fiscal así como el margen de expansión de los gastos obligatorios de carácter continuo.

### **La Ley Presupuestaria Anual**

El proyecto de Ley Presupuestaria Anual (LPA) para la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios deberá ser elaborado respetando las directrices y prioridades establecidas en la LDP y los parámetros y límites fijados en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF).

La LPA deberá contener en anexo el demostrativo de la compatibilización del presupuesto con los objetivos y metas definidos en el Anexo de Meta Fiscales de la LDP.

En la LPA debe estar definida la reserva de contingencia, como el porcentaje del ingreso corriente líquido (ICL)<sup>3</sup>, para atender los gastos no previstos en la Ley, como en el caso de calamidades públicas.

Lo que la LRF pretende es fortalecer el proceso presupuestario como pieza de planeamiento, previniendo desequilibrios indeseables. Además de eso, la ley pretende ser un instrumento de presentación del compromiso de los gobernantes con la sociedad.

## **Los ingresos y la renuncia fiscal**

A la Federación, los Estados, al Distrito Federal y los municipios cabe instituir, prever y efectivamente recaudar todos los tributos dentro de su competencia. Esto significa que cada esfera del gobierno deberá explotar adecuadamente su base tributaria y en consecuencia tener la capacidad de estimar cual será su gasto. Ello auxilia el cumplimiento de las metas de las metas fiscales y la distribución de los ingresos para los diferentes gastos.

La renuncia de el ingreso- o sea , la amnistía, la remisión, la exención en carácter no general, la alteración de la alícuota de algún tributo o la modificación de la base de cálculo, que tenga como impacto la disminución de el gasto público - deberá estar acompañada de la estimativa del impacto presupuestario, financiero en el ejercicio en que deba iniciar su vigencia y en los dos siguientes.

Además de eso, para estar de acuerdo con la LRF, cada gobernante deberá mostrar que ésta renuncia de ingresos será compensada por el aumento de los ingresos proveniente de la elevación de las alícuotas, ampliando la base de cálculo, con el consiguiente aumento o creación de un tributo o contribución. En ese caso, el acto que implique en renuncia solo entrará en vigor cuando esté asegurada la compensación por el aumento de los ingresos.

La LDP y la LPA deberán contener un demostrativo de la estimativa y de las medidas de compensación de la renuncia al ingreso.

## **Los gastos y los mecanismos de compensación**

Además de los gastos previstos en ley, existen aquellos que los gobernantes podrán realizar en consecuencia de la creación, expansión o perfeccionamiento de la acción gubernamental. Sin embargo, de acuerdo con la LRF, ellos deberán estar acompañadas de estimativa de impacto presupuestario financiero por 3 años y de demostración de que sea compatible con la LDP, además de estar adecuada a la LPA.

Si el gobernante quiere crear un gasto obligatorio de carácter continuo (resultante de ley o acto administrativo que fije la obligación legal de ejecución por dos años más) ese gasto deberá ser compensado por el aumento permanente de otros ingresos o la reducción permanente de otros gastos. Más allá de eso, es bueno recordar que ese mecanismo de compensación no abarca servicios de la deuda, ni la revisión de la remuneración de los funcionarios públicos visando con esto la preservación del valor real de los salarios.

La LPA deberá contener el demostrativo de las medidas de compensación de gastos obligatoria de carácter continuo. El mismo mecanismo de compensación tiene efecto sobre la generación de nuevos gastos con la Seguridad Social, excepto en los caso de crecimiento por el aumento del número de beneficiados y por el mantenimiento del valor real del beneficio.

De ese modo, los gobernantes no podrán tomar decisiones de aumento de gastos o de reducción de los ingresos que comprometan la salud de las finanzas públicas en el futuro.

## **Los gastos con los funcionarios**

### **Definiciones básicas**

Se consideran como “Gastos Totales con Funcionarios” la sumatoria de los gastos del ente de la Federación con los activos, los inactivos y los pensionistas, relativos a los mandatos electivos, cargos, funciones o empleos, civiles, militares y de miembros del Poder, cualquier especie remuneraría, tales como: vencimientos y ventajas, fijas y variables, subsidios, rentas de jubilación, horas extras y ventajas personales de cualquier naturaleza, como también tributos sociales y contribuciones recogidas por el ente a las entidades de la Seguridad Social.

Los valores de los contratos de tercerización de mano de obra que se refieran a la sustitución de funcionarios y empleados públicos serán contabilizados como “Otros Gastos del Funcionariado”.

La verificación de los gastos totales con los funcionarios será obtenida si se suma la realizada en el mes de referencia con las de los once meses inmediatamente anteriores, adoptándose el régimen de competencia.

### **Límites de gastos con funcionarios**

#### *Federación*

En la esfera federal, los límites máximos para los gastos con funcionarios (50% de los Gastos Corrientes Líquidos) son distribuidos así:

- 2.5% para el Poder Legislativo, incluyendo el Tribunal de Cuentas
- 6% para el Poder Judicial
- 0.6% para el Ministerio Fiscal de la Federación
- 3% para costeo de gastos del DF y de los ex-territorios
- 37.9% para el Poder Ejecutivo

#### *Estados*

En la esfera estadual, los límites máximos para los gastos con funcionarios (60% de los Ingresos Corrientes Líquidos) serán :

- 3% para el Poder Judicial
- 2% para el Ministerio Fiscal
- 49% para el Poder Ejecutivo

#### *Municipios*

En la esfera municipal, los límites máximos para gastos con funcionarios (60% de los Ingresos Corrientes Líquidos) serán:

- 6% para el Poder Legislativo, incluido el Tribunal de Cuentas, cuando haya
- 54% para el Poder Ejecutivo

### **Mecanismos de corrección de desvíos**

Si el gasto total con funcionarios excede noventa y cinco por ciento(95%) del límite, al Poder u Órgano que se haya excedido le quedará vedado:

- Concesión de ventaja, aumento, reajuste o adecuación de remuneración a cualquier título.
- Creación de cargo, empleo o función.
- Alteración de estructura de carrera que implique un aumento de los gastos
- Nominación de cargo público, admisión o contratación de funcionarios de cualquier título, resalvando la reposición resultante de la jubilación o fallecimiento de funcionarios de las áreas de educación, salud y seguridad.
- Contratación de hora extra, salvo en situaciones previstas en la Ley de Directrices Presupuestarias.

Además de eso:

- Pasado el límite máximo en el cuatrimestre, el excedente debe ser eliminado en 2 cuatrimestre (siendo de por lo menos 1/3 en el primero).
- Hay una regla transitoria que permitirá al ente o Poder que esté encima del límite,- cuando entre en vigor la LRF,- eliminar el excedente en los 2 ejercicios siguientes, siendo que, debe ser un mínimo de 50% en el primer año.
- En caso que el gasto total con funcionarios este bajo los límites establecidos por la Ley.

Ese gasto podrá ser adicionado en hasta diez por ciento con relación a los gastos verificados en el ejercicio anterior, hasta el final del tercer ejercicio, después de la vigencia de la LRF, respetados los límites para la esfera administrativa correspondiente y para los respectivos poderes. De cualquier forma, los eventuales aumentos de salarios, gratificaciones o reestructuraciones de carreras administrativas estarán sujetas a la edición de ley específica: el monto de recursos financieros a ser entregados a los órganos de los Poderes Legislativo Judicial y del Ministerio Fiscal, de forma que se atiendan los gastos con funcionarios, será el resultante de la aplicación de los límites y reglas fijados en la LRF.

Ningún acto que provoque aumento de los gastos de funcionarios, en los Poderes Legislativo y Ejecutivo, podrá ser editado en los 180 días anteriores al final de la legislatura o del mandato de los jefes del Poder Ejecutivo.

En caso de crecimiento económico negativo o inferior a 1% en los cuatro últimos trimestres o de calamidad pública, estado de defensa o de sitio, queda suspendido el conteo de los plazos para el encuadramiento en los límites establecidos.

## **La deuda pública**

La LRF define conceptos y normas a ser observados por todos los entes de la Federación tanto en la deuda pública, deuda mobiliaria<sup>4</sup>, operaciones de crédito y garantías.

Los límites de la deuda (stocks) serán fijados tomándose por base la deuda consolidada<sup>6</sup> de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, que comprende la deuda de la administración directa, autarquías, fundaciones y empresas estatales dependientes, siempre con relación al Gasto Corriente Líquido (GCL).

En el plazo de noventa días después de la publicación de la LRF, el Presidente de la República someterá al Senado Federal una propuesta de límites globales para el montante de la deuda consolidada de la Federación, de los Estados y de los Municipios. Adicionalmente, presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley que defina límites para el montante de la deuda mobiliaria federal , acompañado de la demostración de su adecuación a los límites fijados para la deuda consolidada de la Federación.

Las propuestas contendrán:

- Demostración de que los límites y condiciones guardan coherencia con las normas establecidas en la LRF y con los objetivos de la política fiscal.
- Estimativas del impacto de la aplicación de los límites diferenciados por esferas de gobierno.
- Metodología de la verificación de los resultados primario y nominal.

Los límites de las deudas serán fijados en porcentajes del Ingreso Corriente Líquido ICL para cada esfera del gobierno y aplicados igualmente a todos los entes de la Federación que hagan parte del cálculo, constituyendo, para cada uno de ellos, límites máximos.

La verificación del monto de la deuda consolidada será efectuada al final de cada cuatrimestre.

Siempre que sean alterados los fundamentos de las propuestas de límites, en razón de la inestabilidad económica o alteraciones en las políticas monetarias o cambiales, el Presidente de la República podrá encaminar al Senado o al Congreso Nacional solicitud de revisión de esos límites.

### ATENCIÓN!

A partir de la vigencia de la LRF, los suplicatorios judiciales(6) no pagos durante la ejecución de los presupuestos en que hayan sido incluidos, integran la deuda consolidada, con la finalidad de la aplicación de los límites.

Una vez excedido el límite máximo al final de un cuatrimestre, es dado plazo de tres cuatrimestres subsiguientes para la eliminación del exceso que debe ser reducido en por lo menos veinticinco por ciento 25% en el primer cuatrimestre.

Mientras se verifica el exceso, Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios quedarán:

- Prohibidos de realizar nuevas operaciones de crédito, internas y externas, inclusive por anticipación de ingresos presupuestarios ( ARO).
- Obligados a obtener resultado primario necesario para la reconducción de la deuda al límite.

Transcurrido el plazo para retorno del monto de la deuda al límite, queda también impedido de recibir transferencias voluntarias.

### Operaciones de crédito 7

El Ministerio de Hacienda verificará el cumplimiento de los límites y condiciones de realización de las operaciones de crédito de la Federación, de los Estados, distrito Federal y de los Municipios, inclusive de las empresas por ellos controladas, directa o indirectamente. La realización de las operaciones de crédito estará sujeta al encuadramiento en la Ley Presupuestaria Annual (LPA), en créditos adicionales o en ley específica, bien como al cumplimiento de los límites y condiciones establecidas por el Senado Federal.

Según la LRF, deberá siempre ser obedecida la “Regla de Oro“, que dice lo siguiente: la contratación de las operaciones de crédito en cada ejercicio queda limitado al monto de el gasto de capital. En la práctica, eso significa que los préstamos solamente deberán ser destinados a gastos con inversiones.

Son prohibidas:

- La captación de recursos en la forma de anticipación de el ingreso de tributo o contribución, cuyo hecho generador todavía no haya ocurrido.
- Cobro anticipado de valores de empresas en que el Poder Público posea , directa o indirectamente, la mayoría del capital social con derecho al voto, salvo lucros y dividendos.
- El reconocimiento de la obligación, sin autorización, confesión de deuda u operación semejante, con proveedor de bienes, mercaderías o servicios, mediante emisión o aval de título de crédito; esta restricción no es aplicable a empresas estatales dependientes.
- El reconocimiento de obligación sin autorización presupuestaria, con proveedor para pagos a posteriori de bienes y servicios.
- Cualquier tipo de concesión de nuevo crédito o financiamiento de la Federación, de los Estados, Distrito Federal y de los Municipios entre si, aún para refinanciación o postergación de la deuda, excepto operaciones de crédito con instituciones financieras estatales, no destinadas al financiamiento de gastos corrientes o refinanciamiento de la deuda no contraída con la propia n institución que concede el crédito.



- Los efectos de las operaciones de crédito irregular serán anulados mediante el cancelamiento de la operación, con devolución del principal monto sin intereses o actualización monetaria o constitución de reserva en la LPA del ejercicio siguiente.
- Mientras no es promovida la anulación, la deuda resultante de la operación de crédito irregular será considerada vencida y no paga, impidiendo al ente de recibir transferencias voluntarias, obtener garantías y contratar nuevas operaciones de crédito (excepto para refinanciamiento de la deuda y reducción de los gastos con funcionarios).

Las operaciones de crédito irregular impide la obtención de garantías, el cobro de transferencias voluntarias y contratación de nuevas operaciones de crédito.

#### *Operaciones de crédito por Anticipación del Ingreso Presupuestario*

Las operaciones de crédito por Anticipación de el Ingreso Presupuestarios (AIP), deberán destinarse exclusivamente a atender la insuficiencia de dinero durante el ejercicio financiero y deberán cumplir las exigencias de la contratación de operaciones de crédito y adicionalmente las que vienen a continuación:

- Podrán ser realizadas solamente a partir del décimo día del ejercicio (10 de enero).
- Deberán ser liquidadas , con intereses y otros encargos , hasta el día 10 de diciembre de cada año.
- No serán autorizados si fuesen cobrados otros encargos que no sea la tasa de intereses de la operación , obligatoriamente prefijada o indexada a la tasa básica financiera, o la que venga a ser substituta.
- Las operaciones de crédito por AIP quedan prohibidas mientras exista operación anterior de la misma naturaleza, no integralmente paga o en el último año de mandato del Presidente, Gobernador o Prefecto.

#### **Concesión de las garantías (8)**

La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios podrán conceder garantías en operaciones de crédito internas o externas, desde que observen las reglas de contratación de operaciones de crédito, y en el caso de la Federación, los límites y las condiciones fijadas por el Senado. Adicionalmente, aún deben ser observados los siguientes requisitos:

- La garantía estará condicionada a la oferta de contra-garantía, en valor igual o superior al de la garantía a ser concedida, Además, la entidad que pleitiar deberá estar en día con sus obligaciones junto al avalista y alas entidades por el controladas.
- En el caso de operación de crédito externo o de repase de recursos externos por instituciones federales de crédito debe atender también las exigencias para el cobro de transferencias voluntarias.
- El Banco Central queda prohibido de conceder garantías a la Federación, los Estados, Distrito Federal y Municipios.

El ente de la Federación ,cuya deuda haya sido honrada por la Federación o el Estado, tendrá suspendido el acceso a nuevos créditos o financiamientos hasta el pago de la deuda.

#### **Inscripciones en restos a ser pagos**

En los dos últimos cuatrimestres del último año del mandato, es vedado al gobernante contraer obligaciones de gastos que no pueda pagar en el mismo ejercicio. Si eso ocurriese, el gobernante deberá mantener disponibilidad de fondos para el ejercicio siguiente.

## La transparencia y el control social

La búsqueda de la transparencia en la gestión fiscal es uno de los elementos fundamentales para el mantenimiento del equilibrio de las cuentas públicas, pues:

- Atesta el cumplimiento de los límites, condiciones, objetivos y metas.
- Afirma responsabilidades.
- Justifica desvíos e indica medidas correctivas.
- Define el plazo estimado para la corrección.
- Da acceso público a datos concisos y substanciales de la vida pública.

La transparencia en la gestión fiscal es el principal instrumento para el control social.

En la elaboración, aprobación e implementación de la Ley de Directrices Presupuestarias (LDP) y de la Ley Presupuestaria Annual (LPA), bien como las prestaciones anuales de cuentas, serán utilizados procedimientos transparentes, o sea, publicación y amplia divulgación de la síntesis de las propuestas, leyes y prestación de cuentas, inclusive a través de medios electrónicos, evidenciando objetivos, metas, resultados esperados y verificados.

### El alcance y la escrituración de las cuentas

- Aplicable a toda la administración pública federal, estadual y municipal, además de las autarquías, fundaciones y empresas estatales dependientes de recursos del Tesoro de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios.
- Todos los gastos deberán ser registrados en régimen de competencia.
  - los ingresos y gastos de la Seguridad Social deberán ser registradas en cuentas separadas de las demás
  - las normas generales para la consolidación de las cuentas públicas serán definidas por un Consejo de Gestión Fiscal o, mientras no sea constituido, por el órgano central de contabilidad de la Federación.

Es importante destacar que la divulgación de la cuentas no depende de previa autorización o posterior rendición de cuentas al Ejecutivo Federal, que será responsable apenas para consolidar y divulgar las cuentas nacionales.

### *El recorrido y los plazos de la rendición de cuentas*

Los Municipios consolidan sus cuentas y encaminan al Estado hasta 30 de abril > Estados consolidan sus cuentas y encaminan a la Federación hasta 31 de mayo > Federación consolida sus cuentas y las de todos los entes de la Federación y los divulga hasta el día 30 de junio.

## El Informe Resumido de la Ejecución Presupuestaria

El LRF prevé que el actual Informe Resumido de la Ejecución Presupuestaria pase a ser publicado por todos los Poderes y por la Defensoría Pública, hasta treinta días después del cierre de cada bimestre, debiendo contener:

- a) Balance presupuestario, que especificará, por categoría económica:
  - Ingresos, por fuente, informando los realizados y a ser realizados, bien como la previsión actualizada.
  - Gastos, por grupo de naturaleza de gastos, discriminando la dotación para el ejercicio, el gasto líquido y el saldo.

- b) Los demostrativos de la ejecución de:
- Ingresos, por categoría económica y fuente, especificando la previsión inicial, la previsión actualizada para el ejercicio el ingreso realizado en el bimestre , el realizado en el ejercicio y la previsión a ser realizada.
  - Gastos, por categoría económica y grupo de naturaleza del gasto, discriminando la cantidad inicial, cantidad para el ejercicio, gastos empeñados y liquidados, en el bimestre y en el ejercicio.
  - Gastos por función y subfunción.
- c) La apuración del Ingreso Corriente Líquido (ICL) su evolución, así como la previsión de su desempeño hasta el final del ejercicio.
- d) Los ingresos y gastos de seguridad social.
- e) Los resultados nominal y primario.
- f) Los gastos con intereses.
- g) Los restos a pagar, detallando, por Poder y órgano ,los valores inscriptos, los pagos realizados y el monto a pagar.

El informe referente al último bimestre del ejercicio deberá también , informar sobre el cumplimiento a la “Regla de Oro” y sobre la variación patrimonial, evidenciando la alineación de los activos y la duplicación de los recursos resultantes.

Cuando sea el caso, deberán ser presentadas justificativas para la limitación de empeño y para el fracaso en el recibimiento del ingreso especificando las medidas de combate a la evasión fiscal, adoptadas y a ser adoptadas, y las acciones de fiscalización y cobranza.

### **El Informe de la Gestión Fiscal**

Al final de cada cuatrimestre, será permitido y firmado por los titulares de los Poderes y órganos de todos los entes federados; el Informe de Gestión Fiscal deberá contener:

- a) El comparativo con los límites de la LRF de los siguientes montos:
- Gastos totales con funcionarios, destacando los gastos con inactivos y pensionistas.
  - Deudas consolidadas y mobiliarias.
  - Concesión de garantías.
  - Operación de crédito, inclusive por anticipación del ingreso.
- b) La indicación de las medidas correctivas adoptadas o a ser adoptadas, si son excedidos alguno de los límites.
- c) Los demostrativos, en el último cuatrimestre de ejercicio:
- Del monto de las disponibilidades de la caja el 31 de diciembre.
  - De la inscripción en los restos a pagar. los gastos liquidados; empeñados y no liquidados resultantes de los contratos administrativos o de convenios en andamio; empeñados y no liquidados, inscriptas hasta el límite del saldo de la disponibilidad de la caja; y gastos no inscriptos por falta de disponibilidad de caja y cuyos empeños fueron cancelados.

El informe será publicado hasta treinta días después el cierre del periodo a que corresponde, con un amplio acceso al público, inclusive por medio electrónico.

El no cumplimiento de los plazos previstos, impedirá, hasta que la situación esté regularizada, que la Federación, Estados, Distrito Federal o Municipios reciban transferencias voluntarias y contraten operaciones de crédito excepto las destinadas al refinanciamiento del principal actualizado de la respectiva deuda mobiliaria.

### **Fiscalización**

La verificación de la observancia de las normas y límites de la LRF está a cargo del Poder Legislativo (directamente o con el auxilio del Tribunal de Cuentas) y del Sistema de Control Interno de cada Poder y del Ministerio Fiscal.

Los Tribunales de Cuentas alertarán los Poderes, antes de la Federación u Órganos cuando constaten que el nivel de gastos este próximo a los límites fijados por la LRF.

Compete a los Tribunales de Cuentas verificar los cálculos de los límites de los gastos totales con funcionarios de cada ente de la Federación y de cada Poder.

### **Sanciones institucionales y personales**

En caso del no cumplimiento de sus normas, la LRF establece varias sanciones institucionales y personales. Son ejemplo de sanción institucional:

- Suspensión de las transferencias voluntarias para aquél gobierno que no instituye, prevé y recauda impuestos de su competencia.
- En el caso de límites de gastos con funcionarios, si las reglas de la LRF no fueron cumplidas mientras no es hecho el ajuste, o si haber excesos del primer cuatrimestre del último año del mandato, quedan suspendidos:
  - transferencias voluntarias.
  - obtención de garantías.
  - contratación de operadores de crédito, excepto para refinanciamiento de la deuda y reducción de los gastos con funcionarios.

Aún en lo que se refiere a los límites de los gastos con funcionarios, es nulo de pleno derecho el acto que :

- no atiende a los mecanismos de compensación (aumento permanente del ingreso o reducción permanente del gasto).
  - no atiende al límite legal de comprometimiento aplicado a los gastos con personal inactivo.
  - aumentar los gastos de funcionarios 180 días antes del final del mandato.
- En el caso de operaciones de crédito irregulares, mientras no sean cumplidos los mecanismos de corrección de desvíos (cancelamiento de la operación o constitución de la reserva), quedan prohibidos el recibimiento de transferencias voluntarias, la obtención de garantías y la contratación de nuevas operaciones de crédito, excepto para refinanciamiento de la deuda y la reducción de los gastos con funcionarios.
  - En la concesión de garantías, en caso no sean obedecidos los mecanismos de corrección y sus plazos , el ente cuya deuda haya sido honrada por la Federación o el Estado, tendrá suspenso el acceso a nuevos créditos o financiamientos hasta la liquidación de la deuda.

Además de las sanciones institucionales están las **sanciones personales** previstas en un proyecto de ley extraordinario denominada Ley de Crímenes de Responsabilidad Fiscal, que prevé que los gobernantes podrán ser responsabilizados personalmente y sancionados con la pérdida de su mandato, inhabilitación para el ejercicio del empleo público, prisión y multa.

Las penalidades llegan a todos los responsables, de los tres poderes de la Federación, de los Estados y de los Municipios, y todo ciudadano será elemento legítimo para denunciar.

## **La contribución de la sociedad para el éxito de la LRF**

La LRF define como las cuentas públicas deberán ser consolidadas y divulgadas a la población. Crea el Informe de la Gestión Fiscal, que deberá presentar, en lenguaje simple y objetivo, las cuentas de la Federación, del Distrito Federal y de cada Estado y Municipio. El acceso público será amplio, inclusive por medio electrónico. A partir de allí, cabrá a la sociedad exigir de sus gobernantes y juzgar si están procediendo de forma fiscal responsable.

La intención es aumentar la transparencia en la gestión del gasto público, de forma que permita que los mecanismos de mercado y el proceso político sirvan como instrumento de control y sanción a los irresponsables fiscalmente. Al mismo tiempo, se espera que los buenos administradores sean premiados con el reconocimiento de la población y del mercado, inclusive con el mayor acceso a crédito.

Vale recordar que este cambio, en el sentido de una mayor transparencia, ya fue iniciada en la propia elaboración de la ley, que requirió una consulta pública, inclusive vía Internet, donde fueron registrados más de 5000 accesos. La consulta pública además consolidó la importancia y necesidad del cambio en el régimen fiscal, manifestada en varias demostraciones de apoyo y en sugerencias que fueron incorporadas al texto final de la ley.

Se desataca la determinación demostrada por el Congreso Nacional, que analizó y discutió por casi un año, tiempo relativamente corto para un tema tan complejo y relevante-, y que finalmente aprobó el texto final de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Esa determinación, tanto del Congreso, como del Poder Ejecutivo, atesta el compromiso del País con la consolidación de la estabilidad económica y la construcción de un camino seguro de desarrollo económico y social.

## **Resumen por cuadros**

### **Para estados**

#### *Ítems de la ley*

- Límites para gastos con Funcionarios.
- Regla.
- Plazo de transición.
- Límites para la deuda.

#### *Qué hacer*

60 % del ingreso corriente líquido:

- 49% para el Ejecutivo.
- 3% para el Legislativo.
- 6% para el Judicial.
- 2% para Ministerio Fiscal.

A ser establecido por el Senado Federal, mediante propuesta de el Presidente de la República y 90 días después de la publicación de la LRF.

*Cuándo hacer*

- Límite global ya en vigor , por la Ley Camata II.
- Límite por Poder, a partir de la publicación de la LRF.

Dos años, con reducción de por lo menos 50% del exceso en el primer año. Después de establecidos los límites, los Estados tendrán un año para ajustarse.

**Para municipios***Ítems de la ley*

- Límites para gastos con funcionarios.
- Regla.
- Plazo de transición.
- Límite para la deuda.

*Qué hacer*

60% del gasto corriente líquido:

- 54% para el Ejecutivo.
- 6% para el Legislativo.

A ser establecidos por el Senado Federal, mediante propuesta del Presidente de la República, 90 días después de la publicación de la LRF.

*Cuándo hacer*

- Límite global ya en vigor , por la Ley Camata II.
- Límite por Poder , a partir de la publicación de la LRF.
- Dos años, con reducción de por lo menos, 50% del exceso en el primer año.
- Después de establecidos los límites, los Municipios tendrán un año para ajustarse.

**Para pequeños municipios**

(menos de 50 mil habitantes, cerca de 90% de los municipios del País).

*Ítem de la ley*

- Objetivos y metas fiscales:
  - LDP.
- Anexo de las metas fiscales para el trienio.
- Informes:
  - Cálculo de los límites.
  - Evaluación de las metas fiscales.
  - Informe Resumido de la Ejecución Presupuestaria.
  - Demostrativos del Informe Resumido.
  - Informe de la Gestión Fiscal.

### *Regla general*

- En la primera LDP a partir de la publicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal.
- Cada 4 meses (a partir de la publicación de la LRF).
- Cada 4 meses (a partir del ejercicio siguiente al de la primera LDP aprobada, a partir de la publicación de la LRF).
- Ya en vigor, cada 2 meses.
- Cada 4 meses (a partir de la publicación de la LRF).

### *Pequeños municipios*

- A partir de 2005.
- Cada 6 meses (a partir de la publicación de la LRF).
- Cada 4 meses.
- Ya en vigor:
  - Cada 2 meses.
  - Cada 4 meses.

## **Glosario**

### **Resultado nominal**

Es la diferencia entre los ingresos y gastos públicos, incluyendo ingresos y gastos financieros, los efectos de la inflación( corrección monetaria) y las variantes cambiales. Equivale al aumento de la deuda Pública líquida en un determinado periodo.

### **Resultado primario**

Es la diferencia entre los ingresos y gastos públicos no financieros.

### **Ingreso Corriente Líquido (ICL)**

Suma de los ingresos tributarios, de contribuciones o aportes, patrimoniales, industriales, agropecuarios, servicios, transferencias corrientes y otros gastos también corrientes, siendo deducidos:

- En la Federación, los valores transferidos a los Estados y Municipios, por determinación o constitucional, y las contribuciones patronales y de los trabajadores como demás asegurados de la Seguridad Social para el Régimen General de la Seguridad Social como también las contribuciones para el PIS/PASEP.
- En los Estados, las parcelas entregadas a los Municipios por determinación constitucional.
- En la Federación, en los Estados y en los Municipios, la contribución de los funcionarios públicos para el costeo de su sistema de seguridad social y asistencia social y los ingresos provenientes de la compensación financiera entre los diversos regímenes de la seguridad social ,para contaje recíproco del tiempo de contribución, para efectos jubilatorios. Serán computados en el cálculo de los ICL los valores recibidos como resultado de la Ley Kandir (Ley Complementaria n° 87/96 ) y del FUNDEF. No serán considerados en la ICL del Distrito Federal y de los Estados de Amapá y Roraima los recursos recibidos de la Federación para la atención de los gastos con funcionarios ligados al área de seguridad, salud y educación, como también los integrantes del cuadro en extinción de la administración federal en aquellos estados. La ICL será verificada sumándose los ingresos recaudados en el mes en referencia y en los once meses anteriores, excluidas duplicidades.

**Deudas públicas mobiliarias**

Deuda pública representada por títulos emitidos por la Federación ( inclusive los del Banco Central) por los Estados y por los Municipios.

**Deuda pública consolidada o fundada**

Monto total, computado sin duplicidad, de la obligaciones financieras del ente de la Federación, asumidas en virtud de leyes, contratos, convenios o tratados, o producto de la realización de operaciones de crédito, para amortización en un plazo superior a los doce meses.

**Suplicatorios judiciales**

Deudas oriundas de sentencias tramitadas en juzgado y debidas por Personas Jurídica de Derecho Público (Federación, Estados, Distrito Federal, Municipios, autarquías y fundaciones).

**Operaciones de crédito**

Compromiso financiero asumido en razón de contrato, abertura de crédito, emisión y aceptación de título, adquisición financiada de bienes, cobranza anticipada de valores provenientes de la venta de bienes y servicios, arrendamiento mercantil y otras operaciones semejantes, inclusive con el uso de derivados financieros.

**Concesión de garantía**

Compromiso de pago de obligación financiera o contractual asumida por el ente de la Federación o entidad a él vinculada.

Para mayor información sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal ver los siguientes sitios:

- [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)
- <http://federativo.bndes.gov.br>



## Presentaciones: Ley de Responsabilidad Fiscal en Brasil

Presentación 1



Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

# Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal


Seminario Internacional de Alto Nivel sobre: *Funciones Básicas de la Planificación y Experiencias Nacionales Exitosas*

ILPES y Ministerio de Economía y Planificación de Cuba, La Habana, Cuba, 16 y 17 de noviembre de 2000

José Roberto Rodrigues Afonso  
Jefe Asuntos Fiscales, BNDES - Banco Nacional de Desarrollo de Brasil

Rodrigues Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000

Presentación 2



Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

## Algunos indicadores del país

*PIB* - US\$ 531 mil millones (1999 )

*Población* - 165,4 millones de habitantes

*Ingreso Per Cápita* - US\$ 3.310 (1999)

*Inflación anual* - 6,6% ( hasta oct./2000 )

*Tipo de Cambio* - R\$/US\$ 1,95 (en 13.11.2000 )

*Ingresos tributarios* - US\$ 169,1 mil millones u 31,8% del PIB; de los gobiernos subnacionales - 10,1% del PIB (1999)

*Deuda neta sector público* - 48,5% del PIB ( hasta sept./2000)

*Déficit / NFSP sector público* - 3,4% del PIB ( hasta sept./2000)

Rodrigues Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000

## Presentación 3



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

## Introducción

- **Lugar mundial en términos:** de población y territoriales - 5º; PIB - 8º; renta per capita - 88º; más desiguales del planeta - distribución de la renta.
- **Federación:** esferas subnacionales del gobierno -
  - *nível intermedio* - 26 Provincias y el Distrito Federal
  - *nível local* - más de 5.500 Municipalidades
- **Tendencia hacia acentuada Descentralización Fiscal:**
  - La Constitución define en detalles las competencias tributarias de cada nivel de gobierno y la coparticipación en los ingresos tributarios: gobiernos subnacionales recaudan directamente 32% y, después de los repartos de los impuestos, disponer del 43% de los ingresos tributarios totales (32% del PIB).

Rodrigues Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000

## Presentación 4



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

## Desafíos

- Como en todas las federaciones: **gobiernos subnacionales con compromisos mucho más tenues con variables macroeconómicas** (estabilidad de precios, déficit fiscal, comercio exterior o balanza de pagos).
- Peculiaridad brasileña: gobierno central siempre actuó como **prestadora de última instancia** de esferas subnacionales em situación de quiebra, induciéndolos a un comportamiento fiscal históricamente más permisivo.
- Recentralización del poder: no es posible y indeseable.
- La gran pregunta: ***cómo conciliar la descentralización fiscal, mayor o menor, con los objetivos nacionales y racionales de la política económica ?***

Rodrigues Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000



## Motivación de la propuesta

- La **Constitución de 1988** previa edición de una Ley Complementaria que regularía las finanzas públicas, la deuda pública, las garantías y la fiscalización financiera.
  - hasta 1988, la ley no hubiese sido aprobada;
  - Congreso estableció un plazo de 6 meses para Ejecutivo presentar el proyecto - primera propuesta en diciembre 1998
- **Diagnóstico de la situación fiscal:** déficits inmoderados y reiterados; deuda pública y carga tributaria elevadas; privatización en fase avanzada; programa de estabilización monetaria exitoso (1994); nuevo programa fiscal (1998)
- **Congreso:** extenso proceso de negociación

Rodrigues Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000



## ¿ Qué es la Ley ?

- **Ley Complementaria** nº 101, de 4 de mayo de 2000
- Establece principios, normas y reglas de un **régimen de gestión** fiscal responsable
- Es un **código de conducta** para los administradores públicos de todo el país y que pasa a tener validez para:
  - los tres poderes - Ejecutivo, Legislativo y Judicial;
  - las tres esferas de gobierno - federal, provincias y municipalidades;
  - administración directa, fondos, autarquías, fundaciones y empresas estatales dependientes

Rodrigues Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000

## Presentación 7



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

## ¿ Qué es la Ley ?

- Armoniza y consolida normas diferentes para la organización y el equilibrio de las finanzas públicas
- **Mezcla de los modelos** de reglas y transparencia:
  - introduce conceptos nuevos
  - consolida normas y reglas ya existentes (leyes inferiores)
  - tres niveles de reglas:
    - generales, más austeras para el último año de mandato (ciclo político) y con flexibilidad en casos especiales;
    - mecanismos de corrección de desvíos;
    - puniciones en caso de incumplimiento

Rodrigues Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000

## Presentación 8



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

## Énfasis

### en el carácter inter-temporal de algunas variables:

- Metas fiscales
- Mecanismo de compensación para liberación de tributos y generación de gastos de carácter continuo
- Límites para el gasto con personal, por Poder
- Límites para la deuda
- Transferencias y financiamientos entre gobiernos
- Reglas para la administración financiera y patrimonial

Rodrigues Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000



## El proceso de planeamiento

- La LRF fortalece el proceso presupuestario como pieza de planeamiento, previniendo desequilibrios indeseables y presentación del compromiso de los gobernantes:
  - La **Ley de Directrices Presupuestarias (LDP)** es elaborada anualmente, estableciendo las reglas generales para la elaboración del Presupuesto del Año siguiente.
  - El **Anexo de las Metas Fiscales (LDP)** deberá contener: las metas anuales relativas al ingreso, gastos, resultados y el monto de la deuda; la evaluación del cumplimiento de las metas del año anterior; la evolución del patrimonio líquido, estimativa y compensación de la renuncia fiscal.
  - La **Ley Presupuestaria Anual** deberá demostrar la compatibilización con los objetivos y metas (LDP, Anexo)

Rodríguez Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000



## Los ingresos y la renuncia fiscal

- Cada esfera del gobierno deberá explotar adecuadamente su base tributaria y en consecuencia tener la capacidad de estimar cual será su gasto.
- La renuncia de el ingreso deberá estar acompañada de la estimativa del impacto presupuestario, financiero en el ejercicio en que deba iniciar su vigencia y en los dos siguientes. Las Leyes de Directrices y Presupuestaria deberán contener un demostrativo de la estimativa y de las medidas de compensación (aumento de los ingresos proveniente de la elevación de las alícuotas, el consiguiente aumento o creación de un tributo o contribución).

Rodríguez Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000

## Presentación 11



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

## Mecanismo de Compensación

- Cada **creación de gasto obligatorio de carácter continuo** (obligación legal de ejecución por más de 2 años), o liberación de tributos, debe ser acompañada de estimación del impacto presupuestario-financiero por 3 años, y :
  - ⇒ demostrar que eso fue considerado en la estimación de la ley presupuestaria y no afectará las metas previstas; o
  - ⇒ ser **compensada** por aumento permanente de ingresos (ampliación de la base del cálculo, elevación o creación de tributo) o reducción permanente de otros gastos continuos.
- Los gobernantes no podrán tomar decisiones de aumento de gasto o reducción de ingreso que comprometan la salud de las finanzas públicas en el futuro.

Rodrigues Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000

## Presentación 12



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

## Los gastos con los funcionarios

- La Ley establece **límites máximos** para gastos totales con funcionarios (activos, inactivos, tercerización...):
  - en porcentajes del ingreso corriente líquido :
    - 50% en gobierno central y
    - 60% en gobiernos subnacionales
  - en cada gobierno, límite distribuido por esfera de Poder
- **Mecanismos de corrección** de desvíos:
  - a 95% del límite máximo, se suspenden concesión de nuevas ventajas, creación de cargos, horas extras;
  - superado el límite, el exceso debe eliminarse en 8 meses (regla transitoria 2 años)
  - ningún acto que aumente los gastos podrá ser editado en los 180 días anteriores al final de la legislatura o mandato

Rodrigues Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000



## La deuda pública

- **Define conceptos y normas** a ser observados por todos los gobiernos: deudas, consolidada y mobiliaria; operaciones de crédito; y garantías.
- **Los límites máximos de las deudas serán fijados por el Senado**, por propuesta del Presidente de la República (en porcentajes del ingreso corriente líquido): para cada esfera del gobierno y aplicados igualmente a todos los entes de la Federación; podrán ser revisados anualmente; verificación del monto al final de cada cuatrimestre.
- **El banco central** no podrá conceder créditos ni garantías a cualquier gobierno aún a través de la venta o intercambio de títulos. Las **instituciones financieras estatales** no podrán conceder créditos a los gobiernos que las controlan

Rodríguez Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000



## Operaciones de crédito

- **“Regla de Oro”**: la contratación de las operaciones de crédito en cada ejercicio queda limitado al monto de el gasto de capital (préstamos solamente deberán ser destinados a gastos con inversiones).
- **No se podrán conceder créditos** de un gobierno en favor de otro, aunque para refinanciar o alargar la deuda.
- Operaciones irregulares, deuda en exceso, garantías no honrada: impide la obtención de garantías, de transferencias voluntarias y nuevos financiamientos.
- **Concesión de garantías**: exigida contragarantía el mismo o superior valor y regularidad del tomador

Rodríguez Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000

## Presentación 15



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

## Control social

- La búsqueda de la transparencia en la gestión fiscal es uno de los elementos fundamentales para el mantenimiento del equilibrio de las cuentas públicas, pues:
  - atesta el cumplimiento de los límites, condiciones, objetivos y metas;
  - afirma responsabilidades;
  - justifica devíos e indica medidas correctivas;
  - define el plazo estimado para la corrección;
  - da acceso público a datos concisos y substanciales de la vida pública.

Rodrigues Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000

## Presentación 16



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

## La Transparencia Fiscal

- Los gastos se deben registrar en **régimen de competencia**.
- Los ingresos y gastos de la **seguridad**, así como su caja, deberán estar en cuentas separadas de los tesoros.
- Reglas generales para la consolidación de las cuentas públicas serán definidas por un **Consejo de Gestión Fiscal** o, mientras no constituyó, para el órgano central de contabilidad del gobierno nacional.
- **Acceso público** a todas las informaciones, incluso por internet - control social en el ámbito del proceso democrático.
- **Participación popular** en el proceso presupuestario.
- El Ministerio de Hacienda divulgará todos los meses en internet la relación de los gobiernos que superaron los límites máximos para la deuda.

Rodrigues Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000





## Puniciones

- Mientras dura el exceso de gastos con personal o deuda, se suspenden: transferencias voluntarias, obtención de garantías, nuevo endeudamiento.
- Puniciones personales:
  - alcanza los responsables de los tres Poderes, en todos los niveles de gobierno
  - en varios casos, castiga a administradores por la omisión: no por los desvíos sino por no tomar medidas para corregirlos
  - pérdida de cargo; no podrá ejercer función, cargo o empleo público por 5 años; detención o reclusión y multa
  - todo ciudadano es parte legítima para denunciar y configura crimen la imputación infundada.

Rodríguez Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000

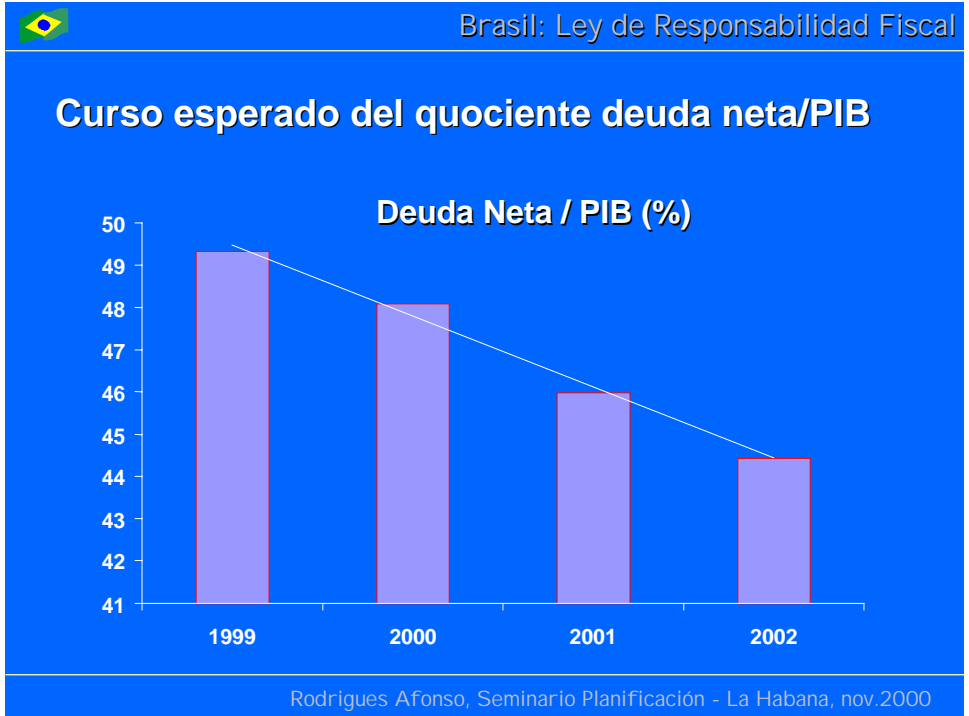


## Conclusión

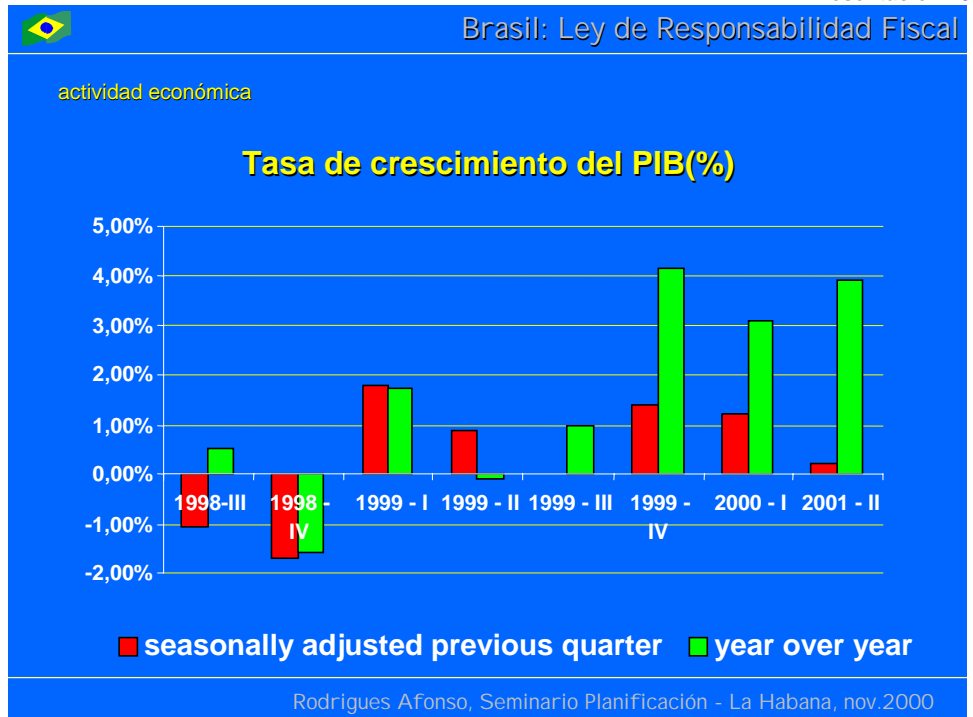
- La Ley de Responsabilidad va a cambiar la historia de la administración pública: todos los gobernantes pasarán a tener que obedecer normas y límites para la administración de las finanzas, rindiendo cuentas sobre cuánto y cómo gastan los recursos de la sociedad.
- No se resume a un simple corte en los gastos y la deuda, o a la determinación de metas temporarias para la generación de superávits: lo que se busca es **el desarrollo de una nueva cultura fiscal**.
- La evolución coyuntural en las finanzas públicas: avances en corto plazo.

Rodríguez Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000

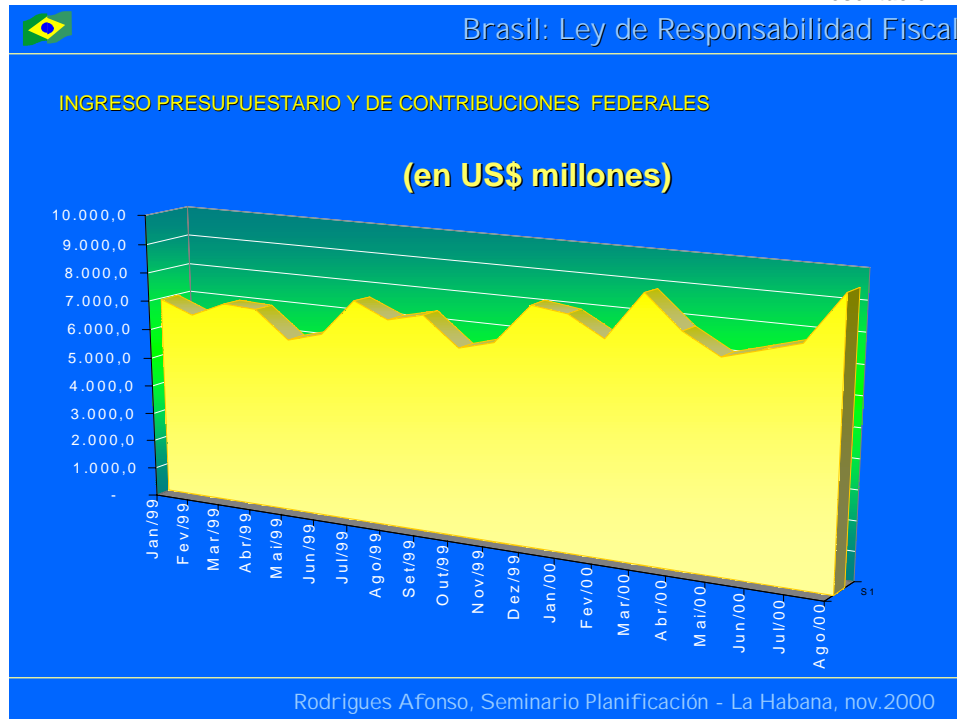
Presentación 19



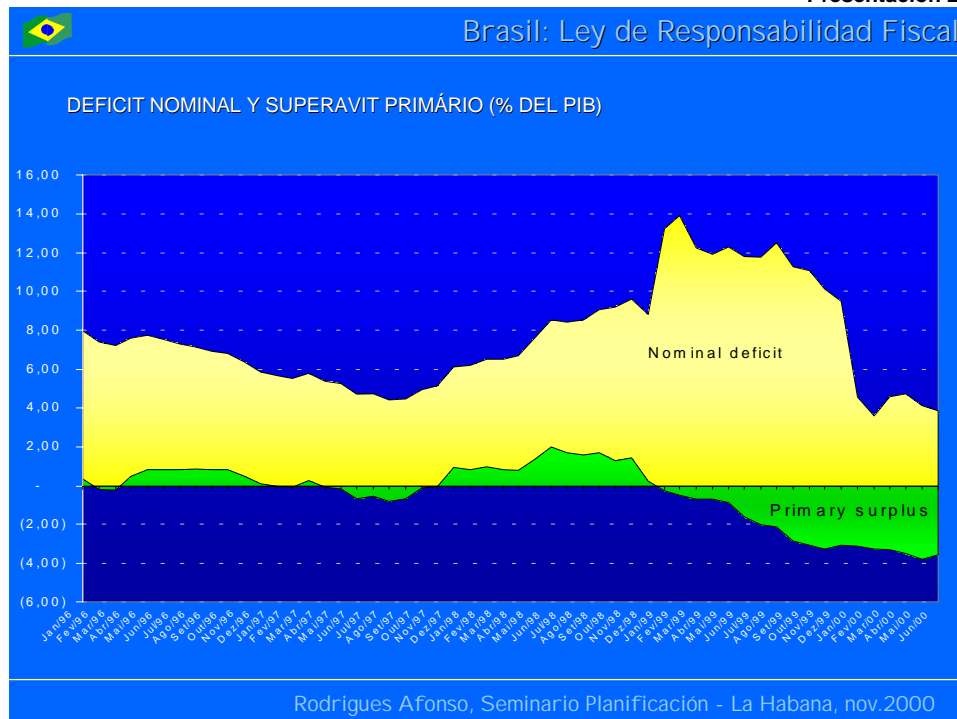
Presentación 20



Presentación 21



Presentación 22



Presentación 23

Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal



DISCIPLINA FISCAL EN LA FEDERACIÓN

Resultados Fiscales: 1990-1998 y 1999-2000

	Media Anual (% PIB)		Resultados	
	1990-1994	1995-1998	(jan-dec)	(jan-jun)
<b>Distribución</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Resultado Primario</b>	-2,8	0,2	3,1	4,2
<b>Gobierno Nacional</b>	-1,5	-0,3	2,3	2,8
<b>Provincias y Municipalidades</b>	-0,6	0,4	0,2	1,0
<b>Empresas</b>	-0,6	0,1	0,6	0,4

Fuente: Giambiagi, Fábio (BNDES, 1999), MF y MP.

Rodrigues Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000

Presentación 24

Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal



Sitio en Internet

<http://federativo.bnades.gov.br>



Rodrigues Afonso, Seminario Planificación - La Habana, nov.2000



## 33 JORNADAS NACIONALES Y INTERAMERICANAS DE FINANZAS PÚBLICAS

# Reglas Macrofiscales y Instituciones Presupuestarias: La Ley de Responsabilidad Fiscal

Selene Peres Peres Nunes

Asesora Económica del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión  
21 de septiembre de 2000



### ¿ QUÉ ES LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL ?

- Armoniza y consolida normas diferentes para la organización y el equilibrio de las finanzas públicas ➔ Un código de buenas conductas fiscales aplicable:
  - ➔ a las tres esferas gubernamentales (Gobierno Nacional, Provincias, Distrito Federal y más de 5.500 municipalidades)
  - ➔ a los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)
  - ➔ en un concepto amplio: administración directa, indirecta, fondos, autarquías, fundaciones y empresas estatales dependientes
- Es una mezcla de los modelos de reglas y transparencia ➔ introduce conceptos de responsabilidad y transparencia esperando un cambio estructural del régimen fiscal
- Contiene tres niveles de reglas: generales, más austeras para el último año de mandato (ciclo político) y con flexibilidad en casos especiales ➔ mecanismos de corrección de desvíos ➔ puniciones en caso de incumplimiento

## Presentación 27



## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

## ¿ QUÉ ES LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL ?

*Énfasis en el carácter inter-temporal de algunas variables:*

- Metas fiscales
- Mecanismo de compensación para:
  - ⇒ liberación de tributos
  - ⇒ generación de gastos de carácter continuo
- Límites para el gasto con personal, por Poder
- Límites para la deuda
- Financiamiento entre gobiernos
- Reglas para la administración financiera y patrimonial:
  - ⇒ Anticipaciones de ingresos presupuestarios - AROS
  - ⇒ Concesión de garantías
  - ⇒ Inscripción en restos a pagar

## Presentación 28



## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

## FASES

## 1 - Elaboración:

- base constitucional: Constitución Federal (1988) previa edición de Ley Complementaria para establecer principios de finanzas públicas en Brasil (Art. 163); plazo hasta diciembre de 1998
- diagnóstico de la situación fiscal: déficits inmoderados y reiterados en todos los niveles de gobierno, deuda pública elevada, carga tributaria elevada, privatización en fase avanzada, programa de estabilización monetaria exitoso desde 1994, medidas fiscales en 1997 y programa de estabilización fiscal en 1998.
- análisis de experiencias internacionales: Unión Monetaria Europea, Estados Unidos y Nueva Zelandia



## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

### FASES

#### 2 - Extenso proceso de consulta al público:

- Ejecutivo envía Anteproyecto de Ley al Congreso en diciembre de 1998 e inicia consulta al Público ➔ Las posibilidades de éxito son mayores si se cuenta con un entorno institucional y con procedimientos que resulten de consenso político.
  - ➔ en Internet: más de 5.000 consultas al homepage en 4 meses.
  - ➔ reuniones con segmentos de la sociedad: consolidada la importancia y necesidad del proyecto, se debate apenas en la forma y hay sugerencias para que sean más austeras las medidas (límites de gastos con personal por Poder, exigir información, exigir recaudación de las municipalidades).
- 1999 (abril): Ejecutivo envía al Congreso el Proyecto de Ley, el cual incorpora sugerencias.



## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

### FASES

#### 3 - Extenso proceso de negociación:

- En la Cámara se constituye Comisión Especial que discute al Proyecto por 8 meses
- La Cámara aprobó el Substitutivo con 30 enmiendas (por 386 votos contra 86) en enero de 2000.
- En abril, el Senado aprobó con enmiendas de redacción.
- El 4 de mayo de 2000: el Presidente sancionó la Ley 101, que tiene vigencia inmediata

#### 4 - Extenso proceso de negociación:

- Regulación
- Divulgación y enseñanza
- Adaptación institucional (software, procesos, etc.)
- Cooperación

## Presentación 31



## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

## PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN FISCAL RESPONSABLE

- Prevención de déficits excesivos y reiterados ➤ equilibrio entre las aspiraciones de la sociedad y los ingresos que ella pone a la disposición del gobierno.
- Limitación de la deuda pública a un nivel prudente, compatible con el ingreso tributario y con el patrimonio neto, permitiendo margen de seguridad para la absorción de efectos de eventos imprevistos.
- Preservación del patrimonio público neto en un nivel adecuado para permitir margen de seguridad para la absorción de efectos de eventos imprevistos.
- Adopción de política tributaria previsible y estable.
- Transparencia en la elaboración y divulgación de los documentos presupuestarios y contables, en lenguaje simple y objetivo.

## Presentación 32



## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

## METAS FISCALES

(Gobierno Nacional, Provincias, y Municipalidades)

## 1. Proceso Presupuestario ➤ planeamiento

- La Ley de Directrices Presupuestarias deberá contener:
  - ⇒ Metas Fiscales para tres años de ingresos, gastos, deuda pública, resultados nominal y primario; además de la evaluación de la ejecución de las metas del año anterior
  - ⇒ Origen y aplicación de los recursos de la privatización
  - ⇒ Evaluación de la situación financiera y actuarial de la seguridad y de fondos
  - ⇒ Evaluación de Riesgos Fiscales ➤ contingentes pasivos y otros riesgos.
- La Ley Presupuestaria deberá contener:
  - reserva de contingencia, como % de ingresos, condicionada a atender a contingentes pasivos y otros riesgos y eventos inesperados.





## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

### METAS FISCALES (Gobierno Nacional, Provincias, y Municipalidades)

#### 2. Mecanismo de corrección de desvíos

- Relato Resumido de Ejecución Presupuestaria: cada 2 meses se hace una evaluación de la ejecución financiera.
- Corte automático: si se preve que las metas de resultado primario o nominal, no serán cumplidas, es obligatoria la limitación presupuestaria y de movimiento financiero.
- Exceptuados los gastos rígidlos.
- Corte en los términos que la Ley de Directrices Presupuestarias determine, incluso por Poder.



## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

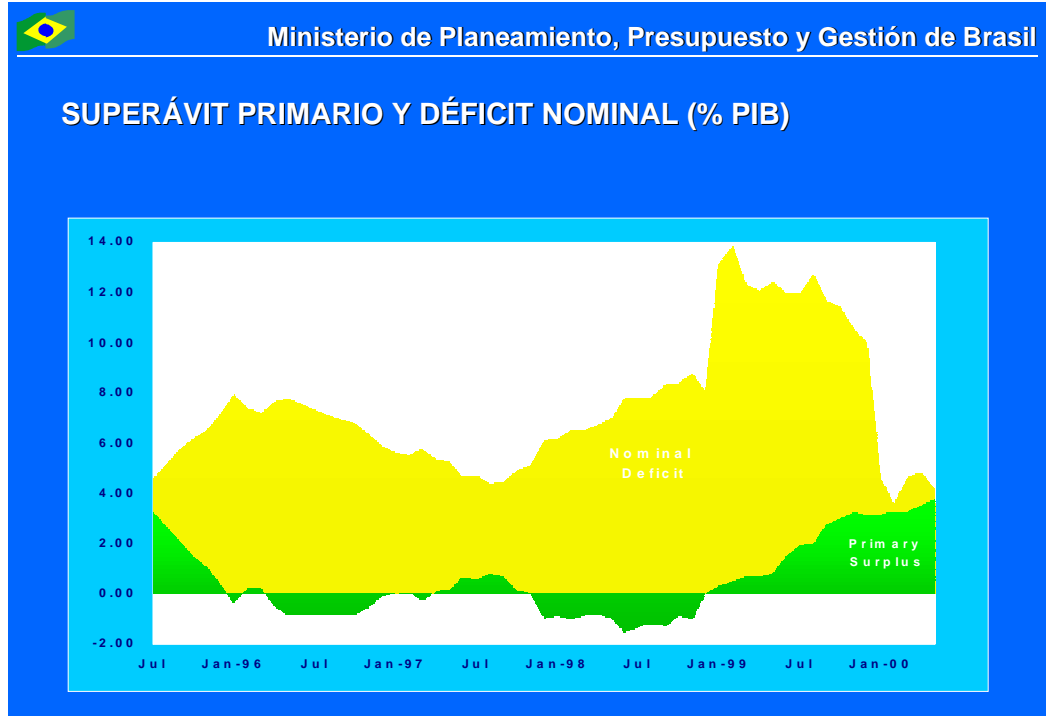
### DISCIPLINA FISCAL EN LA FEDERACIÓN

#### Resultados Fiscales: 1990-1998 y 1999-2000

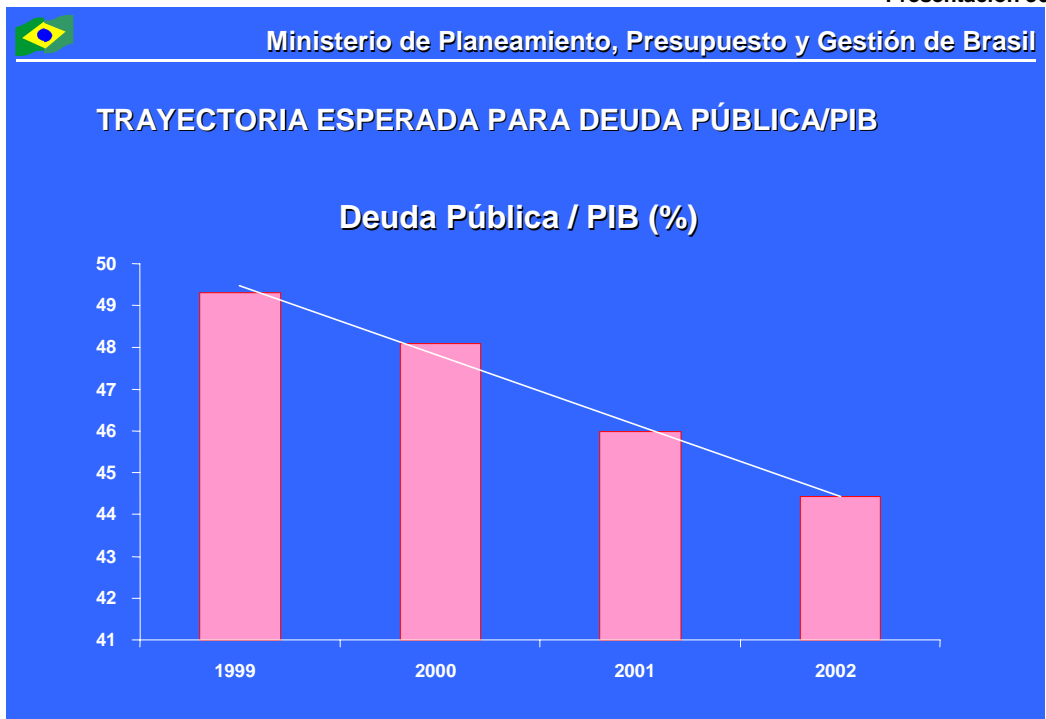
	Media Anual (% PIB)		Resultados	
	1990-1994	1995-1998	(jan-dec)	(jan-jun)
Distribución	A	B	1999	2000
<b>Resultado Primario</b>	-2,8	0,2	3,1	4,2
Gobierno Nacional	-1,5	-0,3	2,3	2,8
Provincias y Municipalidades	-0,6	0,4	0,2	1,0
Empresas	-0,6	0,1	0,6	0,4

Fuente: Giambiagi, Fábio (BNDES, 1999), MF y MP.

Presentación 35



Presentación 36





## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

### MECANISMO DE COMPENSACIÓN (“PAY AS YOU GO”)

- Cada liberación de tributos debe ser acompañada de estimación del impacto presupuestario-financiero por 3 años, y :
  - ⇒ o demostrar que eso fue considerado en la estimación de tributos de la ley presupuestaria y no afectará las metas previstas; o
  - ⇒ ser compensada por aumento de tributos (amplificación de la base del cálculo, elevación o creación de tributo o contribución).
- Si los gastos fueren obligatorios de carácter continuo (obligación legal de ejecución por más de 2 años) deberán ser compensados por aumento permanente de ingresos o reducción permanente de otros gastos.
- Las Leyes Presupuestaria y de Directrices contendrán demostrativos de la estimación y medidas de compensación de la renuncia y de los gastos obligatorios de carácter continuo.



## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

### LÍMITES PARA EL GASTO CON PERSONAL POR PODER

NIVEL DE GOBIERNO / PODER	% Ingresos Corrientes Netos	
	Ley Camata	LRF
<b>GOBIERNO NACIONAL</b>	<b>50,0</b>	<b>50,0</b>
Ejecutivo		40,9
GDF e Ex territorios		3,0
Otros		37,9
MPU		0,6
Legislativo		2,5
Judicial		6,0
<b>PROVINCIAS</b>	<b>60,0</b>	<b>60,0</b>
Ejecutivo		49,0
Ministerio Publico		2,0
Legislativo		3,0
Judicial		6,0
<b>MUNICIPALIDADES</b>	<b>60,0</b>	<b>60,0</b>
Ejecutivo		54,0
Legislativo		6,0

## Presentación 39



## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

## LÍMITES PARA EL GASTO CON PERSONAL POR PODER

*2. Mecanismos de corrección de desvíos*

- Si el gasto con personal esta a 95% del límite máximo, se suspenden:
  - ⇒ concesión de nuevas ventajas o aumento de la remuneración.
  - ⇒ creación de cargos y nuevas admisiones, exceptuado el reemplazo de las áreas de educación, salud y seguridad social.
  - ⇒ contratación en horas extras.
- Regla permanente: Superado el límite máximo en un periodo, el exceso debe eliminarse en 2 cuatrimestres.
- Regla transitoria: 2 años para reducir los gastos, 50% en el primer año.

## Presentación 40



## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

## LÍMITES MÁXIMOS PARA LA DEUDA

- Serán establecidos por el Senado, por propuesta del Presidente de la República.
- Podrán ser revisados anualmente y a cualquier tiempo, en razón de alteración en la política monetaria o de cambio.
- En el concepto grueso o neto, en % de los ingresos.
- Para cada nivel de la federación, aplicándose igualmente a todos.
- “Regla de oro” (operaciones de crédito no pueden ser mayores que los gastos de capital)



## FINANCIAMIENTO ENTRE GOBIERNOS

- No se podrán conceder créditos de un gobierno en favor de otro, aunque sea para refinanciar o alargar la deuda.
- El Banco Central no podrá conceder créditos ni garantías a cualquier gobierno, aun cuando fuera a través de la venta o intercambio de títulos.
- Las instituciones financieras estatales no podrán conceder créditos a los gobiernos que las controlan.



## ANTICIPACIONES DE INGRESOS PRESUPUESTARIOS (ARO)

- Sólo se podrán contratar a partir del 10 de enero de cada año y deberán liquidarse integralmente hasta el 10 de diciembre de cada año.
- No se podrán hacer anticipaciones de ingresos presupuestarios mientras la operación anterior no sea integralmente rescatada.

## CONCESIÓN DE GARANTÍAS

- Será exigida contragarantía en el mismo o superior valor a la garantía dada y regularidad del tomador el garantizador.
- En el caso de operación externa, los gobiernos deben atender a todas las exigencias para recibir transferencias voluntarias.
- Si la deuda ha sido honrada por el gobierno nacional o por la provincia, se suspenderá el acceso a nuevos créditos hasta la liquidación de la deuda.

## Presentación 43



## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

## REGLAS DE FINAL DE MANDATO

- **Gastos com personal:** No se podrán aumentar los gastos con personal 180 días antes del final de mandato.
- **Anticipaciones de ingresos presupuestarios:** Se prohíben en el ultimo año de mandato.
- **Inscripción en restos a pagar:** En el último año de mandato, no se podrán hacer gastos que no pueden ser pagos en el mismo ejercicio, o que tengan parcelas a pagar en el ejercicio siguiente sin haya igual caja disponible.

## Presentación 44



## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

## REGLAS MÁS FLEXIBLES EN SITUACIONES ESPECIALES

- Si hay bajo crecimiento económico (negativo o inferior a 1% en los últimos cuatro cuartos trimestres) o estado de calamidad pública o de defensa, quedarán suspensos los plazos para deuda y gastos con personal, las metas fiscales y el corte automático.
- Si hay cambios drásticos en la conducción de la política monetaria o de cambio, reconocida por el Senado, se agranda el plazo para los límites de la deuda.



## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

### TRANSPARENCIA FISCAL

- Los gastos se deben registrar en régimen de competencia.
- Los ingresos y gastos de la seguridad, así como su caja, deberán estar en cuentas separadas de los tesoros.
- Reglas generales para la consolidación de las cuentas públicas serán definidas por un Consejo de Gestión Fiscal o, mientras no constituyó, para el órgano central de contabilidad del gobierno nacional.
- Acceso público a todas las informaciones, incluso por internet : control social en el ámbito del proceso democrático.
- Participación popular en el proceso presupuestario.
- El Ministerio de Hacienda divulgará todos los meses en internet la relación de los gobiernos que superaron los límites máximos para la deuda.



## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

### TRANSPARENCIA FISCAL

#### *Relatos y audiencias públicas*

1. Relato Resumido de Ejecución Presupuestaria.
2. Relato de Gestión Fiscal: cada 4 meses, firmado por los Jefes de los Poderes de cada gobierno y autoridades responsables, dirá si se cumplirán o no los límites que establece la ley, las medidas correctivas adoptadas o a adoptar y el tiempo para que surtan efecto.
3. Audiencia pública que cada 4 meses evalúa ejecución de metas fiscales.
4. Audiencia pública que cada 6 meses evalúa el costo fiscal de las operaciones del Banco Central.
5. Divulgación anual de las cuentas: las municipalidades consolidan sus cuentas y las envían a las provincias y al gobierno nacional hasta el 30 de abril; las provincias lo hacen hasta el 31 de mayo; el gobierno nacional consolida sus cuentas y las de los demás y se divulga en internet hasta el 30 de junio.

## Presentación 47



## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

**PUNICIONES INSTITUCIONALES**

- Mientras dura el exceso de gastos con personal, o si hay exceso en el primer periodo del último año de mandato, se suspenden:
  - ⇒ transferencias voluntarias
  - ⇒ obtención de garantías
  - ⇒ nuevo endeudamiento

## Presentación 48



## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

***PUNICIONES PERSONALES (LEY ORDINARIA EN TRAMITACIÓN)***

- Todo ciudadano es parte legítima para denunciar y configura crimen la imputación infundada.
- Alcanza los responsables de los 3 Poderes, en todos los niveles.
- Punciones: pérdida de cargo; no podrá ejercer función, cargo o empleo público por 5 años; detención o reclusión y multa.
- En varios casos, castiga a administradores por la omisión, es decir, no por los desvíos sino por no tomar medidas para corregirlos.





## Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión de Brasil

### *INFORMACIÓN ADICIONAL*

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Esplanada dos Ministérios, Bloco K, 6º andar

CEP: 70040-906 Brasília - DF - Brasil

Tel: (55 61) 429 4784/4314 - Fax: (55 61) 225 5183

e-mail: [selene.nunes@planejamento.gov.br](mailto:selene.nunes@planejamento.gov.br)

<http://www.planejamento.gov.br>



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

# LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL DE BRASIL

### *exponencia en detalles*

- HISTORIAL
- OBJETIVOS
- PRESENTACIÓN DE LA LEY
  
- 16 Y 17 DE NOVIEMBRE DE 2000
- SEMINARIO DE ALTO NIVEL SOBRE FUNCIONES BÁSICAS DE LA PLANIFICACION Y EXPERIENCIAS NACIONALES EXITOSAS
- LA HABANA, CUBA

## Presentación 51



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

## BASES DE LA PROPUESTA

- **Constitución Federal**
  - ⇒ Está previsto en el texto actual
  - ⇒ Delega para la Legislación Complementaria
  
- **Experiencia Internacional**
  - ⇒ Comunidad Europea
  - ⇒ BEA: Estados Unidos
  - ⇒ Fiscal Responsibility Act: Nueva Zelanda
  
- **Base Teórica:**
  - ⇒ Estudios de los organismos internacionales

## Presentación 52



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

## BASES DE LA PROPUESTA

## - CONSTITUCIÓN FEDERAL

- **Preceptos de la Constitución Federal**

La CF preveía la edición de la Ley Complementaria (válida para todos los niveles de gobierno) para determinar los principios regidores de las finanzas públicas en Brasil

La reglamentación del dispositivo atendía también a la determinación de la enmienda Constitucional de la Reforma Administrativa.

La nueva Ley debería regular, de manera amplia, las acciones fiscales de la captación de los recursos, su gestión y la manera de gastarlos.



**BASES DE LA PROPUESTA**  
**- EXPERIENCIA INTERNACIONAL (1)**

- Comunidad Económica Europea

Base legal con base en el Tratado de Maastricht; obedece los principios de una Confederación, estableciendo criterios de convergencias. Existen metas y castigos en protocolos; admite desviaciones, siempre que se mantenga la tendencia de ajuste.

Los Estados miembros dirigen, con independencia, sus propias políticas (que deben apuntar hacia los criterios acordados).



**BASES DE LA PROPUESTA**  
**- EXPERIENCIA INTERNACIONAL (2)**

- Budget Enforcement Act - EU.UU.

La legislación incluye solamente al Gobierno Federal. Cada unidad de la Federación posee sus propias reglas.

En el caso del Gobierno Federal, el Congreso determina, ex-ante, metas de superávit y mecanismos de control de los gastos. La autorización legislativa para el gasto es obligatoria.

## Presentación 55



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

**BASES DE LA PROPUESTA  
- EXPERIENCIA INTERNACIONAL (3)**

- **Fiscal Responsibility Act - Nueva Zelanda**  
Estado Unitario y Parlamentarista (poca semejanza con el caso Brasileño).

El Congreso determina los criterios de desempeño de una forma general. La transparencia se sobrepone a la rigidez de las reglas. El Poder Ejecutivo tiene libertad para hacer el presupuesto y gastar, desde que haya un acompañamiento amplio y riguroso.

## Presentación 56




## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

**BASES DE LA PROPUESTA - ESTUDIOS TÉCNICOS  
EXTERNOS**

- **Organismos internacionales**

Ha habido un interés cada vez mayor por parte de los Organismos Internacionales (FMI, OCDE, BIRD y BID) en el estudio de los mecanismos de control, con vistas al ajuste fiscal. Todos ellos apoyan acciones para la mejora de la gestión fiscal.


Aunque existe un consenso en lo que se refiere a la necesidad de la disciplina fiscal, los estudios no señalan un "camino óptimo" o una receta que se pueda aplicar a cualquier país. Depende de la realidad específica y de las disposiciones institucionales factibles.



**Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal**

### OBJETIVOS DE LA LEY

- Cambio estructural del régimen fiscal:
  - ⇒ No se trata de un ajuste fiscal de corto plazo.
  - ⇒ Introduce conceptos de responsabilidad y de transparencia.
- Alcance amplio y diversificado:
  - ⇒ de materias: armoniza y consolida diferentes normas para la organización y el equilibrio de las finanzas públicas
  - ⇒ 3 esferas de gobierno y 3 Poderes
  - ⇒ inter-temporal



**Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal**

### CONTENIDO - PRINCIPALES MEDIDAS (1)

- Ley = fusión y adaptación de los enunciados básicos de:
  - Tratado de Maastrich - Comunidad Europea
  - Fiscal Responsibility Act - Nueva Zelanda

Ambos se consideran los paradigmas de los instrumentos para la disciplina fiscal

De interés específico para Brasil:

  - ⇒ Europa: normas para países autónomos y soberanos - Brasil tiene una estructura federativa y un alto grado de descentralización
  - ⇒ Nueva Zelanda: país considerado por los analistas internacionales como el “benchmark” en disciplina fiscal

## Presentación 59



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

**CONTENIDO - PRINCIPALES MEDIDAS (2)**

- Principios de Gestión Fiscal:
  - ⇒ Reducción de la Deuda en términos prospectivos (principio de la prudencia), pero sin determinar el valor óptimo
  - ⇒ Equilibrio fiscal en un período de tiempo, admitiendo oscilaciones en el ciclo económico (el objetivo es el equilibrio en el promedio del ciclo)
  - ⇒ Mantenimiento del nivel mínimo del Patrimonio Líquido
  - ⇒ Gestión de riesgos fiscales
  - ⇒ Estabilidad de la política tributaria (la carga debe ser estable sin alteraciones significativas en su incidencia)

## Presentación 60



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

**CONTENIDO - PRINCIPALES MEDIDAS (3)**

- Reglas de Apartamiento: el gobierno se puede apartar de los límites desde que sea de manera temporaria
  - ⇒ Hasta los organismos internacionales entienden que los límites no deben ser excesivamente rígidos
  - ⇒ La rigidez puede implicar la pérdida de la credibilidad
  - ⇒ Todas las experiencias internacionales incluyen “problemas temporarios”
  - ⇒ El apartamiento debe tener condiciones muy bien delimitadas y llevar en consideración el “regreso” a los principios básicos
  - ⇒ Para mantener la credibilidad: el apartamiento no puede ser excesivo; debe haber reglas de castigo, se deben establecer criterios para el regreso a los principios



## VARIABLES - CLAVE DE CONTROL

- Metas fiscales
- Mecanismo de compensación para:
  - ⇒ renuncia de ingresos
  - ⇒ generación de gastos de caracter continuo
- Límites para gastos con personal, por Poder
- Límites para la acumulación de la deuda consolidada y de la deuda mobiliaria
- “Regla de oro” (contratación de operaciones de crédito)
- Reglas para la administración financiera y patrimonial:
  - ⇒ contratación AROS
  - ⇒ concesión de garantías
  - ⇒ inscripción en saldos a pagar



## OBJETIVOS Y METAS FISCALES (Unión, Estados y Municipios)

### 1. Proceso Presupuestario ➤ Planificación

- LDO:
  - ⇒ Anexo de Metas Fiscales ➤ metas trianuales para ingresos, gastos, resultados nominal y primario y deuda pública; evaluación del cumplimiento de las metas del año anterior
  - ⇒ evolución del patrimonio líquido, origen y aplicación de los recursos de privatización
  - ⇒ Evaluación de la situación financiera y actuarial de la previsión social y de los fondos
  - ⇒ Anexo de Riesgos fiscales ➤ evaluación de pasivos contingentes y otros riesgos

## Presentación 63



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

## OBJETIVOS Y METAS FISCALES (Unión, Estados y Municipios)

### 2. Mecanismos de compensación y de corrección de desvíos

- Corte automático: Si está previsto el no cumplimiento de las metas de resultado primario o nominal, a cada 2 meses será obligatoria la limitación del empeño y del movimiento financiero, por Poder
- Exceptuados los gastos no comprimibles y los determinados por la LDO.
- Si los Poderes no consiguen llegar a un acuerdo, el Poder Ejecutivo limita según los términos de la LDO.

## Presentación 64



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

## MECANISMO DE COMPENSACIÓN (“PAY AS YOU GO”)

### 1. Renuncia de ingresos:

- Amnistía, remisión, subsidio, crédito presumido, exención en carácter no general, alteraciones de índice o modificación de la base de cálculo que impliquen reducción de tributos o de contribuciones (excepto II, IE, IPI e IOF)
- Toda renuncia debe:
  - ⇒ estar acompañada de una estimativa del impacto preusuario-financiero durante 3 años, y
  - ⇒ demostrar que fue considerada en la estimativa de ingresos de la ley presupuestaria y que no afectará las metas previstas en la LDO, o
  - ⇒ ser compensada por aumento de los ingresos originados en el aumento de los índices, ampliación de la base de cálculo, aumento o creación de tributo o contribución.
- Las LDO y LOA contendrán una demostración de la estimativa y de las medidas de compensación de la renuncia.





## MECANISMO DE COMPENSACIÓN (“PAY AS YOU GO”)

### *2. Generación de gastos obligatorios de carácter continuo:*

- Cualquier aumento de gastos en consecuencia de la creación, expansión o perfeccionamiento de la acción gubernamental deberá:
  - ⇒ estar acompañado de una estimativa del impacto presupuestario-financiero durante tres años, y
  - ⇒ demostrar que está adecuado al presupuesto y que es compatible con las PPA y LDO
- Si se trata de gasto obligatorio de carácter continuo (obligación legal de ejecución por más de 2 años) deberá:
  - ⇒ ser compensado con un aumento permanente de los ingresos o una reducción permanente de los gastos
  - ⇒ el mecanismo de compensación no incluye el servicio de la deuda ni reajustes salariales generales.
- La LOA contendrá una demostración de las medidas de compensación de gasto obligatorio de carácter continuo.



## MECANISMO DE COMPENSACIÓN (“PAY AS YOU GO”)

### *Generación de gastos con la Seguridad Social:*

- Se aplica el mecanismo de compensación, exceptuándose:
  - ⇒ aumento vegetativo de los beneficiarios
  - ⇒ mantenimiento del valor real del beneficio

## Presentación 67

## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal



## MECANISMO DE COMPENSACIÓN (“PAY AS YOU GO”)

## 4. Sanciones

- Para quien no instituya, prevea o recaude impuestos de su competencia ➤ suspensión de transferencias voluntarias.
- Para quien no cumpla con el mecanismo de compensación de gastos ➤ la generación de gasto o el asumir obligación se considerarán actos no autorizados, irregulares o perjudiciales para el patrimonio público.

## Presentación 68

## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal



## GASTOS CON PERSONAL

## 1. Límites

- Límites para cada esfera de la federación, por Poder (tabla).
- El “límite de prudencia”: el 95% del máximo
- Durante 3 años, contados a partir de la vigencia de la LRF:
  - ⇒ El gasto de personal de cada Poder no podrá exceder el gasto del ejercicio anterior + 10% en % de la RCL
  - ⇒ El gasto con Servicios de Terceros no podrá exceder el gasto del ejercicio anterior en % de la RCL.
- La entrega a los Poderes de los recursos financieros correspondientes a los gastos con personal será por el valor resultante, considerados los límites.




**Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal**

### GASTOS CON PERSONAL EN LA NUEVA LEY CAMATA Y EN LA LRF

% Ingresos Corrientes Líquidos (1)

ESFERA DE GOBIERNO/PODER	Nueva Ley Camata	LRF
<b>UNIÓN</b>	<b>50,0</b>	<b>50,0</b>
Ejecutivo		40,9
GDF y Ex-territorios		3,0
Otros		37,9
MPU		0,6
Legislativo		2,5
Poder Judicial		6,0
<b>ESTADOS</b>	<b>60,0</b>	<b>60,0</b>
Ejecutivo		49,0
Ministerio Público		2,0
Legislativo		3,0
Poder Judicial		6,0
<b>MUNICIPIOS</b>	<b>60,0</b>	<b>60,0</b>
Ejecutivo		54,0
Legislativo		6,0

(1) Según Proyecto de Ley. Los Ingresos Corrientes Líquidos incluyen Tributos, Transferencias Corrientes Líquidas, Servicios, Patrimonial, etc.



**Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal**

### GASTOS CON PERSONAL

#### *2. Mecanismos de compensación y de corrección de desvíos*

- Excedido el 95% del límite máximo, se suspenderán:
  - ⇒ la concesión de nuevas ventajas o el aumento de la remuneración
  - ⇒ la creación de cargos y nuevas admisiones, exceptuándose la reposición en las áreas de educación, salud y seguridad
  - ⇒ contratación de horas extraordinarias
- Superado el límite máximo para el cuatrimestre, el excedente se debe eliminar en dos cuatrimestres (siendo 1/3 en el 1º).
- Regla transitoria: en los 2 ejercicios siguientes al de la entrada en vigor de la LRF ➤ como mínimo, el 50% del excedente en el primer año

## Presentación 71



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

**GASTOS CON PERSONAL****3. Sanciones**

- Mientras dure el exceso, o si hubiera exceso en el 1º cuatrimestre del último año de mandato, se suspenderán:
  - ⇒ las transferencias voluntarias
  - ⇒ la obtención de garantías
  - ⇒ la contratación de operaciones de crédito, excepto para la refinanciación de la deuda y la reducción de los gastos con personal
- Se considera nulo, de pleno derecho, el acto que:
  - ⇒ no cumpla con el mecanismo de compensación.
  - ⇒ no cumpla el límite legal de compromiso aplicado a los gastos con personal inactivo.
  - ⇒ aumente los gastos con personal 180 días antes del fin del mandato.

## Presentación 72



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

**ACUMULACIÓN DE LA DEUDA****1. Límites máximos**

- Para la deuda consolidada: determinado por el Senado a propuesta del Poder Ejecutivo
- Para la deuda mobiliaria federal: determinado por el Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo
- 90 días después de la publicación de la LRF, pudiendo revisarse anualmente y en cualquier momento, debido a inestabilidad económica o a la alteración de las políticas monetaria o de cambio
- En el concepto bruto o líquido, en % de los Ingresos Corrientes Líquidos
- Para cada esfera del gobierno, aplicados igualmente a todos los entes



## ACUMULACIÓN DE LA DEUDA

### 2. Mecanismos de compensación y de corrección de desvíos

- Si se exceden los límites máximos:
  - ⇒ Se debe retornar a ellos en hasta tres cuatrimestres, siendo el 25% en el 1º.
  - ⇒ Mientras dure el exceso, o si se excede el límite en el 1º cuatrimestre del último año de mandato:
- impide la realización de operación de crédito, incluso de ARO, excepto para la refinanciación de deuda mobiliaria

### 3. Sanciones

- Vencido el plazo de retorno al límite máximo y mientras perdure el exceso:
  - ⇒ impide el recibimiento de transferencias voluntarias de la Unión o del Estado.



## OPERACIONES DE CRÉDITO

### 1. “Regla de oro”

- Reglamenta la regla ya prevista en la CF - las operaciones de crédito no pueden superar los gastos de capital

### 2. Mecanismos de compensación y de corrección de desvíos

- Cancelación de la operación, amortización o constitución de reserva

### 3. Mientras no se cumpla esa exigencia, prohíbe:

- ⇒ las transferencias voluntarias
- ⇒ la obtención de garantías
- ⇒ la contratación de operaciones de crédito, excepto para la refinanciación de la deuda y la reducción de gastos con personal.

## Presentación 75



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

**OPERACIONES DE CRÉDITO****4. Financiación intergubernamental**

- Impide la concesión de cualquier nuevo crédito de un ente a favor de otro, aunque sea para la refinanciación o aplazamiento de la deuda
- Prohíbe transferencias voluntarias entre los entes de la federación para el pago de personal
- Impide la obtención de financiación de cualquier ente de la Federación en el Banco Central, aunque sea a través de la venta o permuta de títulos
- Impide a la institución financiera del estado conceder financiación al ente de la Federación que la controle

## Presentación 76



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

**OPERACIONES DE CRÉDITO POR ANTICIPACIÓN DE INGRESOS PRESUPUESTARIOS (ARO)****1. Restricciones**

- Solamente se podrán contratar a partir del día 10 de enero de cada año y se debe liquidar íntegramente como máximo hasta el día 10 de diciembre de cada año.
- Se prohíben en el último año de mandato.

**2. Mecanismos de compensación y de corrección de desvíos**

- Se prohíbe la ARO mientras haya una operación anterior que no haya sido totalmente rescatada.

**3. Sanciones**

- Excedido el límite, impide transferencias voluntarias.



## INSCRIPCIÓN EN SALDOS A PAGAR

### 1. Límites

- En los dos últimos cuatrimestres del último año de mandato, se prohíbe asumir obligación de gasto que no se pueda pagar en el mismo ejercicio o que tenga cuotas que se deban pagar en el ejercicio siguiente en el que haya suficiente disponibilidad de caja.

### 2. Sanciones

- Excedido el límite, impide las transferencias voluntarias.



## FLEXIBILIZACIÓN DE LOS PLAZOS DE INCLUSIÓN

*En el caso de crecimiento económico negativo o inferior al 1% en los últimos cuatro trimestres, o de calamidad pública, estado de defensa o de sitio:*

- Se suspende el recuento de los plazos para la inclusión en los límites:
  - ⇒ de la acumulación de la deuda
  - ⇒ de los gastos con personal
  - ⇒ de los gastos con personal por parte de los Poderes (transitoria)
- Se dispensa el cumplimiento de las metas fiscales y el corte automático

*En el caso de cambios drásticos en la dirección de las políticas monetaria y de cambio, reconocidos por el Senado Federal:*

- Se amplía el plazo para inclusión en los límites de acumulación de la deuda en un período de hasta cuatro cuatrimestres.

## Presentación 79

## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal



## LOS MUNICIPIOS PEQUEÑOS

(menos de 50 mil habitantes, cerca del 90% de los municipios del País)

PUNTOS DE LA LEY	REGLA GENERAL	MUNICIPIOS PEQUEÑOS
<b>LDO</b> • Anexo de Metas Fiscales para el Trienio • Anexo de Riesgos Fiscales	En la primera LDO a partir de la publicación de la LRF.	A partir de 2005.
<b>LÍMITES</b> • Cálculo de los límites de personal y la deuda • Evaluación de las metas fiscales	A cada 4 meses (a partir de la publicación de la LRF) A cada 4 meses (a partir del ejercicio siguiente al de la primera LDO aprobada dentro de la vigencia de la LRF).	A cada 6 meses (a partir de la publicación de la LRF). A cada 4 meses (a partir de 2006).
<b>• INFORMES</b> • Informe Resumido de Ejecución Presupuestaria • Demostrativo del Informe Resumido • Informe de Gestión Fiscal	Ya en vigor, a cada 2 meses (nuevo formato a partir de la publicación de la LRF). A partir de la publicación de la LRF, a cada 2 meses. A cada 4 meses (a partir de la publicación de la LRF).	Ya en vigor, a cada 2 meses (nuevo formato a partir de la publicación de la LRF). A cada 4 meses (a partir de 2005). A cada 4 meses (a partir de 2005).

## Presentación 80

## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal



## TRANSPARENCIA FISCAL

- **1. Alcance y Contabilidad de las Cuentas**
- Toda la administración pública, directa, autárquica y fundacional y las empresas estatales dependientes de recursos del Tesoro de todos los entes de la federación.
- Gasto registrado en régimen de competencia
- Ingresos y gastos de la previsión social en cuentas separadas de las demás
- Normas generales para la consolidación de las cuentas públicas definidas por el Consejo de Gestión Fiscal o, mientras no haya sido constituido, por el órgano central de contabilidad de la Unión





## TRANSPARENCIA FISCAL

### •1. Alcance y Contabilidad de las Cuentas

- Toda la administración pública, directa, autárquica y fundacional y las empresas estatales dependientes de recursos del Tesoro de todos los entes de la federación.
- Gasto registrado en régimen de competencia
- Ingresos y gastos de la previsión social en cuentas separadas de las demás
- Normas generales para la consolidación de las cuentas públicas definidas por el Consejo de Gestión Fiscal o, mientras no haya sido constituido, por el órgano central de contabilidad de la Unión



## TRANSPARENCIA FISCAL

### 3. Informe Resumido de Ejecución Presupuestaria

- Será bimestral y también contendrá:
  - ⇒ cálculo de los ingresos corrientes líquidos
  - ⇒ ingresos y gastos de la previsión social
  - ⇒ resultados nominal y primario
  - ⇒ saldos a pagar
  - ⇒ cumplimiento de la “regla de oro”
  - ⇒ proyecciones actuariales de los regímenes de la previsión social
  - ⇒ variación patrimonial poniendo en evidencia la aplicación de los recursos de enajenación de activos
  - ⇒ justificativa de limitación de empeño
  - ⇒ justificativa de frustración de ingresos, medidas de combate a la ocultación de débitos impositivos y no pago de obligaciones fiscales

## Presentación 83



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

**TRANSPARENCIA FISCAL****4. Informe de Gestión Fiscal**

- Será cuatrimestral, firmado por los Jefes de los Poderes de cada ente y autoridades responsables. Contendrá:
  - ⇒ comparación de los montos con los límites de personal, de la deuda, de las operaciones de crédito, AROs y garantías.
  - ⇒ indicación de las medidas correctivas adoptadas o que se adoptarán, caso se excedan los límites
  - ⇒ demostrativos de la disponibilidad de caja y de la inscripción en saldos a pagar
- Publicado hasta 30 días después.

**5. Sanciones**

- En el caso de no cumplimiento de plazos para la divulgación anual, del Informe Resumido de Ejecución Presupuestaria y del Informe de Gestión Fiscal:
  - ⇒ impide transferencias voluntarias
  - ⇒ impide operaciones de crédito, excepto para la refinanciación de la deuda mobiliaria

## Presentación 84



## Brasil: Ley de Responsabilidad Fiscal

**TRANSPARENCIA FISCAL****6. Control social y del mercado**

- Amplio acceso público, incluso por medios electrónicos.
- Participación popular en el proceso presupuestario.
- Cuatrimestralmente, el Poder Ejecutivo evalúa el cumplimiento de las metas fiscales a través de audiencia pública.
- El Ministerio de Hacienda divulgará mensualmente, en un medio electrónico, la relación de los entes que superaron los límites máximos de la deuda.

## Descentralización, estabilización macroeconómica y tensión fiscal:

La experiencia brasileña

- Los movimientos pendulares de centralización y descentralización
- Evolución de los ingresos disponibles
- La Constitución de 1988 y la reacción del Gobierno Central
- La política de estabilización y el control de las finanzas provinciales
- Los motivos de fricción
- Lecciones

Presentación 87

## El Proceso Político en Brasil

1930-1945 - Gobierno Getúlio Vargas

1945-1964 - Gobiernos Democráticos

1964-1985 - Gobiernos Militares

1985-... - Redemocratización

Presentación 88

## El Proceso de Descentralización: Cronología

1982 - Elecciones para Gobernadores

1985 - Elecciones para Intendentes de capitales

- Primer Presidente civil después de 1964

1988 - Nueva Constitución

1989 - Elecciones para Presidencia de la República

1993 - Fin del proceso de aumento de transferencias

## Ingresos disponibles por unidad de Gobierno (% PIB)

Año	Gob.Central	Provincias	Municipalidades	Total
1965	54,8	35,1	10,1	100,0
1970	60,8	29,2	10,0	100,0
1971/75	65,1	25,8	9,1	100,0
1976/80	68,3	22,9	8,8	100,0
1981/85	67,1	23,2	9,7	100,0
1986/90	61,0	25,9	13,1	100,0
1991/95	57,0	27,3	15,7	100,0
1996/97	56,4	26,8	16,8	100,0

Fuentes: Ricardo Vansano y Superintendencia  
Asuntos Fiscales (BNDES)

## Brasil - Cuentas Nacionales: Distribución de los gastos no-financieros por esfera de Gobierno (%)

	1981/85	1986/90	1991/95
<b>Gasto con personal</b>			
Gov.Central	37	37	29
Provincias y Municipalidades	63	63	71
<b>Benes y Servicios</b>			
Gov.Central	51	52	45
Provincias y Municipalidades	49	48	55
<b>Seguridad Social (jubil. y pensiones)</b>			
Gov.Central	87	79	80
Provincias y Municipalidades	13	21	20
<b>Subsidios</b>			
Gov.Central	89	82	64
Provincias y Municipalidades	11	18	36
<b>Inversiones</b>			
Gov.Central	31	28	20
Provincias y Municipalidades	69	72	80
<b>Total</b>			
Gov.Central	62	54	51
Provincias y Municipalidades	38	46	49

Fuente: IBGE, Cuentas Nacionales

## Presentación 91

## Composición de los ingresos (% PIB)

	1998
Impuesto de Importación	0,73
IPI	1,81
Impuesto a los ingresos	5,08
IOF	0,39
Cofins	2,08
PIS/PASEP	0,84
Contribución sobre Lucro Líquido	0,85
Contribución Seguridad (Funcionarios)	0,28
CPMF	0,90
Otros	1,80
<b>Total Tesoro Nacional</b>	<b>14,76</b>
Memo: INSS	5,17
ICMS	6,71

Fuente: Secretaría de Ingresos.

## Presentación 92

## Brasil: evolución del nº de municipalidades

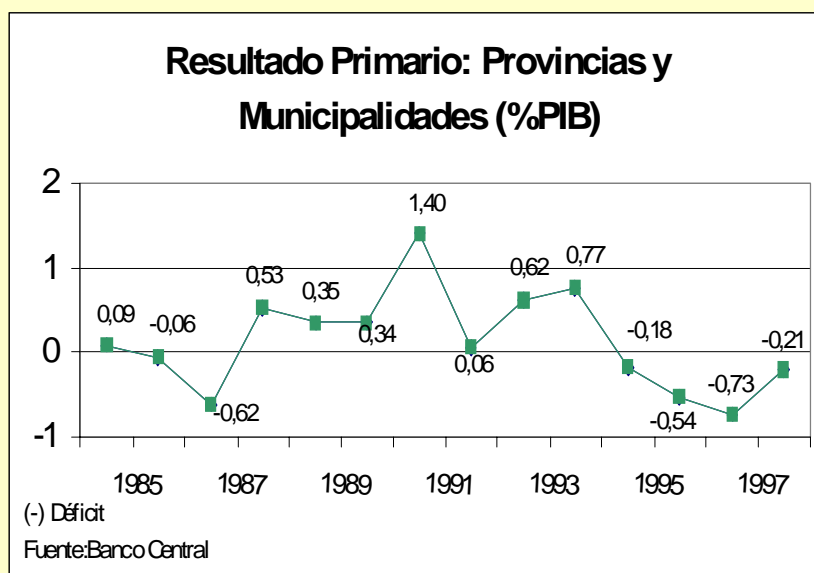
	Total Brasil
1970	3953
1980	4036
1990	4491
1996	5374

Fuente: IBGE

### Fondos de coparticipación - % de IR e IPI

	Provincias	Municipalidades	Suma
1988 - Enero	14,0	17,0	31,0
- Octubre	18,0	20,0	38,0
1989	19,0	20,5	39,5
1990	19,5	21,0	40,5
1991	20,0	21,5	41,5
1992	20,5	22,0	42,5
1993	21,5	22,5	44,0

### Resultado Primario: Provincias y Municipalidades (%PIB)



## Presentación 95

### Metas del acuerdo con el FMI - Superávit primario (% PIB)

	1999	2000	2001
Gob. Central	2,50	2,65	2,60
Prov. y Munic.	0,30	0,50	0,65
E. Estatales	0,30	0,10	0,10
Total	3,10	3,25	3,35

## Presentación 96

### Relación entre gastos con jubilados y pensionistas y el total de gasto con personal (incluyendo jubilados y pensionistas) de las provincias 1997 (%)

Acre	9,5	Paraná	36,4
Alagoas	29,3	Paraíba	24,0
Amapá	0,8	Pernambuco	30,5
Amazonas	29,3	Piauí	22,7
Bahia	19,0	Rondônia	6,9
Ceará	18,0	Roraima	0,1
Distrito Federal	28,0	Rio de Janeiro	37,4
Espírito Santo	21,4	Rio Grande do Norte	24,6
Goías	38,1	Rio Grande do Sul	38,9
Maranhão	25,5	São Paulo	34,8
Minas Gerais	34,6	Santa Catarina	32,0
Mato Grosso	23,1	Sergipe	20,2
Mato Grosso do Sul	10,5	Tocantins	5,5
Pará	19,7		



## Renegociación de deudas aprobadas por el Senado (R\$ millones)

Acre	19	Paraíba	266
Alagoas	678	Paraná	462
Amazonas	120	Pernambuco	158
Bahia	907	Piauí	241
Ceará	114	Rio de Janeiro	12946
Espírito Santo	387	Rio Grande do Norte	56
Goías	1163	Rio Grande do Sul	7782
Maranhão	244	Rondônia	57
Mato Grosso	1065	Roraima	7
Mato Grosso do Sul	806	Santa Catarina	1391
Minas Gerais	10236	São Paulo	46585
Pará	274	Sergipe	355
		Total	86321

## Provincias: El cierre de las “canillas”

- Control AROs
- Privatización bancos provinciales
- Control “precatórios”
- Privatización de empresas provinciales
- Uso de recursos de privatización para gasto
- Renegociación de deudas

## Presentación 99

## Los motivos de fricción

- Fondo de Estabilización Fiscal (FEF)
- Lei Kandir
- Reforma tributaria
- Renegociación de deudas

## Presentación 100

## Lecciones

- a) La transferencia de ingresos debe ser hecha junto con la transferencia de responsabilidades
- b) Los problemas generalizados de los gobiernos subnacionales suelen convertirse en problemas del gobierno central
- c) Es importante estar atento al problema del desequilibrio de los sistemas previsionales de los gobiernos subnacionales
- d) Los costos de las instituciones financieras subnacionales suelen exceder a sus beneficios ( es necesario construir una “Chinese Wall” y evitar financiar a los Tesoros provinciales)
- e) No se deben alimentar situaciones de “moral hazard” en el apoyo a Gobiernos provinciales insolventes
- f) La institución de los EUA puede ser un buen marco de referencia (disciplina de mercado en la concesión de créditos): autonomía con responsabilidad



# BRASIL: Decentralización y *Accountability* del Gobierno Local

José Roberto Rodrigues Afonso  
- economista del BNDES

The World Bank, "Fifth Annual Conference on Development in Latin America and the Caribbean", Chile, 22.6.1999  
- Sectoral issues: "Capacity building for local accountability"

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social




## ESTRUCTURA DE LA PRESENTACIÓN:

1. Federalismo Fiscal en Brasil
2. Aspectos Destacados de la Descentralización y del Control Social
3. Experiencia del Banco Nacional de Desarrollo de apoyo a la modernización de los Gobiernos Locales
4. Desafíos y Perspectivas

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

## Presentación 103

 **Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local**

**ALGUNOS INDICADORES ACTUALES DEL PAÍS:**

*PIB* - US\$ 781 mil millones (1998 )  
*Población* - 159,7 millones de habitantes  
*Ingreso Per Cápita* - US\$ 5 mil por habitante (1998 )  
*Inflación anual* - 7,9 % ( hasta mayo/99 )  
*Tipo de Cambio* - R\$/US\$ 1,15 tasa promedio 1998;  
R\$/US\$ 1,75 promedio, hasta abr./99  
*Ingresos tributarios* - U\$ 245,4 mil millones ou 30,6% del PIB (1998 )  
*Ingresos tributarios gob. subnacionales* - 9,7 % del PIB (1998)  
*Deuda neta sector público* - 48,1% del PIB ( hasta abr./99 )  
*Déficit / NFSP sector público* - 11,9% do PIB ( hasta abr./99)

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

## Presentación 104

 **Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local**

**1. FEDERALISMO FISCAL EN BRASIL**

**1.1. Tendencia hacia Descentralización Tributaria**

Gobiernos Subnacionales abarcan 26 Provincias y el Distrito Federal (nivel intermedio) y mas de 5.500 Municipalidades (nivel local), con *status constitucional de miembros de la Federación*.

La Constitución de la República, base del *Pacto Federativo Brasileño*, define en detalles las competencias tributarias de cada nivel de gobierno y la coparticipación en los ingresos tributarios.

Tendencia histórica de largo plazo - aumento del peso relativo del nivel local de gobierno (inclusive en la reforma militar). Movimiento acentuado por los impactos de la reforma tributaria de 1988: diez años después, en la división final de la "torta" tributaria, la parte perdida por el Gobierno nacional fue toda transferida para las Municipalidades; las Provincias mantuvieron la misma posición (en el total, la disponible es inferior a la propia).

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social



## Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local

### 1. FEDERALISMO FISCAL EN BRASIL

#### 1.1. Tendencia hacia Descentralización Tributaria

Experiencia singular de acentuada participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos tributarios y en el gasto. Gobierno Nacional prohibido de conceder "exoneraciones" de los impuestos locales. La descentralización de los impuestos no depende de la política fiscal o de la orientación del gobierno central, lo que refuerza el vínculo entre Federalismo y Democracia.

Hay fallas de coordinación y planificación, frágil armonización tributaria interna (intensa guerra fiscal), y necesidad de perfeccionar la articulación entre los diversos niveles de gobierno.

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social



## Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local

### 1. FEDERALISMO FISCAL EN BRASIL


#### 1.2. Municipalización

Municipalización: nunca en el pos-guerra el nivel local de gobierno fue tan importante en la división nacional de los ingresos: pos-reforma, es la esfera que más amplió su arrecadación directa (recupera posición relativa de los 60) y tiene dos tercios de sus ingresos oriundos de transferencias.

Las más de 5500 municipalidades brasileñas tienen en los impuestos sobre propiedad urbana y sobre servicios sus principales fuentes de recursos (cerca de 69% del total). Las tasas por prestación de servicios tienen participación próxima al 13%. Los ingresos propios más que duplicaron entre 1988 y 1997, de 0,7% del PIB para 1,6%

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

## Presentación 107



**Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local**


**1. FEDERALISMO FISCAL EN BRASIL**  
**1.3. Gobierno Local**

**PRESUPUESTO CONSOLIDADO NACIONAL**

- INGRESOS DE MUNICIPALIDADES
  - Recaudación Propia: U\$ 12,6 mil millones
  - Transferencias Provinciales: U\$ 16,1 mil millones
  - Ingreso Disponible: U\$40,1 mil millones
- GASTOS (% del presupuesto)
  - Personal: 43,1%
  - Inversiones: 10,2%
  - Salud: 17,1%
  - Educación: 20,5%

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

## Presentación 108



**Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local**

**2. ASPECTOS DESTACADOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DEL CONTROL SOCIAL**  
**2.1. Participación Popular**

- Acompaña el proceso de descentralización y no se limita al sistema electoral. Voto para la jefatura de los ejecutivos y miembros de Legislativo.
- Así como en el proceso de descentralización fiscal, esta participación no resulta de una acción coordinada y negociada, sino, básicamente, de iniciativas aisladas y exitosas, lo que acaba fomentando su propagación.
- Crecientes experiencias con el llamado presupuesto participativo. La asignación de recursos para inversión es precedida de reuniones con asociaciones de barrios por elección de las prioridades locales. Via Internet, divulgación creciente actualizada de informaciones de gestión pública.

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

Presentación 109



Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local

**2. ASPECTOS DESTACADOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DEL CONTROL SOCIAL**

**2.1. Participación Popular**

- Es creciente la participación directa de representantes de la sociedad civil organizada en organismos colegiados y ONG's, que prestan servicios directamente a los individuos y a las comunidades, por eso mas aptos a ejercer un control eficaz sobre las prestaciones del gobierno a nivel local, bien como a expresar prontamente las demandas de los usuarios de servicios públicos.
- Los organismos colegiados y las ONG's orientan y acompañan acciones de gobierno, especialmente en la enseñanza primaria, en la salud pública, en el medio ambiente y aún en acciones de emergencia.

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

Presentación 110



Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local

**2. ASPECTOS DESTACADOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y DEL CONTROL SOCIAL**

**2.2. Tributación Local y Accountability**

- Atribuir a los gobiernos locales competencias tributarias propias con bases sólidas y fomentar el incremento del cobro de tales impuestos implica la participación de la comunidad local en la fiscalización de las acciones de gobierno, permitiendo la consolidación de la democracia y la construcción de ciudadanía.
- Caso de municipalidades chicas y con base tributaria incipiente, el pago de impuestos fortalece la relación entre contribuyentes y ciudadano
- Mayor participación de recursos propios en el presupuesto municipal tiende a promover la participación política en la determinación del monto a ser aplicado en las diversas políticas y en la definición de prioridades = mayor confianza en las decisiones políticas y su aceptación por los votantes

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

## Presentación 111



## Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local

**3. ACCIONES DEL BANCO NACIONAL DE DESARROLLO DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN LOCAL****3.1. Crédito para capacitación tributaria - BNDES**

- OBJETIVOS:
  - Apoyo a la reforma fiscal de la municipalidad
  - Fortalecimiento de los ingresos propios de las municipalidades, reduciendo la relación deuda flotante
  - Aumento del monto de recursos no deficitarios para inversiones sociales
  - Apoyo complementario: modernización de la gestión fiscal, financiero y patrimonial de la municipalidad, así como de la gestión en las áreas de salud y educación.

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

## Presentación 112



## Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local

**3. ACCIONES DEL BANCO NACIONAL DE DESARROLLO DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN LOCAL****3.1. Crédito para capacitación tributaria - BNDES**

- PRINCIPIO: Modernizar la administración tributaria y mejorar la calidad del gasto público con la perspectiva un desarrollo local sostenible.
- ORIGEN: Final de 1997
- ALCANCE: 55% de los Ingresos Tributarios Municipales e 24% de la población
- RETORNO ESPERADO: 15,5% al año (cálculo para una muestra de 19 municipalidades)

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social




 **Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local**

**3. ACCIONES DEL BANCO NACIONAL DE DESARROLLO DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN LOCAL**  
**3.2. Banco Federativo - Bndes**

- <http://federativo.bndes.gov.br>



BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

 **Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local**

**3. ACCIONES DEL BANCO NACIONAL DE DESARROLLO DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN LOCAL**  
**3.2. Banco Federativo - Bndes**

- **OBJETIVO:** constituir un local de encuentro para intercambio y difusión de informaciones relativas las finanzas y administración de los gobiernos locales
- **CARACTERÍSTICA:** convenio de cooperación técnica entre BNDEs, IPEA y organismo de las Secretarías de Hacienda de las Municipalidades y de las Provincias
- **ORIGEN:** final de 1997
- **ALCANCE:** al rededor de 2000 consultas/mes

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

## Presentación 115



## Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local

**3. ACCIONES DEL BANCO NACIONAL DE DESARROLLO DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN LOCAL****3.2. Banco Federativo - Bndes**

- Banco de datos sobre Federalismo
  - Banco de Estudios: investigaciones y artículos de especialistas
  - Banco de Estadísticas: recaudación, transferencias, termómetro descentralización
  - Banco de Noticias: selección de artículos y entrevistas
  - Banco de Experiencias: "DICAS", relatos de experiencias locales
  - Banco de Direcciones: otros sites relacionados
  - Forum de Debates: intercambio de informaciones entre Provincias y Municipalidades

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

## Presentación 116



## Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local

**4. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS****4.1. Propuesta de Ley de Responsabilidad Fiscal**

- Proyecto de gobierno en tramitación en el Congreso Nacional (proyecto de ley complementario)
- Establece principios, normas y reglas de un régimen de gestión fiscal responsable para el Gobierno Federal, para las Provincias y para las Municipalidades
- Gobiernos locales merecerán el mismo tratamiento de todos los demás entes de la federación y estarán sujetos a la legislación
- Consagra los principios constitucionales que rigen las finanzas públicas y la conducta de las autoridades encargadas de su gestión.
- Introduce conceptos nuevos como los de responsabilidad y de transparencia y consolida normas y reglas ya existentes – dispositivos constitucionales, leyes, resoluciones del Senado Federal.

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social



## Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local

### 4. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

#### 4.1. Propuesta de Ley de Responsabilidad Fiscal

##### PRINCIPIOS:

- Prevención de déficits excesivos y reiterados - equilibrio entre aspiraciones de la sociedad y los ingresos propios efectivos
- Limitación de la deuda pública a un nivel prudente, compatible con el ingreso tributario efectivo y con el patrimonio neto, permitiendo margen de seguridad para absorción de efectos de eventos imprevistos.
- Preservación del patrimonio público neto en un nivel adecuado para permitir margen de seguridad para absorción de efectos de eventos imprevistos
- Transparencia en la elaboración y divulgación de los documentos presupuestarios y contables, en lenguaje simple y objetivo

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social



## Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local

### 4. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

#### 4.2. Propuesta de Reforma Tributaria

- Proyectos de Parlamentares en examen en el Congreso Nacional (proyectos de enmienda constitucional)

**OBJECTIVO PRINCIPAL:** modernizar el sistema

##### PRINCIPIOS:

- Armonización Internacional
- Simplificar las obligaciones actualmente complejas
- Mantener la actual división de los ingresos tributarios
- Reducir la evasión
- FORTALECER LAS COMPETENCIAS PROPIAS:
  - Remover obstáculos a la generación de ingresos en los propios Provincias/Municipalidades; reducir la dependencia de transferencias
  - = promover **ACCOUNTABILITY**

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

## Presentación 119



**Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local**

**4. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS**  
**4.3. Descentralización Fiscal y Consolidación Democrática**

- Las posibilidades de éxito son mayores si se cuenta con un entorno institucional y con procedimientos que enuncien claramente los intereses y resulten de consenso político.
- El objetivo de racionalizar el gasto público a través de la descentralización, exige seguir algunas directrices como flexibilidad, gradualismo, transparencia en el proceso decisorio, evaluación pública, y el nexo con las políticas macroeconómicas centrales.
- Es fundamental estimular la participación directa de los grupos de usuarios, para ampliar la rendición política de cuentas y el control social.

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

## Presentación 120



**Brasil - Modernización Fiscal del Gobierno Local**

**Informaciones Adicionales**

**Secretaría para Asuntos Fiscales**  
 Av. República de Chile, 100  
 CEP 20139-900 - Rio de Janeiro - RJ  
 Brasil  
 tel: (55 21) 277 7589 - fax: (55 21) 533 1588  
 e-mail: [sfiscal@bndes.gov.br](mailto:sfiscal@bndes.gov.br)  
<http://federativo.bndes.gov.br>



**BNDES**  
 Banco Nacional de  
 Desarrollo  
 Económico y Social

BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social

## **Sesión VIII: La política social de México 1995- 2000. Evaluación de resultados. Versión preliminar**

---

*Fernando Medina H.<sup>1</sup>*

### **1. Resumen**

La política social del Gobierno de México, comprende un amplio conjunto de programas y acciones cuyo objetivo es igualar el acceso a las oportunidades y mejorar los niveles de vida de la población. Durante el periodo 1995-2000, se han asignado montos crecientes de recursos para atender las demandas sociales. Asimismo, se registró un cambio estructural en la concepción e instrumentación de la política social, al surgir la obligatoriedad de elaborar y publicar las reglas de operación que norman los programas, con el fin de generar mayor transparencia e imparcialidad en el ejercicio del presupuesto y en la elección de los beneficiarios. Sin duda se han registrado avances significativos, y el cumplimiento de metas representa una constante en la mayoría de los programas. Sin embargo, el verdadero valor de la política social se determina a partir de su capacidad para mejorar el bienestar de la población, así como para generar avances concretos que se manifiesten en la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad social.

---

<sup>1</sup> Subsecretario de Análisis Económico y Social, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de México. Las opiniones expresadas en este trabajo son responsabilidad del autor y en ningún caso representan la posición oficial de la SEDESOL.

En México, al igual que en la mayoría de las naciones de América Latina y el Caribe, no existe una cultura de evaluación de programas con adecuado rigor técnico y científico.

De hecho, la evaluación de impacto es una actividad que está ausente en las agendas de los organismos encargados de la planificación y operación de políticas públicas.

En este trabajo se describe la experiencia reciente que México está desarrollando en materia de evaluación de impacto de programas sociales (costo-impacto y costo-beneficio). Se acepta que se han concretado avances muy importantes; sin embargo, también se reconoce que aún no se dispone de un verdadero sistema de evaluación y monitoreo en la gran mayoría de los programas. Lo más importante, es el hecho de que se ha iniciado un camino sin retorno, y la necesidad de evaluar ha permeado a los niveles más altos de la administración pública federal y estatal. En los puestos directivos, se ha despertado conciencia sobre la necesidad de disponer de sistemas de información, confiables y oportunos, que permitan hacer análisis de procesos, seguimiento a los programas, así como para conocer el efecto de las políticas en la población objetivo.

En uno de los apartados del trabajo, se hace evidente que la situación de excepción desarrollada por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), debe considerarse como un paradigma en la historia de los programas sociales en México. Se considera que la experiencia desarrollada en el diseño, operación y evaluación de este programa, es muy aleccionadora. Asimismo, se enfatiza que esta práctica debe preservarse, perfeccionarse y replicarse en el resto de los programas.

Finalmente, se señala el hecho de que conforme al modelo que se ha definido la información que generen las evaluaciones que actualmente se realizan en algunos de los programas que maneja la SEDESOL, deberán considerarse como punto de partida (línea de base) para caracterizar a población beneficiada, y el próximo año podrán utilizarse como insumo para determinar la viabilidad económica de los mismos (costo-beneficio), así como para determinar su verdadera capacidad para incidir en el bienestar de la población (evaluación de impacto).

## 2. Introducción

Erradicar la pobreza, la exclusión social y ampliar el acceso a las oportunidades del desarrollo, continúa siendo la asignatura pendiente y el principal reto de México al inicio del nuevo milenio.

En el último quinquenio, el Gobierno de México ha destinado montos históricos de recursos al desarrollo social, y en particular se ha invertido significativamente en el desarrollo de las capacidades de las personas. Esta situación permitió que el gasto social por habitante se incrementara 12%, en términos reales, entre 1994 y el 2000. Asimismo, en este año, el gasto social con relación al programable alcanzó el 61%, en tanto que como porcentaje del PIB representó la cifra histórica del 9.6%.

A pesar de los avances registrados en los últimos años en el ámbito social, las condiciones de pobreza y marginación de los mexicanos no han cambiado de manera significativa. En 1998, el 18.5% de las personas (alrededor de 18 millones) vivía en condiciones de extrema pobreza<sup>2</sup>, agudizándose más esta situación en las zonas rurales del país.

Para combatir la pobreza y reducir la desigualdad, muchas son las acciones que el Gobierno de México ha realizado en materia social. Las cifras muestran el cumplimiento de metas programáticas; se comprueba que los recursos se han destinado para los fines que fueron concebidos, la cobertura en materia de servicios básicos en las viviendas se han incrementado de

---

<sup>2</sup> CEPAL, "Panorama Social de América Latina", 1999-2000, Santiago de Chile. Es importante señalar que además de la tasa de pobreza- la cual aumentó entre 1994 y 1998-, el indicador que mide la brecha de la pobreza se redujo entre 1996 y 1998.

manera importante: las acciones productivas han permitido apoyar el presupuesto familiar. Además, la matrícula escolar aumentó y actualmente el 94% de los menores en edad escolar acuden a los planteles de educación básica, y también creció la cobertura en la prestación de los servicios básicos de salud, por lo que 9 de cada 100 mexicanos tienen acceso a los servicios básicos. Sin embargo, poco o nada se sabe acerca de los cambios efectivos que este y otro conjunto de acciones han tenido en los niveles de vida de los beneficiarios de los programas.

En México, al igual que en la gran mayoría de las naciones de América Latina y el Caribe, la rendición de cuentas en materia de políticas públicas no pasa por una evaluación rigurosa del efecto que tienen las acciones realizadas en la vida diaria de la población. No es común encontrar evaluaciones que cuantifiquen los efectos de los programas en las variables estructurales que condicionan el bienestar de la población.

Por ejemplo, a lo largo de muchos años, en México han existido diversos programas orientados a mejorar el estado nutricional de la población infantil, así como la ingesta alimentaria de las familias (desayunos escolares, abasto rural, entrega de leche subsidiada y tortilla gratuita). Sin embargo, históricamente se ha carecido de instrumentos informativos y analíticos que permitan conocer cómo ha evolucionado la tasa de desnutrición de los infantes ante la presencia de los apoyos recibidos; es decir, se desconoce cómo se hubiera manifestado la incidencia de desnutrición infantil ante la ausencia de las intervenciones del Estado.

Diversas situaciones como la descrita pueden citarse para otro tipo de programas sociales. La ausencia de una cultura de evaluación es el común denominador en la acción pública, y esta situación no permite conocer el verdadero alcance de las políticas de desarrollo social. En el presupuesto de las instituciones públicas no es habitual que se asignen recursos para el diseño y construcción de sistemas de información para la gestión y evaluación de proyectos, y tampoco se hacen las provisiones para dedicarle tiempo a los ejercicios analíticos de evaluación de impacto.

La práctica común de rendición de cuentas, se centra en el recuento farragoso del número de beneficiarios atendidos, del presupuesto erogado y las obras realizadas, del crecimiento de los recursos asignados, de los niveles de cobertura alcanzados en dotación de servicios básicos. Desafortunadamente, no se considera que es más importante, evaluar y conocer si los objetivos y metas planteados por los programas se cumplieron; si se modificaron las condiciones que dieron origen al diseño del programa; si se ha transformado en forma conveniente la situación inicial de los beneficiarios, entre otras preguntas pertinentes que una evaluación seria y responsable debiera responder.

A partir de 1999, la instrumentación de los programas sociales en México registró un cambio estructural en su concepción e instrumentación. En primera instancia, se decretó la obligatoriedad de publicar Reglas de Operación, con el objeto de normar las acciones de los programas de desarrollo regional y de combate a la pobreza. A partir de éstas, se garantiza mayor transparencia y objetividad en la identificación y selección de los beneficiarios, en los requisitos de elegibilidad y en el monto de los recursos asignados a cada proyecto.

Por otra parte, y en cumplimiento al ordenamiento legal inscrito en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) tiene la obligación de informar y realizar evaluaciones periódicas que permitan conocer el efecto de los programas en el nivel de vida de la población.

Las evaluaciones pretenden cubrir dos grandes áreas: existe el compromiso de generar indicadores cuantitativos, de monitoreo y seguimiento, para conocer el cumplimiento de metas programáticas, el desembolso puntual de recursos y el número de acciones realizadas (beneficios otorgados, desayunos entregados, litros de leche asignados, etc.). Por otra parte, también se ha señalado la necesidad de disponer de evaluaciones de impacto que permitan conocer la pertinencia y el efecto de los programas en el nivel de vida de las personas.

Para dar cumplimiento al mandato emanado del PEF, actualmente la SEDESOL ha encargado a evaluadores externos el análisis de los siguientes programas<sup>3</sup>:

- ♦ Jornaleros agrícolas
- ♦ Empresas sociales con capital de riesgo
- ♦ Maestros jubilados
- ♦ Servicio social comunitario
- ♦ Programa productivo para mujeres
- ♦ Crédito a la palabra
- ♦ Capital de riesgo

En este trabajo, se describe la experiencia que recientemente México está desarrollando en materia de evaluación de programas sociales. Con el fin de darle contexto a la exposición, en la primera parte se presenta una descripción genérica de los objetivos y estrategias que han orientado en los años recientes la política social, así como algunos de los principales resultados que se han concretado.

Posteriormente, la exposición se centra en la descripción del modelo teórico de evaluación que se definió para determinar la pertinencia de los programas sociales y conocer su eficacia<sup>4</sup>. En todos los casos, se describen los elementos conceptuales que dan sustento a la propuesta metodológica y se analizan cada uno de sus componentes, en el entendido de que se considera el marco de referencia ideal al cual deberán apegarse en el futuro las evaluaciones que realice la SEDESOL.

Por otra parte, y dado que ya se han generado los primeros resultados de las evaluaciones realizadas al Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)<sup>5</sup>, la segunda parte se orienta a explicar los procedimientos metodológicos y operativos que se están aplicando para evaluar el impacto social de cada uno de sus componentes, así como a presentar algunos de los resultados más relevantes que a la fecha se han generado.

### **3. La política social del Gobierno de México**

#### **3.1 Objetivos y estrategias**

La política social puede ser entendida como el conjunto de acciones y programas que definen y ponen en marcha los gobiernos para atender las necesidades básicas de la población. En términos operativos, se trata de un conjunto de programas e instrumentos que contemplan distintas acciones orientadas a mejorar el nivel de vida de la población y reducir la pobreza extrema.

Cada Estado debe definir sus propios objetivos y prioridades, así como las estrategias que les resulten más pertinentes para atender y satisfacer las demandas sociales.

Como premisa fundamental, es necesario acotar los ámbitos de atención, definir los mecanismos de intervención, identificar las prioridades, ubicar la población objetivo, así como las variables y metas de impacto que se persiguen con cada una de las acciones.

---

<sup>3</sup> Los detalles sobre los objetivos y funcionamiento de estos y otros programas orientados a la combate a la pobreza que están a cargo de la SEDESOL, pueden consultarse en "SEDESOL, Reglas de Operación 2000, Ramo Administrativo 20, Desarrollo Social.

<sup>4</sup> Actualmente, la SEDESOL lleva a cabo la evaluación de siete programas. Su objetivo es determinar el impacto de las acciones de política social en el nivel de vida de la población. En todos los casos, se parte de metodologías cuantitativas, que utilizando información estadística permitirán medir el efecto de las intervenciones.

<sup>5</sup> El PROGRESA es el principal instrumento operativo del Gobierno de México en la lucha contra la pobreza extrema. Su contenido e instrumentación se discutirán en un apartado especial.



La política social del Gobierno de México, ha definido un amplio conjunto de programas y acciones que tienen los siguientes objetivos generales:

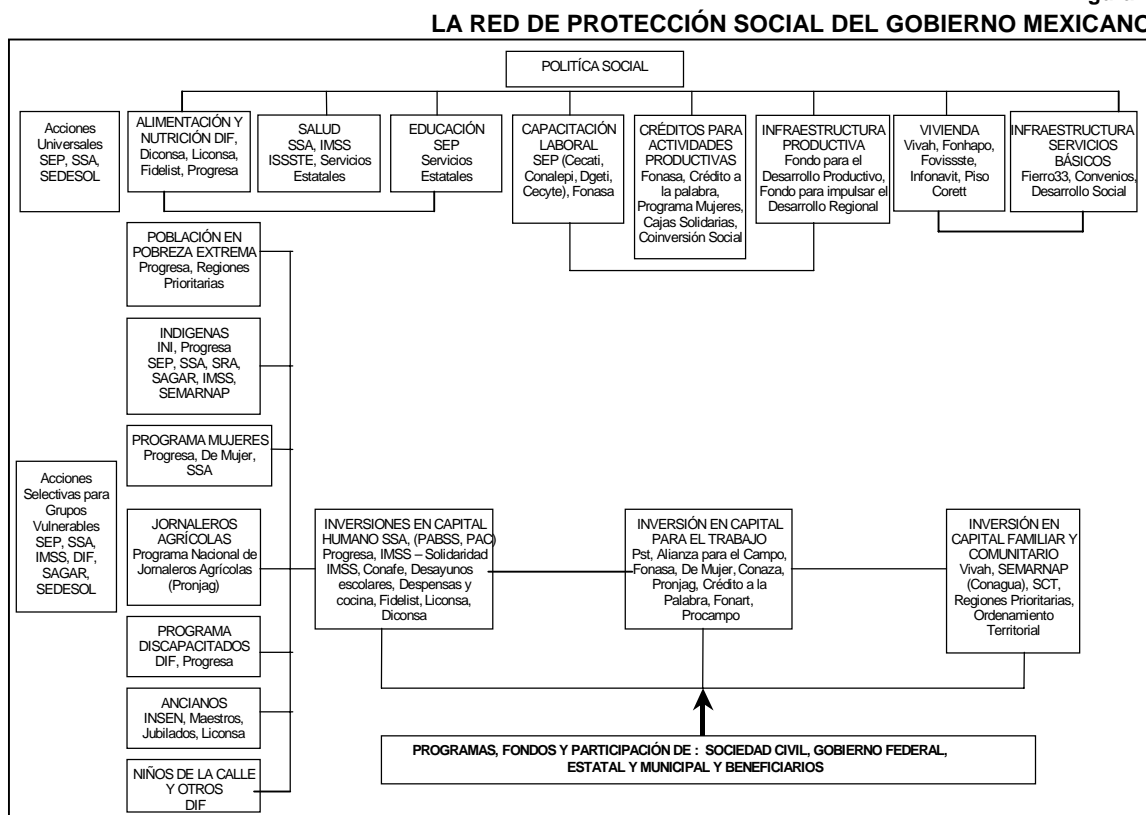
- ♦ Igualar el acceso de oportunidades de desarrollo a toda la población.
- ♦ Mejorar los niveles de bienestar de las personas.

Asimismo, se han identificado cinco elementos estratégicos que contribuyen al cumplimiento de las metas definidas:

- ♦ Prioridad presupuestal.
- ♦ Transparencia e imparcialidad.
- ♦ Integralidad.
- ♦ Federalismo.
- ♦ Programas Pertinentes.

Durante los últimos cinco años, la más alta prioridad del Gobierno ha sido atender las necesidades de la población con mayores carencias. Los recursos presupuestales destinados a los programas sociales han aumentado progresivamente durante el periodo 1995-2000. Por cada peso que ha aumentado el gasto del Gobierno Federal, el presupuesto asignado al desarrollo social ha crecido 2.3 veces<sup>6</sup>.

Figura 1



La estrategia de la política, se articula a partir de la Red de Protección Social (véase figura 1) instrumentada por el gobierno Federal para atender las demandas de la población, la cual considera un conjunto de acciones de carácter universal, orientadas a garantizar el acceso a los servicios

<sup>6</sup> Presidencia de la República, Política Económica y Social, 5o Año de Gobierno, noviembre, 1999.

básicos a toda la población, conforme a los derechos consagrados en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, y reconociendo que existen grupos sociales en condiciones de desventaja que requieren en forma prioritaria la atención del gobierno, la política social también contempla acciones de carácter focalizado que tienen por objetivo atender a los grupos vulnerables: **pobres extremos; indígenas; mujeres; niños de la calle; ancianos; y jornaleros agrícolas**, entre otros.

Es bien sabido que a pesar de que exista la oferta de servicios básicos en múltiples ocasiones la población no hace uso de ellos, por lo que es necesario generar incentivos que motiven la conducta de las familias y los hagan reflexionar, por ejemplo, sobre la pertinencia de enviar a sus hijos a la escuela o de llevarlos a los servicios médicos para que le den seguimiento a su proceso de crecimiento y desarrollo y evalúen periódicamente su estado nutricional.

La estrategia que se ha diseñado, consiste en invertir recursos en la formación de capital humano, a partir de un conjunto amplio de acciones en materia de alimentación, nutrición, salud y educación. Asimismo, y reconociendo que la solución estructural al problema de la pobreza requiere expandir el empleo y las oportunidades productivas, se han instrumentado programas de capacitación laboral, de entrega de créditos para actividades productivas, así como para el desarrollo de infraestructura para el trabajo, con objeto de invertir en una vertiente fundamental que se denomina capital para el trabajo, la cual guarda una estrecha relación con las opciones de política económica. Por otra parte, también se realizan inversiones en capital básico y comunitario, con objeto de ampliar las oportunidades de acceso a infraestructura y servicios básicos en las localidades que presentan mayores rezagos, bajo un principio ético que busca igualar el acceso a las oportunidades y reducir las brechas del desarrollo regional.

Todas estas acciones le confieren un carácter integral a la política social, y la operación de los programas, a través de reglas de operación que son de conocimiento público, la dotan de transparencia e imparcialidad en el momento de asignar los recursos y elegir a los beneficiarios de las acciones sociales.

### **3.2 Los avances recientes**

El México de principios del siglo XXI plantea enormes retos en materia de bienestar social. Aún persisten brechas considerables en el desarrollo alcanzado por los estados y municipio del país con los mejores niveles de desarrollo, y aquellos que manifiestan mayor rezago y marginación.

La pobreza continúa representando un gran agravio para toda la sociedad. La injusta repartición de la riqueza es tan sólo una muestra de la enorme segmentación social que existe en México. El 10% de los hogares de mayores recursos concentran el 39% del ingreso nacional, en tanto que otro 10% ubicado en la parte más baja de la escala social, se apropia de menos del 2% del excedente económico.

Se tiene por delante un enorme desafío para construir una sociedad más justa y equitativa, que brinde a todos los ciudadanos acceso a las oportunidades y a los beneficios del desarrollo. México no podrá considerarse como un país plenamente democrático y con justicia social, en la medida que existan ciudadanos que tengan como proyecto de vida la miseria y la exclusión social.

Los años recientes han representado un enorme esfuerzo en materia social. A pesar de los problemas financieros que la economía mexicana enfrentó hacia finales de 1994, el Gobierno de la República definió como prioridad la inversión en programas sociales<sup>7</sup>. En el año 2000, el gasto social representó el 61% del presupuesto programable -la asignación más alta en la historia del país- y el 9.6 % del producto interno bruto (PIB).

---

<sup>7</sup> Está ampliamente documentada la situación económica que México enfrentó hacia finales de 1994. Como consecuencia de la crisis, la actividad económica retrocedió en (-6.2%) en 1995, en tanto que El producto por habitante cayó en (-8.2%).

La prioridad de la política social se acredita en el monto creciente de los recursos asignados, y también en el cambio estructural de su concepción e instrumentación que le definen un nuevo carácter integral y federalista.

La correcta aplicación del presupuesto significa que los apoyos lleguen a sus destinatarios, situación que contribuye a generar mayor transparencia e imparcialidad en la utilización de los recursos públicos destinados al desarrollo social. La condición de marginación, y ninguna otra, es la que define a los beneficiarios de los programas sociales.

Por su parte, el carácter integral de la política social se concreta en la acción coordinada de diversas instituciones federales, que trabajan con enfoques más eficaces que reconocen las complejas interrelaciones que existen entre población, recursos naturales, medio ambiente, desarrollo urbano, oportunidades de ingreso, alimentación, salud, educación y servicios básicos.

A su vez, su espíritu federalista ha implicado asignar mayores recursos a estados y municipios, en un contexto de amplia corresponsabilidad en donde las demandas de las comunidades son identificadas y atendidas en el ámbito local, generando mayor espacio para la participación social y a la vigilancia ciudadana en el ejercicio de los recursos destinados al desarrollo municipal y comunitario.

Entre los programas de política social, se encuentran aquellos de carácter universal que benefician a toda la población conforme a los derechos constitucionales. Asimismo, también están en marcha acciones que tienen como objetivo atender en forma prioritaria a la población con las carencias más agudas que requieren atención prioritaria.

Todos los programas a cargo del Gobierno Federal se llevan a cabo sin paternalismo ni discriminación. La condición de pobreza es la que define a los beneficiarios de los programas. La preferencia partidaria no es criterio para asignar recursos, y los programas sociales se mantienen al margen de procesos electorales federales y locales. Ninguna persona puede exigir favores políticos, a cambio de apoyos que se otorgan con recursos públicos.

El Gobierno de México tiene en operación una amplia gama de acciones de política social entre las que destacan las que se realizan en materia de alimentación, salud, educación, empleo, atención a grupos vulnerables, vivienda y desarrollo urbano.

Se reconoce que la alimentación es la necesidad más elemental de los seres humanos. Por ello, el Estado mexicano dispone de mecanismos para garantizar el abasto social, la distribución de leche y el consumo de tortilla, así como la distribución gratuita de desayunos escolares, como parte de una estrategia más amplia que también tiene en marcha iniciativas de carácter productivo que motivan el espíritu empresarial y potencian el autoempleo.

A través de casi 24 mil puntos de venta y distribución, la empresa estatal de abasto popular (DICONSA), apoya a más de 30 millones de personas de las zonas rurales del país, a partir de la venta de productos de primera necesidad a precios reducidos<sup>8</sup>.

Asimismo, por medio de la empresa estatal (LICONSA), se entrega leche subsidiada a la población de menores recursos, lo cual permite que diariamente 4.2 millones de niños y ancianos tengan acceso a proteínas de origen animal.

Un alimento fundamental en la dieta de los mexicanos es la tortilla. Por ello, el fideicomiso del Gobierno de México (FIDELIST), otorga subsidio para la adquisición diaria, en forma gratuita, de un kilogramo de este alimento a 1.3 millones de familias en pobreza extrema. Además, como parte de los programas de alimentación complementaria diariamente se distribuyen 4.5 millones de desayunos a los niños en preescolar y primaria, contribuyendo a su desarrollo físico e intelectual.

---

<sup>8</sup> Los precios de venta de los productos básicos en las tiendas DICONSA son en promedio 11% más bajos que en el comercio privado.

Por otra parte, con el objetivo de atender en forma prioritaria a la población con mayor nivel de marginación de las zonas rurales del país, en 1997 se puso en operación el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que representa la acción social más importante del Gobierno de México y que actualmente beneficia a 2.6 millones de familias (casi 14 millones de personas).

Este programa representa una estrategia integral para atender las causas estructurales de la pobreza, y actualmente opera en más de 56 mil localidades de media, alta y muy alta marginación<sup>9</sup>.

A través del componente alimentario del PROGRESA, se le proporciona a la población los nutrientes fundamentales para garantizar un adecuado estado de salud, sobre todo de los menores de 5 años y de las madres embarazadas o en período de lactancia. Asimismo, se entregan subsidios monetarios para apoyar el gasto familiar, lo cual ha permitido diversificar la estructura de demanda de las familias, favoreciendo el consumo de proteínas de alta calidad biológica que provienen de la leche y las carnes.

Apoyar la formación de capital humano es un requisito fundamental para generar mejores oportunidades de empleo e ingresos a la población marginada. Por ello, en el ámbito de la educación se realizan esfuerzos muy importantes que han generado avances concretos. Hoy en día, 9 de cada 10 niños en edad escolar cursan la educación básica y se ha elevado sustancialmente la matrícula en los niveles medio y superior.

Asimismo, con las becas del PROGRESA, se ha logrado reducir la deserción escolar y se ha incrementado de manera significativa la eficiencia terminal, de niños y niñas, en los niveles de primaria y secundaria.

También la salud de la población se ha visto beneficiada con las acciones de política social. La infraestructura se ha ampliado en forma importante en los últimos cinco años, lo cual ha contribuido a que en la actualidad 9 de cada 10 personas tengan acceso a los servicios básicos de salud, la tasa de mortalidad infantil se haya reducido y la expectativa de vida aumentara a 75 años.

Para impulsar la promoción de proyectos productivos, en los últimos cinco años se apoyaron anualmente a 2.9 millones de productores vía el programa PROCAMPO<sup>10</sup>, se canalizaron recursos a casi 3 millones de campesinos a través del programa de crédito a la palabra y se generaron cerca de 4 millones de empleos temporales contribuyendo a la formación del ingreso familiar.

Las necesidades de vivienda y sus servicios básicos también se atienden en el marco de las acciones de la política social. En el periodo 1995-2000, se otorgaron 2.5 millones de créditos para mejorar o adquirir una vivienda y la cobertura de servicios básicos a las familias se expandió en forma significativa.

La ampliación de la infraestructura permitió que 10.6 millones más de mexicanos tuvieran acceso al servicio de agua potable, 12.6 millones más de personas dispusieran de drenaje y alcantarillado, y la energía eléctrica ya llega a 95 de cada cien hogares.

#### **4. Evaluación de programas sociales: una primera aproximación**

Las cifras anteriores permiten apreciar los avances logrados. Sin embargo, es evidente que estas acciones no han sido suficientes para erradicar la pobreza, y las brechas en el desarrollo regional continúan evidenciando las carencias que se presentan en las zonas con mayores niveles de marginación

---

<sup>9</sup> SEDESOL, Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Primeros Avances 1999, PROGRESA, 1999.

<sup>10</sup> Programa de Apoyo a los Agricultores que cubre una amplia gama de opciones de asistencia a los campesinos

La pobreza afecta a 47 de cada 100 mexicanos y la elevada concentración del ingreso evidencia las disparidades que aún persisten en materia de desarrollo económico y social.

Todas las acciones que han sido descritas, permiten apreciar que se han efectuado importantes esfuerzos en favor del desarrollo social de la población. Sin embargo, a partir de cifras agregadas no es posible conocer si se han cumplido los objetivos de los programas, ni tampoco conocer la manera en que se han modificado las condiciones de los beneficiarios como respuesta a las intervenciones hechas por las acciones de la política social.

En consecuencia, surge la necesidad de disponer de un sistema de monitoreo y evaluación, que permita determinar la pertinencia de las acciones emprendidas.

La evaluación representa la etapa más importante de la política social, ya que permite medir el desempeño institucional, la eficacia de las acciones y la pertinencia de la estructura organizacional, bajo enfoques novedosos de teorías de la empresa. También se considera fundamental para determinar el impacto de las acciones en las condiciones de vida de la población bajo la óptica de la gestión y evaluación moderna de programas sociales en donde se busca maximizar la eficacia reduciendo los costos. Asimismo, a partir de este tipo de ejercicios, es posible retroalimentar los procesos operativos, reorientar los recursos o adoptar los programas en caso de que se considere necesario.

La evaluación de políticas cada día cobra mayor importancia en la gestión pública, como un elemento central para medir el desempeño de la acción del gobierno.

Los resultados de la evaluación se consideran relevantes para definir la asignación de recursos, viabilidad de programas, establecimiento de prioridades y para la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas es una demanda de la sociedad y es un elemento fundamental para garantizar la gobernabilidad. Un gobierno que informa sobre los resultados de su gestión, estimula la participación social responsable y genera confianza entre sus gobernados.

En la actualidad, la participación del Estado en la promoción del desarrollo está siendo cuestionada. Ante ello, dotar a las instancias públicas de capacidad para evaluar su desempeño resulta vital. Someterse al escrutinio permanente es parte de la tarea de gobierno, por lo que la necesidad de diseñar sistemas de evaluación del desempeño se presenta como el mayor desafío.

Este nuevo contexto, ha sido plenamente entendido por el gobierno de México, Así, a partir de 1999, y por mandato legal inscrito en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se solicitó a las dependencias del Gobierno Federal emitir reglas de operación que definieran con transparencia e imparcialidad los mecanismos de operación que se aplican para el funcionamiento de los programas sociales.

Además, se estableció la obligatoriedad de crear mecanismos de supervisión, seguimiento y evaluación periódica, que permitan identificar con claridad el destino de los recursos, así como los beneficios económicos y sociales que se han generado en la población objetivo.

El interés por evaluar los programas, surge como consecuencia de la nueva realidad que se vive en México. Se cuenta con una sociedad más demandante y participativa, que exige conocer en qué se aplican los impuestos que pagan y la manera en que las políticas públicas favorecen la equidad y amplían las oportunidades de desarrollo de la población.

Por su parte, los gobiernos estatales y las autoridades locales han fortalecido su presencia en la toma de decisiones, a partir de una política federalista que les confiere mayores recursos para el desarrollo de obras de infraestructura social y les exige corresponsabilidad en la atención a las demandas ciudadanas planteadas en las comunidades. Ellos son los responsables, en primera instancia, de dar cuentas a la sociedad sobre los avances alcanzados y los retos sociales que aún persisten.

Asimismo, también se tiene en cuenta a los beneficiarios de los programas, como los actores centrales de la acción pública. Ellos demandan atención por parte de la autoridad, en un esquema de trato digno y con un alto sentido de corresponsabilidad. Hacia ellos están orientados los programas, y la eficacia de las políticas públicas tendrá razón de ser sólo en el caso de que las intervenciones del gobierno se vean reflejadas en mejoras significativas en el desarrollo de sus capacidades y oportunidades.

Es este contexto de amplia participación social, en el que el Gobierno Federal asume su responsabilidad, y a partir de una estrategia amplia e integral dedica recursos crecientes para atender las demandas de la sociedad. El Estado mexicano reconoce los avances logrados, pero no desconoce que falta mucho por hacer. Por ello, asume plenamente su compromiso de fomentar el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas, bajo la premisa de que la rendición de cuentas representa una acción fundamental de la acción pública en una sociedad cada vez más democrática, demandante y vigilante.

#### 4.1 El modelo propuesto

Como premisa básica, se reconoce que no existe capacidad institucional para enfrentar la etapa de evaluación con el adecuado nivel técnico y el rigor científico. La ausencia, hasta ahora, de una cultura de evaluación limita la existencia de cuadros técnicos con la formación y la experiencia adecuada. Asimismo, la falta de la información adecuada para apoyar la planeación y toma de decisiones se convierte en un impedimento para aplicar técnicas y métodos modernos de evaluación de impacto.

El modelo teórico de evaluación definido por la SEDESOL se presenta en la figura 2. Se observa, que la evaluación de programas y proyectos de política social se definió a partir de dos grandes áreas que se complementan y articulan entre sí.

Por una parte, se ubicaron todas las acciones que guardan relación con la **administración y operación de los programas**, las cuales se evalúan a partir de un enfoque gerencial de organización y gestión administrativa, que tiene como objetivo central evaluar el desempeño de las instancias encargadas de la administración de los programas, a partir de distintos indicadores de eficiencia.

El modelo de evaluación de gestión y organización que se ha definido, involucra un análisis pormenorizado de las áreas de dirección y organización. Además, considera de manera muy especial los aspectos de programación y presupuesto, ya que uno de los objetivos centrales del análisis se basa en el interés por conocer la relación costo-beneficio de las acciones emprendidas.

La adecuada operación de los programas representa una de las etapas más importantes para garantizar la eficiencia de la organización y la eficacia de las acciones en favor de los beneficiarios. Así, se plantea la necesidad de realizar un análisis pormenorizado de los procesos de trabajo partiendo del diseño del programa, la estructura organizativa, recursos disponibles, instancias involucradas en la toma de decisiones, los centros de poder, los mecanismos de operación, la estrategia de monitoreo y evaluación, los criterios que se aplican para la definición de estándares para la entrega de los apoyos, así como la calidad de los servicios que se otorgan a los beneficiarios.

Se ha considerado necesario elaborar mapas de procesos, con el objeto de identificar tramos de control y responsabilidad, tiempos y movimientos, personas involucradas, costos unitarios, flujos de procesos, tramos de responsabilidad, entre otros de los aspectos que se consideran importantes en este tipo de análisis.

Un aspecto fundamental en la evaluación de impacto, se asocia con la necesidad de disponer de registros administrativos que permitan efectuar el seguimiento y monitoreo de los programas. En este sentido, se consideró relevante evaluar la estructura informática que da soporte a la evaluación. En este sentido, evaluar la base de datos que contiene las características de los beneficiarios, así como los apoyos que se les han otorgado y su historial con relación al programa. Este elemento,

representa un insumo fundamental para utilizarse como marco de muestreo, sobre todo en aquellas situaciones en las que no se dispone de una caracterización preliminar de la población beneficiaria, así como de un grupo de control que permita confrontar los efectos del programa en las variables de impacto que se han identificado<sup>11</sup>.

Con todas estas acciones, la evaluación del modelo de gestión y organización está orientada a modernizar la gestión de los programas, mejorar su eficiencia, al tiempo que se busca que el funcionamiento de la organización se fundamente en un enfoque sistémico basado en un entorno de calidad, que redunde en beneficio de los servicios que recibe la población beneficiada.

Por su parte, el modelo de **evaluación de impacto** pretende determinar la eficacia de las políticas públicas, bajo la racionalidad de un esquema de costo-impacto (costo-efectividad).

En este caso, se debe partir de una caracterización precisa y rigurosa de los potenciales beneficiarios, así como de las variables estructurales y de coyuntura que condicionan la evolución del fenómeno que se desea analizar.

En condiciones óptimas, es necesario que durante la etapa de diseño se identifiquen las variables de impacto que se desean modificar a partir de la intervención del programa, las variables de control que determinan cambios en los efectos de los programas y construir escenarios tendenciales en donde se muestre cuál sería la evolución del fenómeno en ausencia del programa. Asimismo, se requiere determinar cuál sería el escenario deseable en caso de que el programa resulte eficaz y cumpla sus objetivos.

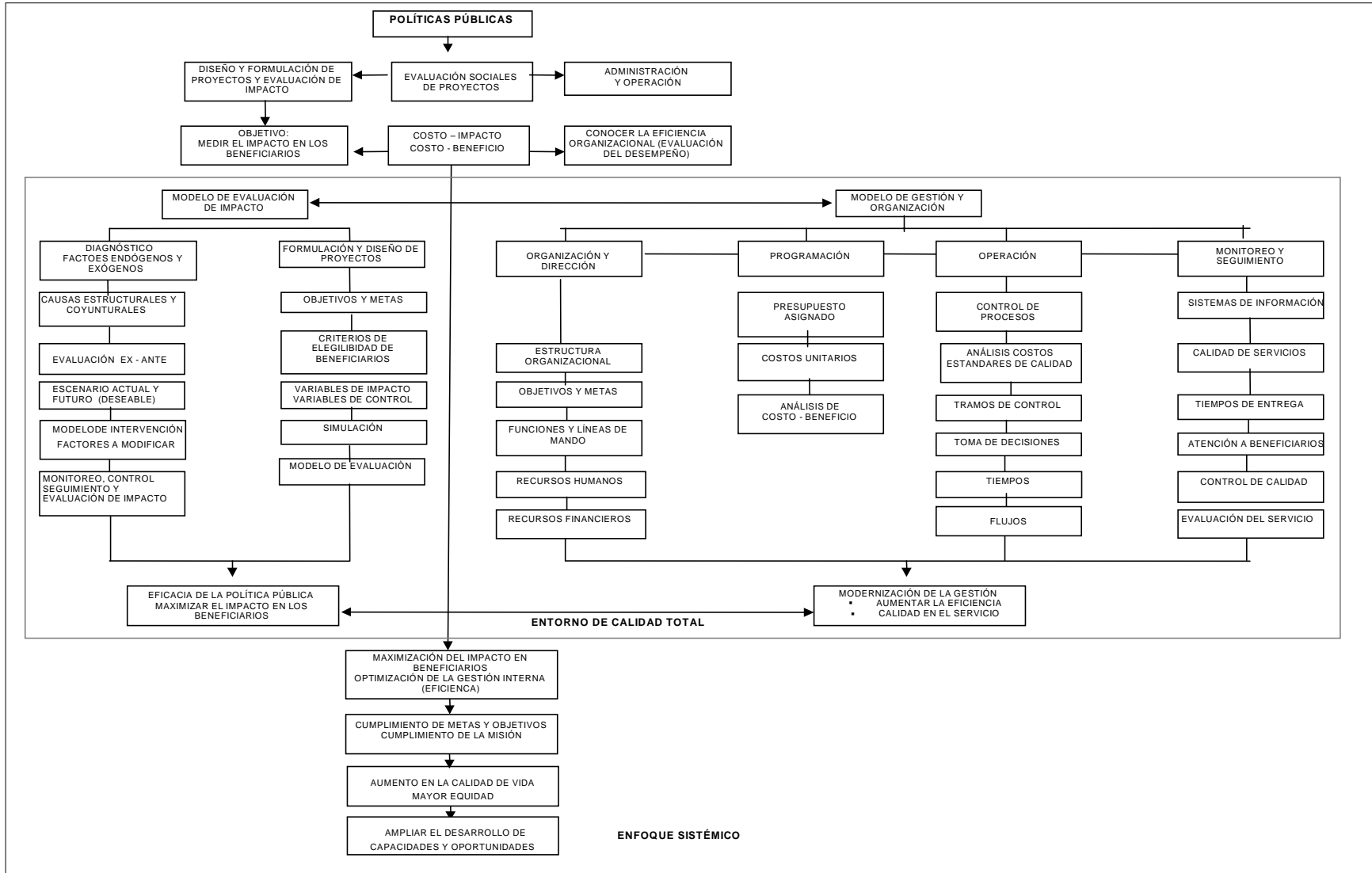
En esta etapa, se debe disponer de una base de datos cuantitativa que informe sobre la evolución de la población conforme avance la operación del programa. Así, se deberán diseñar indicadores de monitoreo y seguimiento, que permitan identificar los efectos precisos de los programas, y que muestren dinamismo conforme los beneficios de los programas son recibidos por la población objetivo.

Debe distinguirse entre aquellos indicadores que se definen para evaluar metas, de aquellos que se utilizan para medir el cumplimiento de objetivos. En cada caso, su identificación y definición depende de las características específicas del programa que se esté analizando. Por ejemplo, un indicador para evaluar una meta, puede asociarse al ejercicio de un cierto monto de recursos destinado a generar empleos en la entrega de raciones de comida; sin embargo, un indicador para evaluar los objetivos de un programa, necesariamente debe informar de qué manera se redujo el desempleo y cómo modificó la incidencia de la pobreza extrema en las familias beneficiadas como consecuencia de los apoyos recibidos.

---

<sup>11</sup> La situación descrita, corresponde con la que se observa en el conjunto de programas que actualmente se están evaluando. Las limitaciones y las capacidades para desarrollar una evaluación de impacto en estas circunstancias serán discutidas más adelante.

MODELO DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y DEL IMPACTO DE PROGRAMAS SOCIALES MÉXICO





Un error que frecuentemente se presenta en los ejercicios de evaluación, es la confusión que se genera entre acciones para el monitoreo y la evaluación de impacto. De hecho, en muchas oficinas públicas se piensa que el monitoreo de políticas puede sustituir la evaluación rigurosa de los programas, y es común asumir que el cumplimiento de metas de cobertura y el ejercicio puntual del presupuesto, guardan relación directa con los beneficios que recibe la población.

Desde un punto de vista conceptual, el monitoreo consiste en dar seguimiento a la evolución de un determinado fenómeno a partir de uno o más indicadores en el tiempo, en tanto que en la evaluación de impacto el objetivo central es determinar si los cambios favorables asociados a la evolución de los indicadores de evaluación se pueden asociar de manera directa con las intervenciones efectuadas por el programa.

Mientras que el monitoreo requiere disponer de información sobre una determinada población para diferentes intervalos de tiempo, la evaluación de impacto exige como insumo informativo indispensable, una medición de base (línea basal) que permita conocer cuál era la situación de los beneficiarios antes de la puesta en marcha de los programas, así como la manera en que evolucionó la población que no tuvo acceso a los beneficios (grupo de control).

El planteamiento metodológico y conceptual de la evaluación, es una de las fases en donde se requiere tener mayor cuidado y rigor técnico. Identificar las relaciones de causalidad y dependencia de las variables, así como la metodología estadística y econométrica apropiada, resulta fundamental para estar en capacidad de aislar los efectos del programa con relación a otro conjunto de variables exógenas que se asocian con la evolución del fenómeno que ese está analizando.

En el caso de que se planteen modelos econométricos para evaluar relaciones de causalidad, la forma funcional que se defina resulta muy importante, al igual que la dirección, nivel e interpretación de los parámetros que se desean contrastar.

En todos los casos, la generación de información cuantitativa y cualitativa se considera indispensable para cumplir los objetivos planteados en el esquema de evaluación propuesto. Determinar relaciones de causa-efecto, así como conocer la opinión de los beneficiarios con relación a los beneficios recibidos, al trato que se les da, a los tiempo de respuesta y a la pertinencia de los apoyos, se consideran insumos fundamentales para lograr una evolución integral.

En el primer caso, se optó por la realización de encuestas probabilísticas que permitieran derivar relaciones de causalidad. Además, también se consideró la realización de entrevistas a profundidad con los operadores de los programas, las autoridades locales y se abundó acerca de la experiencia generada por los beneficiario, ya que esta información se identificó como el complemento adecuado para captar las diferentes dimensiones del análisis y conocer el efecto del programa en las comunidades y de manera específica en los cambios que se generan en las relaciones sociales debido a que no todos los miembros de la localidad son beneficiarios.

## 4.2 El contexto de las evaluaciones

Teóricamente, el contexto ideal para efectuar una evaluación de impacto asume que se dispone de la siguiente información: i) una evaluación ex-ante del fenómeno que se desea estudiar, con el objeto de conocer las variables que lo condicionan desde una perspectiva estructural y de coyuntura; ii) una caracterización rigurosa de la población objetivo, que permita identificar las relaciones de causalidad, iii) una línea de base que permite conocer la situación inicial de los beneficiarios antes de la intervención; iv) un grupo de control que servirá de base para comparar la evolución del fenómeno en ausencia del programa; v) identificación de variables de control, de impacto, indicadores de monitoreo, seguimiento y evaluación; vi) un marco de muestreo apropiado que permita la aplicación de encuestas probabilísticas; vii) así como de una base de datos con registros administrativos que permitan conocer cómo se han modificado las actitudes de los

beneficiarios ante las exigencias de corresponsabilidad que se definen para la operación de cada uno de los programas.

En la literatura, es común encontrar los siguientes métodos cuantitativos para generar información que permita efectuar la evaluación de impacto de los programas:

### **Diseños experimentales controlados o aleatorizados**

Se caracteriza por el hecho de que la selección de los individuos u observaciones se realizan en forma aleatoria (selección probabilística). Bajo este contexto, se identifica un grupo bajo tratamiento, que recibirá los beneficios del programa y otro, denominado de control, que tiene características similares, pero que no tendrá ningún beneficio<sup>12</sup>.

A pesar de que esta metodología se considera óptima y se aplica con frecuencia, se debe señalar que en muchas de las evaluaciones en las que se aplica este método, se asume que aleatorización es sinónimo de igual probabilidad en la selección de las observaciones que formarán parte de la muestra. Se debe recordar que la selección de una muestra se puede considerar como un caso particular de un diseño experimental. Por ello, la teoría del muestreo ofrece alternativas metodológicas en el caso de que se quiera reducir la varianza de muestreo debido a que la población sea muy heterogénea y debe seleccionarse en varias etapas, en cuyo caso la elección de las observaciones se debe efectuar con probabilidades distintas.

### **Diseños cuasi experimentales**

Cuando no es posible aplicar algún esquema de aleatorización, las opciones que se presentan son comparar dos grupos con características similares (matching methods) o las denominadas comparaciones reflexivas. En el primer caso, se sugiere seleccionar observaciones sobre las que se asume que tienen características similares a las del grupo que recibe los beneficios del programa, y se comparan los niveles en un conjunto de variables seleccionadas. Por su parte, las comparaciones reflexivas sugieren establecer escenarios que permitan identificar cuáles eran las condiciones de los beneficiarios previo a la entrada en operación del programa. Son particularmente útiles cuando se carece de grupo de control o línea de base.

### **Diseños no experimentales**

Se aplican cuando no es posible seleccionar un grupo de control o no se dispone de una línea de base para efectuar comparaciones a partir de una muestra de observaciones bajo un esquema de selección no probabilístico. En este caso, se selecciona un grupo ad-hoc de no beneficiarios, y se establecen comparaciones entre ambos con el fin de identificar si existen diferencias estadísticamente significativas.

La situación de las evaluaciones que actualmente se están llevando a cabo a los programas de combate a la pobreza que la SEDESOL coordina, dista mucho del escenario ideal que se planteó para efectuar una evaluación de impacto, y en mucho debe ser similar a la que existe en muchos de los países de la región.

No se cuenta con un diagnóstico que permita conocer la situación inicial de la población objetivo que dio origen al diseño de los programas. Asimismo, tampoco se dispone de una línea de base que de cuenta de las condiciones que prevalecían en la población objetivo, en una etapa previa al inicio de los programas. Tampoco se cuenta con un grupo de control que permita aislar el efecto de los programas y comparar la evolución de ambos.

En la mayor parte de las situaciones, no se definieron variables de impacto ni de control, y por lo tanto no se dispone de registros administrativos que permitan contar con un historial de los

---

<sup>12</sup> En algunos programas, el grupo de control se elige de tal manera que en alguna de las etapas futuras del programa puedan ser considerados para incorporarse al grupo de beneficiarios.

beneficiarios, que pueda ser utilizado como un marco de muestreo confiable. Con todo lo anterior, observamos que la situación se aleja mucho de la ideal, y ante la falta de información la pregunta que surge es cómo es posible evaluar la pertinencia de un programa ante la ausencia casi total de información.

Para realizar la evaluación de impacto, se dispone de las reglas de operación en donde se especifican los objetivos de cada uno de los programas, se define la población objetivo y se establecen los criterios de elegibilidad, así como los montos que se asignan a los beneficiarios. Asimismo, también se dispone de algunos registros administrativos con información básica acerca de la ubicación geográfica de los beneficiarios, el tipo de apoyo recibido, el monto y algunas otras características generales.

Por otra parte, se dispone de una base de datos que se generó a partir de una encuesta probabilística que se realizó para los fines de la evaluación de impacto. Así, la pregunta relevante en este caso, es qué se puede hacer con esta información.

Un primer producto que se puede obtener, es una caracterización amplia de los beneficiarios que participan de los programas evaluados, la cual podría considerarse como la línea de base ( $t_0$ ). De esta manera, el próximo año se podría realizar otro levantamiento ( $t_1$ ), con el fin de generar información que permita conocer la evolución de los beneficiarios y establecer diferencia sobre las variables que se asocien con la condición que el programa desea mejorar ( $d = t_1 - t_0$ ).

En las condiciones actuales, esta parecería ser la opción más sensata y la técnicamente más viable. Sin embargo, con el ánimo de avanzar y de generar evidencia empírica que beneficie futuras investigaciones, se ha propuesto la aplicación de una metodología con carácter experimental que permita aproximar y aislar los efectos de los programas en la población beneficiaria.

La metodología que se propone tiene relación con los métodos indirectos que se utilizan en muestreo para la estimación de varianzas. La idea central consiste en generar semimuestras o muestras replicadas de una muestra de tamaño  $n$ <sup>13</sup>.

La manera de proceder que se propone se presenta a continuación:

- ♦ Generar submuestras de tamaño  $n_1$  y  $n_2$  a partir de una muestra de tamaño  $n$ .
- ♦ La muestra  $n_1$  se considerará como la población bajo tratamiento (GT), en tanto que la idea es utilizar a  $n_2$  como el grupo de control (GC)
- ♦ Conforme a las características de cada programa y a sus objetivos específicos, se deberán identificar las variables de impacto que guardan relación con el fenómeno de estudio
- ♦ La propuesta sugiere que a las observaciones del grupo de control (GC), se le eliminen los beneficios generados por el programa, con el objeto de tratar de aislar las externalidades
- ♦ Los modelos estadísticos y econométricos que se apliquen para determinar relaciones de causalidad, deberán plantearse con el objetivo de verificar si existen diferencias significativas en las variables de interés entre las dos poblaciones, y en tratar de identificar las causas que las explican

---

<sup>13</sup>Este tipo de métodos son comúnmente aplicados en muestreo y sus detalles técnicos pueden consultarse en Kish, L.(1965) Survey Sampling, New York: John Wiley & Sons, Inc.

## 5. La evaluación del PROGRESA

### 5.1 ¿Qué es el PROGRESA?

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) es el principal instrumento que ha diseñado el Gobierno de México para revertir las condiciones de pobreza y marginación que enfrenta la población de las zonas rurales del país.

Su concepción, parte de la premisa de que las precarias capacidades básicas de la población pobre, representan el principal condicionante que limitan su desarrollo e inserción social.

En este sentido, la interacción positiva que se genera entre la educación, la salud y la alimentación, se concibe como un instrumento eficaz para potenciar las capacidades de las personas y ampliar sus oportunidades para alcanzar mayores niveles de bienestar en el futuro.

El diseño y la operación del (PROGRESA) surge en un contexto atípico. Para su diseño, se partió de un diagnóstico acerca de la situación de pobreza extrema de las comunidades rurales del país, al tiempo que a los distintos componentes del programa se les definieron objetivos medibles muy precisos.

Esta situación permitió que se definiera un grupo bajo tratamiento y otro de control, así como un esquema de generación de datos, que ha significado la recopilación periódica de información bajo un modelo de panel, que genera evidencia longitudinal sobre la evolución del grupo con tratamiento y el de control.

Este programa inició en 1997, y tiene los siguientes objetivos:

- ♦ Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en pobreza extrema, particularmente de los niños, niñas y madres.
- ♦ Mediante una concepción integral, garantizar que el rendimiento escolar no se vea afectado por la falta de salud, la presencia de desnutrición o debido a la necesidad de realizar actividades laborales de parte de los niños y jóvenes.
- ♦ Procurar que las familias dispongan de medios y recursos para que sus hijos completen la educación básica<sup>14</sup>.
- ♦ Fomentar la corresponsabilidad y participación activa de los padres en beneficio de sus familias.
- ♦ Promover la participación de las comunidades en las acciones de política social.

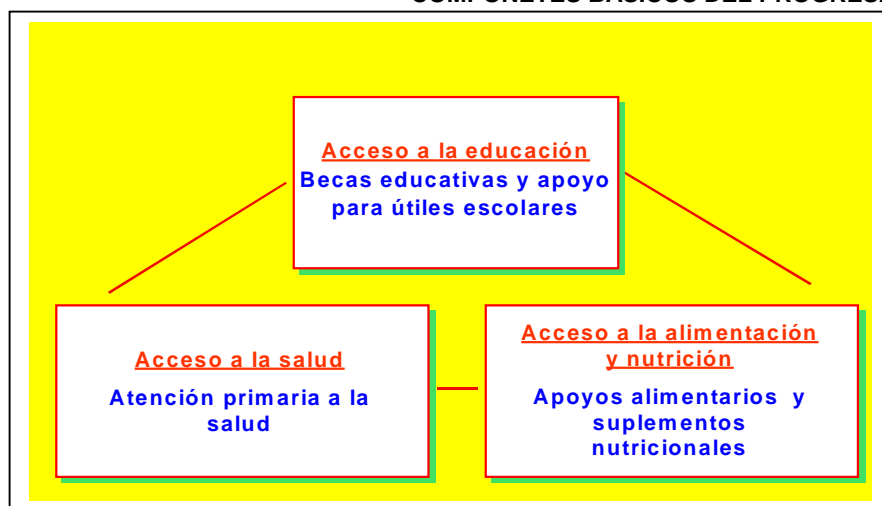
### 5.2 ¿Cómo funciona el PROGRESA?

La operación del programa se fundamenta en la interacción de tres componentes básicos que se refuerzan y articulan entre sí, y representan los elementos fundamentales que se consideran necesarios para reforzar la inversión en capital humano. (véase la figura 3).

---

<sup>14</sup> En el caso de México incluye 6 años de educación primaria y 3 de secundaria

**Figura 3**  
**COMPONETES BÁSICOS DEL PROGRESA**



### **Acceso a la educación**

Se otorgan apoyos educativos para propiciar la matriculación y asistencia regular de niños y jóvenes, menores de 18 años, a los planteles de educación básica.

Las becas monetarias se entregan a las familias que tengan hijos inscritos entre tercer año de primaria y tercero de secundaria, y a partir de este nivel, se establecen diferencias en el monto asignado con el objeto de reducir la mayor deserción escolar femenina<sup>15</sup>.

El monto de las becas que reciben los estudiantes favorecidos por el PROGRESA, se incrementan a medida que se avanza en el nivel educativo y todos los beneficiarios también reciben paquetes de útiles escolares con materiales que les ayudan al cumplimiento de los objetivos señalados en los planes de estudio.

### **Acceso a la salud**

La atención a los servicios básicos de salud está garantizado para todas las familias beneficiarias del programa, a través de la acción de la Secretaría de Salud (SS).

Se promueve un cambio de actitud y de mayor participación de la población a partir de fomentar una cultura de salud preventiva y de autocuidado, combinado con una estricta vigilancia del estado nutricional de los miembros del hogar y en especial de los menores, las madres embarazadas y en periodo de lactancia. Las acciones que contiene el paquete básico de salud se presentan en la tabla 1.

### **Acceso a la alimentación y nutrición**

Para apoyar la alimentación y nutrición de las familias en extrema pobreza, a las madres se les entrega un apoyo monetario con el propósito de mejorar su acceso a la ingesta de alimentos que proporcionan proteínas de alta calidad biológica como los lácteos y las carnes<sup>16</sup>, la cual incide de manera positiva en el estado nutricional de toda la familia y de manera particular en los menores.

<sup>15</sup> En 1999, el monto de las becas se ubicaba entre 80 pesos, para los alumnos de tercero de primaria, y 265 pesos para los que cursaban el tercero de secundaria para el caso de los niños y 305 pesos en el caso de las niñas. Por su parte, el apoyo monetario para útiles escolares en el ciclo escolar 1998-1999 fue de 90 pesos por cada alumno entre tercero y sexto grado de primaria y una asignación anual de 45 pesos por concepto de reposición. En el caso de estudiantes de secundaria se entrega una cuota anual de 170 pesos.

<sup>16</sup> En el segundo semestre de 1999, el apoyo monetario por hogar era de 125 pesos mensuales. De esta manera, una familia beneficiaria del PROGRESA con hijos en edad escolar podía recibir como máximo un monto mensual de 750 pesos.

Además, a los niños entre cuatro meses y dos años, a los de dos a cuatro años de edad que presentan algún síntoma de desnutrición, y a las madres embarazadas o en periodo de lactancia, se les proporcionan en forma gratuita suplementos alimenticios que contienen el 100% de los micronutrientes diarios requeridos por el organismo para garantizar su buen funcionamiento, así como el 20% de necesidades calóricas diarias del organismo.

Tabla 1

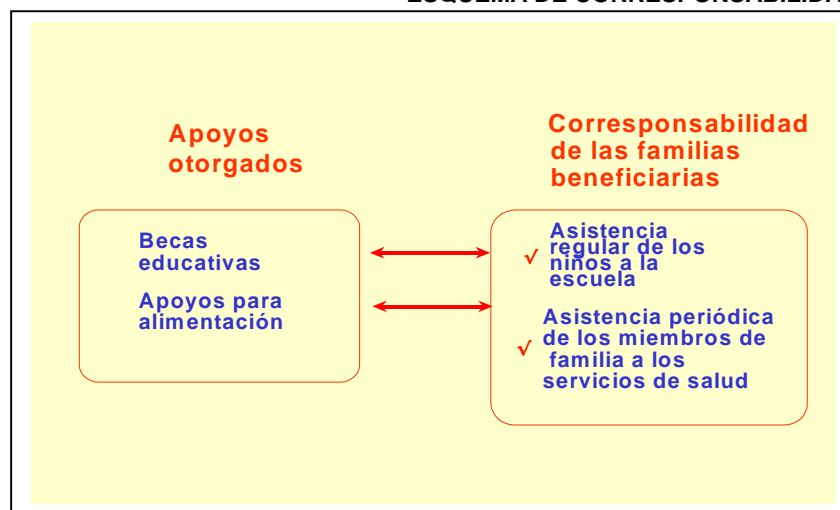
**COMPONENTES DEL PAQUETE BÁSICO DE SALUD**

♦ Saneamiento básico familiar
♦ Planificación familiar
♦ Atención prenatal, del parto y puerperio y del recién nacido
♦ Vigilancia nutricional y crecimiento
♦ Inmunizaciones
♦ Manejo de casos de diarrea
♦ Tratamiento antiparasitario
♦ Manejo de infecciones respiratorias
♦ Prevención y control de tuberculosis pulmonar
♦ Prevención y control de hipertensión arterial y la diabetes
♦ Prevención de accidentes y manejo de lesiones
♦ Capacitación comunitaria
♦ Detección y control del cáncer cérvico

Las reglas de operación del programa, prevén una activa participación de las familias y las comunidades, bajo un esquema de corresponsabilidad (véase la figura 4) que premia la constancia y el interés de las familias para revertir su situación de extrema pobreza.

Figura 4

**ESQUEMA DE CORRESPONSABILIDAD**



El compromiso se manifiesta en la voluntad de que los hijos permanezcan en los centros educativos y todos los miembros del hogar acudan a revisiones periódicas a las unidades de salud. Además, se insta a las madres para que participen en las pláticas comunitarias en donde se les capacita en acciones de educación para la salud, saneamiento ambiental y convivencia comunitaria.

Fomentar una actitud responsable, basada en el respeto por las decisiones familiares y con la plena participación de las comunidades, representa uno de los activos más importantes del programa.

Al incorporarse al PROGRESA, las familias asumen ante ellas mismas y sus comunidades, el compromiso de cumplir estrictamente con las responsabilidades que se les asignan como parte de su participación en el programa.

Así, la entrega de los apoyos está condicionada a la asistencia regular de los niños a los planteles educativos, así como a las visitas periódicas de todos los miembros del hogar a los centros de salud en las comunidades.

El incumplimiento de los compromisos contraídos en materia de salud y educación, conlleva a la cancelación automática de los apoyos conforme a los siguientes criterios que son del conocimiento de las familias y están plasmados en las reglas de operación:

### **Educación**

- ♦ **Suspensión Temporal:** la beca educativa se suspenderá cuando un beneficiario registre más del 15% de inasistencias no justificadas. La suspensión del pago de la beca corresponderá al mes en que se hayan registrado las faltas.
- ♦ **Suspensión Definitiva:** la beca educativa y el monto destinado a la reposición de útiles escolares, se suspenderán durante todo el periodo restante del ciclo escolar, al momento de que el alumno acumule más del 15% de inasistencias injustificadas respecto al total de días hábiles del calendario escolar<sup>17</sup>.

### **Alimentación**

Los apoyos alimentarios se suspenderán cuando los integrantes de la familia beneficiaria no cumplan con las visitas periódicas a los centros de salud o cuando la madre de familia no acuda a la plática mensual de educación para la salud.

Por otra parte, los apoyos del programa se suspenderán por tiempo indefinido en las siguientes situaciones:

- ♦ Cuando en tres ocasiones consecutivas la titular no asista a recibir los apoyos.
- ♦ Cuando en tres bimestres consecutivos la familia no cumpla con sus obligaciones en materia de salud<sup>18</sup>.

Una característica muy importante que le ha ganado adeptos al programa, es la manera en que se revaloriza el papel de la mujer en la sociedad, y en particular en lo que se refiere a su rol como madre de familia y su participación en las decisiones del hogar.

Por cuestiones de carácter cultural, tradicionalmente las mujeres han sido marginadas de las decisiones familiares y de manera más marcada en lo que se refiere a la toma de decisiones con relación al manejo del presupuesto del hogar.

Por ello, reconociendo su gran capacidad para la administración de los recursos, su gran sentido de responsabilidad con relación a la crianza y educación de los hijos, su espíritu de sacrificio para anteponer los intereses del grupo familiar a los propios, los mecanismos de operación del PROGRESA reconocen su labor y le han conferido un papel protagónico a las madres de familia en el programa. De esta manera, los apoyos monetarios en efectivo, que se proporcionan cada dos meses, le son entregados directamente a ellas<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Puede darse el caso de que en una misma familia uno de los hijos beneficiados no haya cumplido con la asistencia escolar y el resto sí. En esa situación, la suspensión en la entrega de la beca sólo aplicará para aquel que haya incurrido en falta.

<sup>18</sup> Las reglas de operación prevén mecanismos para que una familia que ha sido suspendida pueda ser reinstalada al programa y volver a gozar de los beneficios del programa.

<sup>19</sup> Estudios realizados en diferentes países, constatan que cuando las mujeres disponen de recursos primero piensan en sus hijos, luego en las necesidades de su vivienda, posteriormente en lo que requiere su pareja y al final están ellas. Por ello, esfuerzos en materia de microcrédito como los que promueve el Banco Grameen de Bangladesh, considera preferentemente a las mujeres como sujetos de crédito.

### 5.3 Modelo de evaluación

La etapa de evaluación es una de las más importante de toda acción de política pública. Precisar los propósitos de la evaluación, identificar la información apropiada, así como definir criterios y seleccionar los procedimientos metodológicos adecuados, resulta fundamental para responder a preguntas relacionadas con la efectividad de las acciones y a la pertinencia de los programas.

En el proceso de evaluación, se reconoce que la mayoría de las veces resulta muy complejo identificar con precisión los cambios atribuibles a la acción de los programas, ya que es muy común que en los fenómenos asociados al comportamiento de poblaciones humanas interactúen distintas variables que no permitan aislar, en forma perfecta, los cambios que se manifiestan como respuesta a las intervenciones realizadas, de aquellos que se presentan por causas exógenas que no pueden ser atribuidas al programa y que no siempre son fáciles de identificar.

Por ello, desde su concepción, el PROGRESA tuvo muy claro que disponer de un sistema ágil y moderno de monitoreo y evaluación, representaba un aspecto fundamental en la instrumentación y operación del programa, así como para determinar la viabilidad de las acciones para cumplir su propósito y contribuir a revertir la situación de marginación de las familias beneficiadas.

La aplicación de un programa como el PROGRESA representaba un hecho inédito en el caso de México. Asimismo, tampoco se registran experiencias exitosas que documenten la manera en que evoluciona el nivel de bienestar de los beneficiarios, como consecuencia de las intervenciones realizadas por el Estado a partir de la aplicación de un programa de política pública con carácter integral y en el que interactúan varias dependencias del gobierno federal.

#### Diagnóstico

En este contexto, para el programa resultaba fundamental partir de un diagnóstico preciso del volumen de población en situación de extrema pobreza, de los factores estructurales que la condicionan, así como de las características sociodemográficas de las familias y su ubicación geográfica.

De esta forma, era necesario conocer cuántos y quiénes eran los pobres, en el entendido de que de la respuesta a estas interrogantes, depende del concepto de privación que se aplique para estudiar la pobreza.

La estrategia utilizada para identificar a los pobres extremos parte de un enfoque que busca relacionar la situación económica de los hogares, medida a partir de su ingreso corriente, con las capacidades de los miembros del hogar y sus correspondientes funcionamientos.

Para enfrentar esta situación, se decidió realizar un levantamiento de información inicial en aquellas localidades del país que se identificaron con mayores niveles de marginación. Así, se puso en marcha la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (ENCASEH) que significó visitar más de 4 millones de hogares de las zonas rurales del país, recabando datos sobre las características económicas, sociales y demográficas de las familias, así como de la situación de sus viviendas y la tenencia de enseres domésticos en el hogar.

Utilizando los datos de la ENCASEH, en primera instancia se realizó una estimación de la población en situación de extrema pobreza, a partir de la aplicación del método de líneas de pobreza (LP) que utiliza como métrica monetaria de referencia el ingreso per cápita corriente total del hogar, el cual se compara con el costo de una canasta básica alimentaria<sup>20</sup>.

Posteriormente, y reconociendo que la pobreza es un fenómeno multicausal en el que interactúan variables económicas, sociales, demográficas, culturales y de salud, la estimación

---

<sup>20</sup> La canasta básica alimentaria corresponde a la definida por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).



anterior se complementó a partir de la aplicación de un modelo estadístico de análisis de discriminante, que proporciona un marco probabilístico que considera en forma conjunta las variaciones interpersonales del ingreso con las distintas características económicas y sociodemográficas de los hogares.

De esta forma, se definió un sistema de puntajes que permitió decidir quiénes de las familias clasificadas en condiciones de pobreza extrema debían ser considerada como beneficiaria del programa<sup>21</sup>.

Se reconoce que la pobreza extrema es un fenómeno que tiende a perpetuarse y heredarse entre generaciones. Así, en las familias en extrema pobreza, además de que sus integrantes tienen un estado precario de salud y nutrición y un bajo nivel de escolaridad, se ven obligadas a concentrar todas sus energías en acciones que les garanticen la subsistencia diaria, quedando imposibilitadas para emprender acciones productivas que les permitan abandonar su condición de marginalidad por su propio esfuerzo.

Por ello, el PROGRESA concentra sus acciones en aumentar las capacidades de las personas, garantizando su acceso a los servicios básicos de educación, salud y alimentación que contribuyan al desarrollo de sus capacidades y habilidades productivas.

### **Sistema de información para el monitoreo y la evaluación**

La concepción teórica del sistema de monitoreo y evaluación, parte de la premisa de que es necesario generar periódicamente datos que informen sobre la operación del programa: complementariedad de acciones de parte de las instituciones participantes, la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno en su operación, la aceptación de los apoyos recibidos por las familias, la actitud de las comunidades (beneficiarios y no beneficiarios), el cumplimiento de las responsabilidades de parte de los beneficiarios, la asistencia escolar, la visita a los centros de salud, la evolución del estado nutricional entre otros.

En este sentido, se decidió que era necesario integrar un sistema de información con dos componentes básicos: registros administrativos de las distintas dependencias que participan, así como la generación de información estadística que se consideró indispensable, a partir de la aplicación de encuestas periódicas a los hogares beneficiarios y a los del grupo de control.

#### *Registros administrativos*

El subsistema de registros administrativos, parte de la elaboración del padrón básico de localidades, familias y beneficiarios, que es generado por la Coordinación del programa, y el cual se integra en colaboración de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de Salud (SS), que representan dos instancias fundamentales que garantizan la correcta operación del programa en las comunidades.

Los listados de niños becados son del conocimiento de las instancias educativas en el ámbito local, las cuales son las responsables de darle seguimiento a la asistencia regular de los beneficiarios a los planteles, al reporte de las inasistencias y a certificar el correcto cumplimiento de las normas establecidas por el programa<sup>22</sup>.

También se han establecido controles para monitorear el aprovechamiento escolar de los becarios del PROGRESA. Con cierta regularidad, se efectúan evaluaciones académicas que tienen por objetivo evaluar la calidad de la educación impartida, al tiempo que el análisis de la

<sup>21</sup> Las variables que resultaron significativas, se coordinaron en forma conveniente para definir un umbral que fue utilizado como parte de corte que decidió cuáles familias recibirían los beneficios.

<sup>22</sup> La Comisión Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) dependiente de la SEP y el Programa de Ampliación de Cobertura (PAC) de la SS, son dos instancias fundamentales en la operación del programa que también generan información sobre los beneficios otorgados.

información permite determinar si existen diferencias entre el aprovechamiento de los alumnos beneficiados por el PROGRESA, con relación al resto de los estudiantes que no reciben los apoyos.

Por su parte, las promotoras de salud tienen la responsabilidad de llevar el registro de asistencia de las familias a los centros de salud, de hacer seguimiento del estado nutricional de los menores, así como de su proceso crecimiento y desarrollo, y son ellas quienes recomiendan la asignación de suplementos alimenticios para los menores entre dos y cuatro años que manifiestan algún grado de desnutrición. Además, deben vigilar el peso de las madres embarazadas y de aquellas que están en período de lactancia, a las cuales también se les proporciona complemento alimentario para preservar su adecuado estado de salud.

Adicionalmente, a dos años de la puesta en marcha del PROGRESA, la Secretaría de Salud realizó la Encuesta Nacional de Salud, que entre otros muchos temas analiza la prevalencia de desnutrición entre la población infantil. A partir de los resultados generados, también será posible monitorear la evolución de esta condición e identificar la capacidad de la vertiente alimentaria del programa para revertir situaciones de desnutrición leve, moderada y aguda, que se hayan presentado entre los niños de las familias beneficiarias.

### *Encuestas por muestreo*

Determinar el impacto de un programa requiere generar información periódica sobre la evolución del bienestar de los hogares beneficiados. Asimismo, también es indispensable disponer de evidencia acerca de la situación que se manifiesta en las personas que presentan condiciones similares de marginación, pero que por diversas circunstancias no fueron incorporadas al programa.

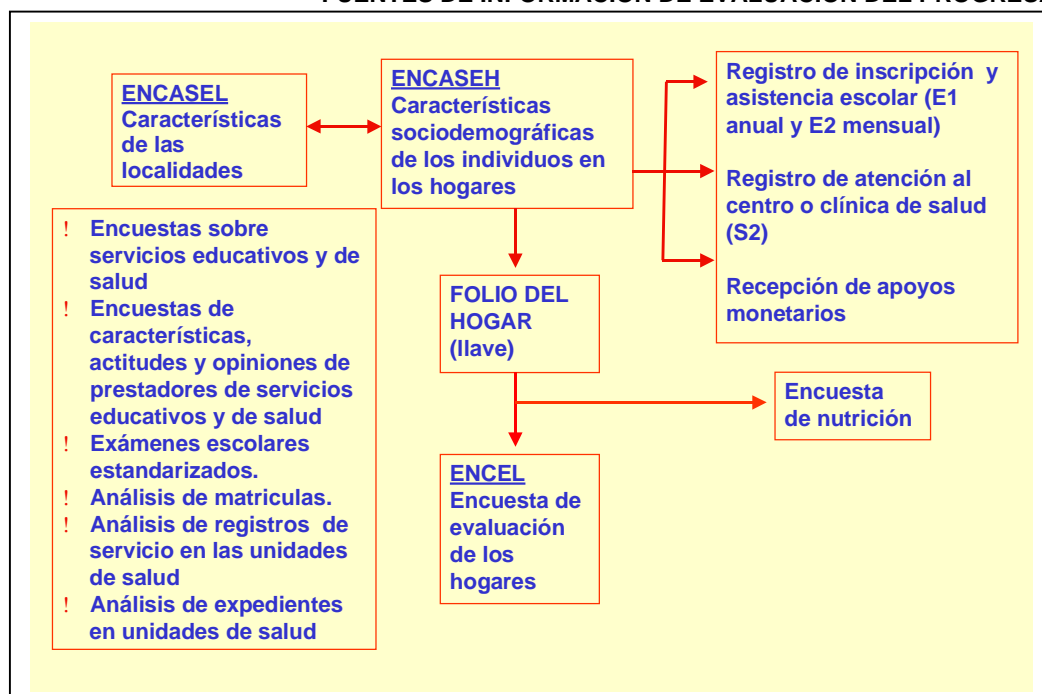
Las diferentes fuentes de información que utiliza el PROGRESA para aplicar su modelo de evaluación de impacto se presenta en la figura 5. La combinación apropiada de información cuantitativa y cualitativa, permite, además de conocer el impacto de las acciones en el nivel de vida de las familias, conocer la opinión de los beneficiarios con relación a los mecanismos de operación del programa.

### *El modelo de evaluación*

La estrategia que se siguió para desarrollar el modelo de evaluación que se aplica, parte del interés por conocer la evolución del grupo de hogares atendidos, como consecuencia de las acciones realizadas por el programa. Es decir, se sigue el modelo de incentivo-respuesta, en donde lo fundamental es determinar cuál ha sido la modificación del estado inicial de una unidad de observación (familias y personas) en el momento  $t_0$ , como consecuencia de los incentivos aplicados para modificar esa condición en el tiempo  $t_1$ .

Figura 5

## FUENTES DE INFORMACIÓN DE EVALUACIÓN DEL PROGRESA



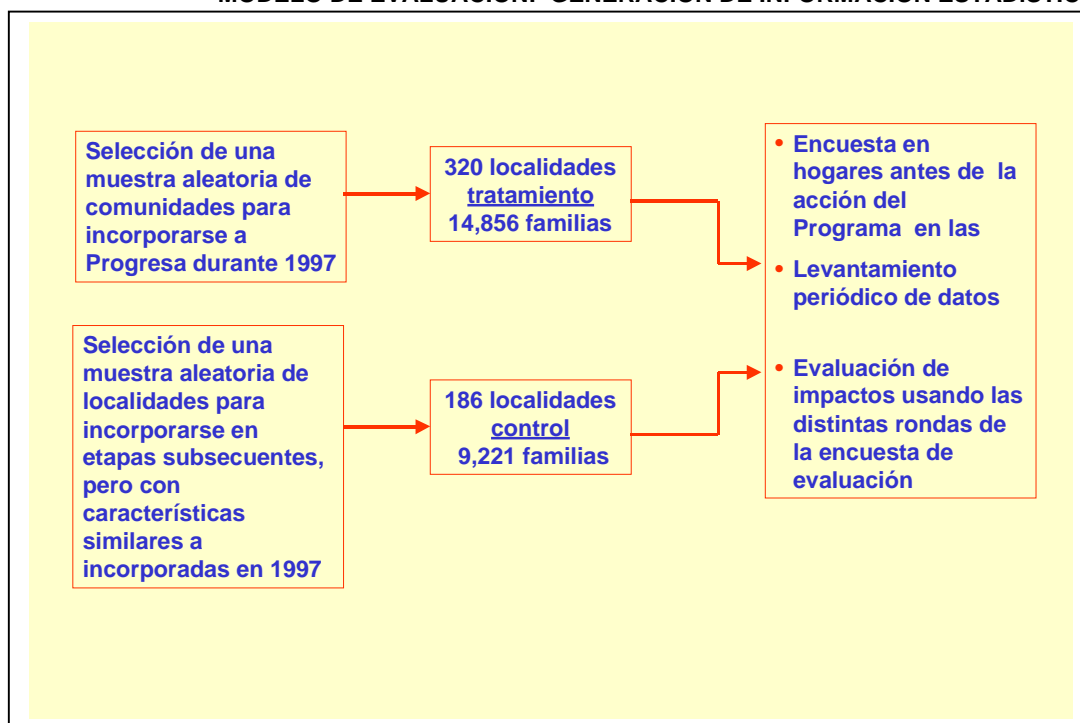
Así, la evaluación del impacto del programa consiste en establecer contrastes entre la situación que guardaban las familias en ausencia del programa (to) y aquella que presentan toda vez que ya han sido durante algún tiempo beneficiarios.

Para lograr este propósito, se recolecta periódicamente información individual familiar y de las comunidades, con el fin de disponer de elementos informativos que le permitan precisar si los cambios favorables observados en la población de referencia (los beneficiarios), se deben asociar con las intervenciones generadas por el programa.

En este contexto, se dispone de la Encuesta Continua de Evaluación (ENCCEL), que registra información sobre las familias y personas que actualmente se encuentran beneficiadas por el programa y que para fines del modelo de evaluación se considera como el grupo con tratamiento. Por otra parte, también se realiza una selección de localidades que tienen hogares con características de marginación similares a la de los hogares beneficiarios, pero que no está considerados en el padrón. A este conjunto de hogares se le denomina grupo de control (véase figura 6).

Figura 6

**MODELO DE EVALUACIÓN: GENERACIÓN DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA**



La ENCEL contiene una gran variedad de temas que se corresponden con los investigados en la encuesta inicial de caracterización socioeconómica de los hogares. El contenido de los cuestionarios que se aplican se presenta en la tabla 2.

Además de la información que se utilizó como línea de base, a la fecha se han realizado cinco rondas de la encuesta de evaluación, de modo que se dispone de un panel de observaciones que permiten conocer la evolución de los hogares y sus miembros, con relación a los efectos que las intervenciones han tenido en los diferentes componentes que maneja el programa.

Tabla 2

**CONTENIDO TEMÁTICO DE LA ENCUESTA DE EVALUACIÓN (ENCEL)**

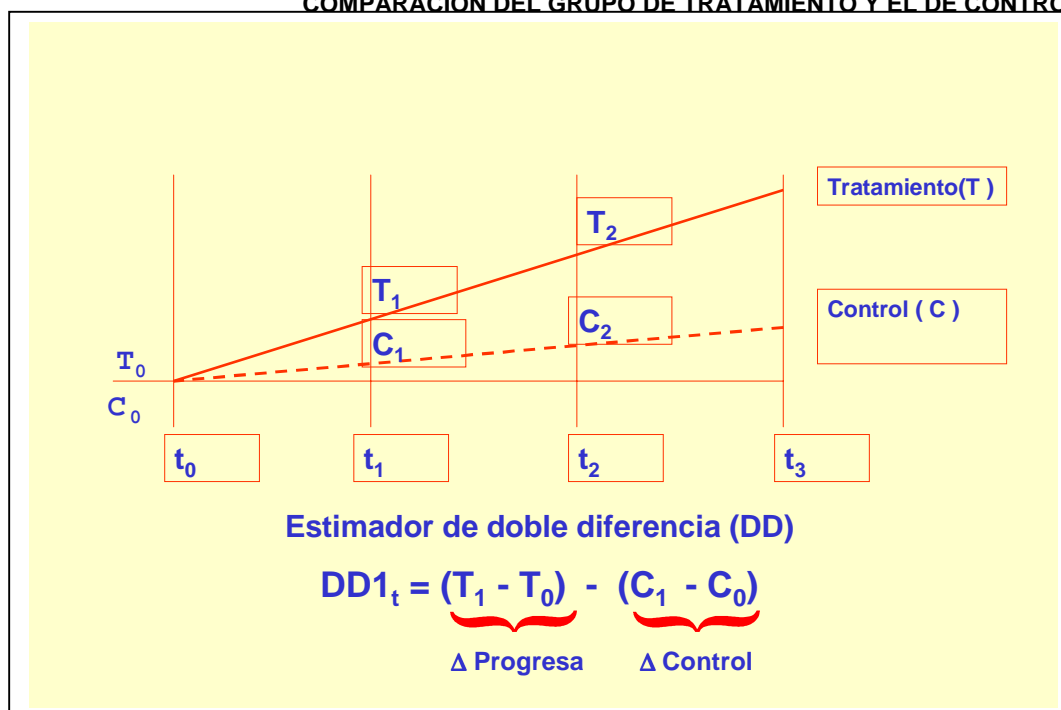
<p><b>Cambios en la composición y estructura de los hogares</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Presencia de nuevos miembros</li> <li>♦ Cambios en la jefatura del hogar</li> </ul> <p><b>Escolaridad (para los niños entre 6 y 16 años)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Motivos del abandono escolar</li> <li>♦ Razones de inasistencia</li> <li>♦ Valoración de los padres sobre la calidad de la educación</li> <li>♦ Relaciones de los padres con la escuela</li> <li>♦ Expectativa escolar de los hijos</li> </ul> <p><b>Ingreso de los hogares</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Por trabajo asalariado y cuenta propia</li> <li>♦ Negocios agrícolas y pecuarios</li> <li>♦ Traslados</li> <li>♦ Pago en especie y regalos</li> </ul> <p><b>Consumo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Consumo de productos de la CBA</li> <li>♦ Origen de los alimentos</li> <li>♦ Razones de no consumo</li> </ul> <p><b>Gasto familiar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Alimentos y bebidas</li> <li>♦ Vestido, calzado y accesorios</li> <li>♦ Enseres domésticos</li> <li>♦ Artículos escolares</li> </ul> <p><b>Migración</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Migrantes definitivos</li> <li>♦ Cambios en la estructura familiar</li> </ul>	<p><b>Cuidados de la salud</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Salud de los menores de 5 años (vacunación y episodios de diarrea)</li> <li>♦ Lactancia materna</li> <li>♦ Atención prenatal</li> <li>♦ Salud de los mayores de 6 años</li> <li>♦ Uso de los servicios médicos</li> <li>♦ Calidad de los servicios</li> </ul> <p><b>Cambios en los hogares</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Mejoras en las viviendas</li> <li>♦ Adquisición de enseres domésticos</li> <li>♦ Compra y venta de animales y productos</li> </ul> <p><b>Mujer</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Decisiones sobre el gasto familiar</li> <li>♦ Decisiones sobre los hijos</li> <li>♦ Distribución y asignación de los recursos del hogar</li> </ul> <p><b>Temas de las Comunidades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Autoridades locales y grupos organizados</li> <li>♦ Disponibilidad de servicios públicos</li> <li>♦ Hablantes de lengua indígena</li> <li>♦ Disponibilidad de planteles educativos</li> <li>♦ Disponibilidad de servicios de salud</li> <li>♦ Actividad económica</li> <li>♦ Disponibilidad de productos básicos</li> <li>♦ Apoyos gubernamentales</li> <li>♦ Disponibilidad y costo del servicio de transporte</li> </ul>
--	---

El principio que orienta y norma la metodología de evaluación se presenta en la figura 7. En la misma, se puede observar que en el inicio del programa ( $t_0$ )<sup>23</sup>, tanto los hogares del grupo de control como aquellos que reciben los beneficios del programa muestran las mismas condiciones de pobreza.

<sup>23</sup> La información generada por medio de la ENCASEH se considera fundamental en el contexto de la evaluación. En la literatura, a esta información inicial se le conoce comúnmente como línea de base, y representa la situación original de las familias beneficiadas en ausencia del programa.

Figura 7

**MODELO ESTADÍSTICO DE EVALUACIÓN: ESTIMADOR DE DOBLE DIFERENCIA  
COMPARACIÓN DEL GRUPO DE TRATAMIENTO Y EL DE CONTROL**



Posteriormente, en el momento  $t_1$ , se espera que existan diferencias entre ambos grupos de hogares, en el entendido de que una parte de ellos goza de los beneficios del PROGRESA. En caso de que las acciones tengan efectos positivos, la brecha entre ambos grupos se va ampliando en la medida de que el tiempo transcurre y van mejorando en forma paulatina las condiciones de los hogares que conforman el grupo en tratamiento.

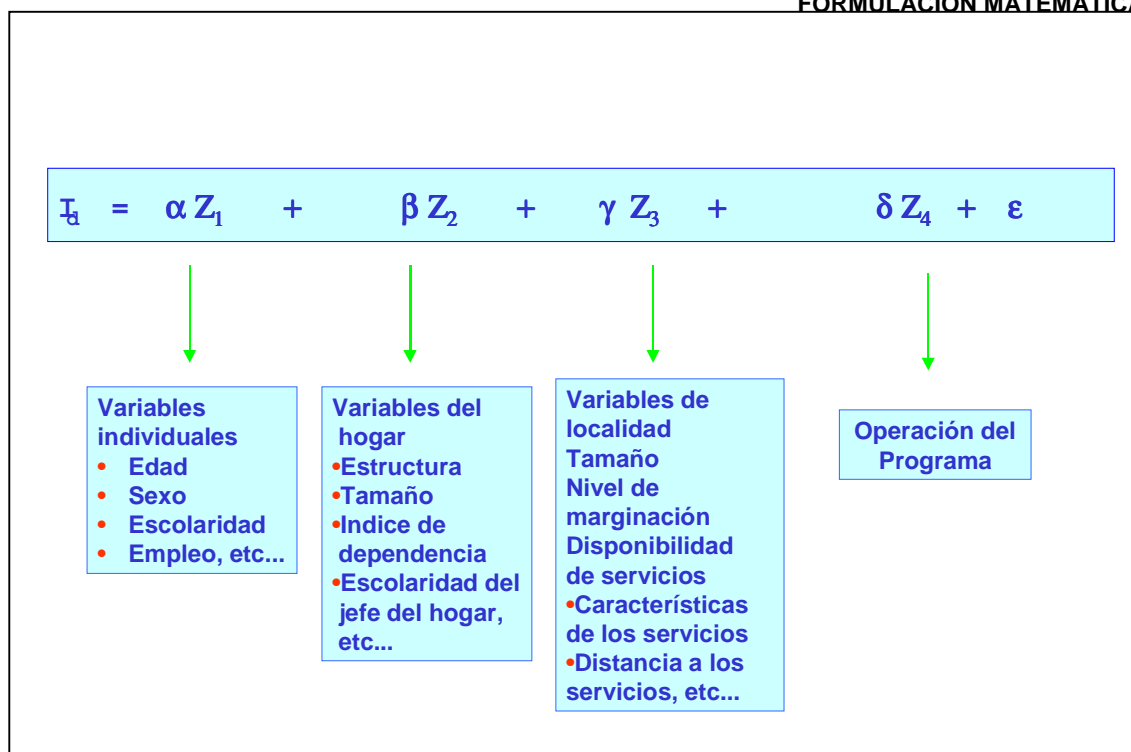
Así, la lógica del modelo de estimación de doble diferencia que se aplica, evalúa los cambios que ocurren en la población objetivo entre los momentos  $t_1$  y  $t_0$  [ $d_1 = (t_1 - t_0)$ ] y a esta diferencia le descuenta la diferencia que existe en la situación del grupo de control en el mismo intervalo de tiempo [ $d_2 = (C_1 - C_0)$ ] ( $DD = d_1 - d_2$ ). Por esta razón, el modelo recibe el nombre de estimador de doble diferencia.

El hecho de que al estimador final se le reste el efecto del grupo de control respecto a la evolución de una variable de interés, garantiza que el resultado represente el efecto neto de la intervención generada por programa en el nivel de la variable analizada<sup>24</sup>.

La formulación general del modelo econométrico que se utiliza para medir el impacto del programa en el estatus de pobreza de las familias beneficiadas se presenta en la figura 8.

<sup>24</sup> En el contexto de la teoría estadística, a este tipo de modelo le corresponde el nombre de un diseño experimental controlado o aleatorizado, en donde se elige a un conjunto de observaciones para aplicarles un determinado tratamiento, y por otra parte se involucra otro conjunto de observaciones con características similares denominado grupo de control. Desde el punto de vista teórico, esta manera de proceder es la adecuada, ya que se tiene control total sobre las intervenciones en el grupo bajo tratamiento y los métodos estadísticos disponibles permiten generar estimadores en donde es posible aislar el efecto neto de los programas.

Figura 8  
**MODELO DE ECONOMETRICO DE EVALUACIÓN**  
**FORMULACIÓN MATEMÁTICA**



Se trata de un modelo multivariado, que relaciona la condición de pobreza extrema de las familias, con diferentes características de los hogares (demográficas, económicas, sociales, educativas, de salud, etc.). Existe un conjunto de variables individuales relacionadas con atributos sociodemográficos de los miembros del hogar. Por otra parte, también se consideran variables que evalúan el confort del hogar, al tiempo que se involucran en la estimación algunas características de las localidades en donde residen los hogares beneficiados como variables de control.

En todos los casos, los parámetros asociados a las variables independientes medirán el efecto de cada una de ellas en la evolución del nivel de bienestar de las familias, como consecuencia de las acciones del programa.

Es evidente que el modelo que se presenta, es sólo una representación general de las múltiples relaciones de causalidad que se pueden establecer entre las variables analizadas. De hecho, para cada uno de los temas de la encuesta se adopta una forma funcional específica y los parámetros asociados a las variables tienen una interpretación particular que depende del tipo de fenómeno analizado, así como de las variables que interactúan o ejercen influencia en el comportamiento de la variable dependiente.

Los diferentes temas sobre los que interesa evaluar su impacto a partir del tipo de relaciones como la descrita se presentan en la figura 9.

Figura 9

- **Inscripción escolar**
- **Asistencia regular a la escuela**
- **Aprovechamiento escolar**
- **Estado de salud**
- **Utilización de los servicios de salud**
- **Cuidado preventivo y curativo**
- **Desnutrición**
- **Patrones y consumo de los hogares**
- **Distribución intrahogares del gasto**
- **Estatus de la mujer**
- **Costo-efectividad**
- **Trabajo infantil**
- **Desarrollo de actividades productivas y trabajo de los adultos**
- **Inmigración y emigración**
- **Uso del tiempo**
- **Transferencias entre hogares**
- **Cambios en la composición y jefatura de los hogares**
- **Cambios en precios en las comunidades**
- **Cambios en los los servicios educativos y de salud**
- **Opiniones de los beneficiarios y no beneficiarios sobre el Programa**
- **Operación del Programa**

En algunos casos, se combina la información de la encuesta, con datos reportados en los registros administrativos con el objeto de determinar los verdaderos efectos de las acciones , así como para aislar los factores exógenos asociados a la evolución del fenómeno.

## 6. Resultados

A la fecha, se han efectuado diversas evaluaciones de los efectos del PROGRESA en los niveles de bienestar de la población. Hasta ahora los resultados obtenidos son alentadores y muestran un efecto positivo del programa en la salud, la educación y la alimentación de la población beneficiaria.

### 6.1 Educación

Un aspecto central en el diseño del PROGRESA, se asocia al interés de vincular el capital humano con el bienestar futuro de niños, y de manera específica con la posibilidad de que mediante la educación puedan revertir en el largo plazo la situación de pobreza que actualmente enfrentan. En este sentido, un primer aspecto que resultó fundamental en la evaluación fue determinar los progresos que en materia educativa podrían generarse con las intervenciones del programa. Así, el interés se asocia por conocer si los estímulos escolares otorgados a los hogares se consideran adecuados y motivan a las familias a fomentar la permanencia de sus hijos en los centros educativos. Es decir, se desea determinar si el monto del incentivo económico (el costo de oportunidad) es suficiente para que los hogares decidan dejar a sus hijos en la escuela en lugar de enviarlos a trabajar para que contribuyan al ingreso del hogar.

Es de todos conocido que los factores asociados al rezago educativo en las áreas rurales está asociado fundamentalmente al menos a tres aspectos estructurales:



## La no asistencia a la escuela

A pesar de los avances logrados, en México aún existe una proporción significativa de niños que nunca han asistido a la escuela.

Las estadísticas revelan que la proporción de niños en edad escolar (6 a 16 años) que nunca ha asistido a los centros educativos, ha descendido sistemáticamente a partir de 1990. Sin embargo, se estima que a mediados de la década de los noventa existía un 2.5% de menores que enfrentaba esas condiciones<sup>25</sup>.

Este porcentaje, que podría considerarse como poco significativo, debe necesariamente analizarse en el contexto de la dispersión geográfica de las comunidades y de manera especial con relación a la ubicación de los planteles educativos disponibles. Es muy probable que esos niños nunca puedan lograr el acceso a la educación básica, debido a que en sus comunidades no se cuenta con escuelas, y la distancia que separa a sus localidades de otras en donde existen centros educativos hace prácticamente imposible que puedan sus padres puedan optar por enrolarlos en los servicios educativos.

## El abandono escolar

El abandono de los planteles a la mitad del año lectivo o en algún momento del ciclo escolar, representa una constante en el caso de México. De un ciclo a otro, se observan caídas significativas en la matrícula escolar, por lo que los grupos se reducen y con ello la probabilidad de que un niño no pueda concluir sus estudios de educación media superior y aún los de educación secundaria, aumenta conforme la edad avanza.

Es preocupante la alta proporción de alumnos que abandonan la escuela después de 4 o 5 años de haber estado en ella, reflejándose mayores tasas de deserción y abandono en el caso de las mujeres, sobre todo en el tránsito de la primaria a la secundaria.

En las familias en extrema pobreza, sólo el 85% de los niños de 12 años de edad permanece inscrito, en tanto que para las mujeres de la misma edad el porcentaje se ubica alrededor del 80%. Esto refleja que la falta de continuidad escolar representa uno de los problemas más importantes para incrementar el nivel educativo de la población.

## La inserción tardía

Otro problema que frecuentemente se presenta es que en muchas ocasiones los padres desconocen cuál es la edad apropiada para inscribir a sus hijos a la escuela, lo que genera un fenómeno de ingreso tardío a la primaria.

Información recabada por la Coordinación del PROGRESA, revela que en las familias en pobreza extrema de las zonas rurales, a los seis años de edad se registra un 21% de niños y niñas que no están inscritos en la escuela.

---

<sup>25</sup> Resultados de las evaluaciones preliminares realizadas por la Coordinación del PROGRESA, estiman que en las zonas rurales del país el porcentaje de niños que nunca han asistido a la escuela es del 7.2%. (véase PROGRESA, Más Oportunidades para las Familias Pobres. Evaluación de Resultados del PROGRESA, Primeros Avances, 1999.)

Figura 10

**INCREMENTOS EN LA INSCRIPCIÓN ESCOLAR CON APOYOS DEL PROGRESA**

**Inscripción escolar de niños de 6 a 16 años**

<b>Años de escolaridad terminados</b>	<b>Porcentaje de aumento</b>
<b>3</b>	<b>1.7</b>
<b>4</b>	<b>2.8</b>
<b>5</b>	<b>3.8</b>
<b>6</b>	<b>17.0</b>
<b>7</b>	<b>3.5</b>
<b>8</b>	<b>3.2</b>

Posteriormente, y conforme aumenta la edad, la proporción tiende a disminuir de manera importante, pero a los 16 años persisten tasas de 7% y 8% para hombres y mujeres respectivamente, que revelan que ese grupo de menores nunca ha asistido a un centro educativo.

En la figura 10 se presenta los resultados de la evaluación realizada y se muestra cómo evolucionó el incremento relativo de la eficiencia terminal en los diferentes ciclos escolares como resultado de las intervenciones del programa.

En todos los años que cubren las becas otorgadas por el programa, se puede apreciar que se han registrado efectos positivos. Es decir, las becas del PROGRESA se han traducido en incrementos en la permanencia de los menores en las escuelas.

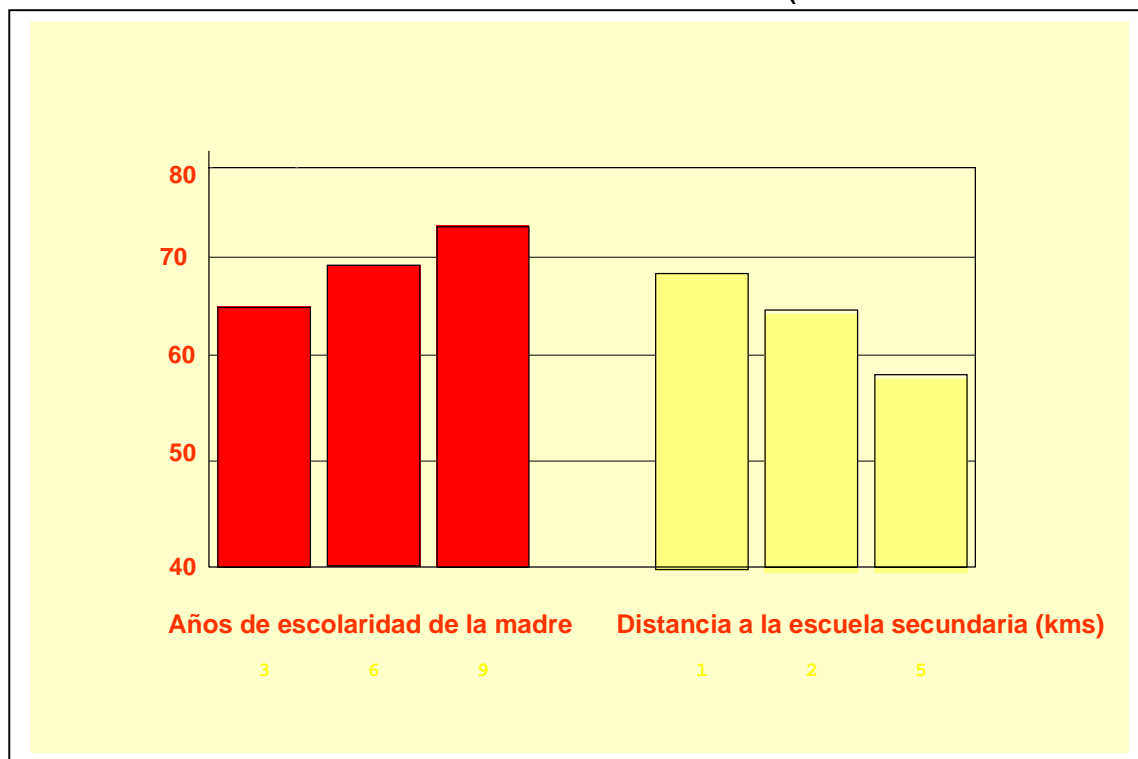
Los impactos han sido diferenciales. Sin embargo, se debe señalar que los avances más significativos se observan en el sexto año (año terminal del ciclo básico de enseñanza en México), lo cual se traduce en que un mayor número de niños y niñas han concluido su educación primaria, situación que tenía una menor probabilidad de ocurrir en ausencia del programa.

Posteriormente, los aumentos relativos en la tasa de matriculación para los primeros años de la enseñanza secundaria son positivos pero aún modestos. Esta situación podría indicar que aún no es suficiente la acción del programa para retener a los hijos de las familias en las escuelas de educación secundaria<sup>26</sup>.

Por otra parte, y como se ha documentado en otros estudios realizados para México y otros países de América Latina y el Caribe, se comprueba que existe una correlación positiva entre el nivel de educación de la madre y la distancia del hogar a la escuela. Estas variables que inciden de manera favorable en la tasa de matriculación secundaria tal y como se muestra en la figura 11.

<sup>26</sup> Estos juicios de valor y el análisis que se presenta debe considerarse muy preliminar, ya que se basa en los primeros datos recabados por las encuestas de evaluación. Será necesario esperar a los resultados de la evaluación que en estos momentos se está realizando para poder generar conclusiones definitivas sobre el efecto de las becas en la tasa de matriculación secundaria.

**Figura 11**  
**PROPORCIÓN DE NIÑOS Y NIÑAS EN CONDICIÓN DE POBREZA EXTREMA QUE SE INSCRIBEN A LA SECUNDARIA POR ESCOLARIDAD DE LA MADRE Y DISTANCIA A LA ESCUELA (SIN APOYOS DEL PROGRESA)**



El hecho de que la madre cuente con educación secundaria genera una diferencia de más de ocho puntos porcentuales en la tasa de matriculación, en comparación con madres que sólo cursaron tres años de educación básica.

Por su parte, el que la escuela se encuentre a 5 kilómetros de distancia del hogar, se refleja en una caída de 10 puntos en favor de la tasa de inscripción de los hijos a la escuela secundaria.

## 6.2 Trabajo infantil

Uno de los aspectos centrales en el diseño del componente educativo del PROGRESA, está orientado a desalentar el trabajo infantil a partir enfatizar que la inversión en capital humano es un factor fundamental para salir de la pobreza en el largo plazo.

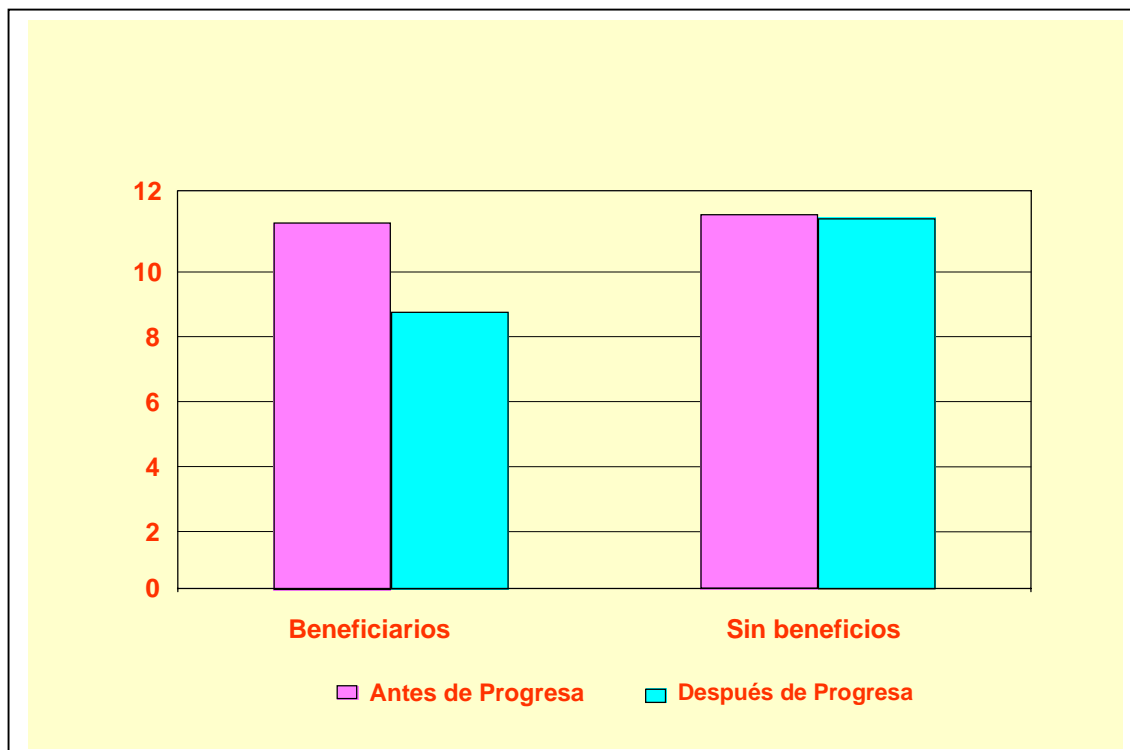
Era de esperarse, que la condición de entrega de los estímulos a las familias, genere un incremento en las tasas de matriculación y por cierto contribuya a disminuir la presencia de menores en actividades económicas que contribuyan al ingreso familiar o ayuden al manejo de algún negocio propiedad de los hogares.

Era lógico suponer que la entrega de becas a los hogares desalentara el trabajo infantil, dado que las reglas de operación del programa establecen que es obligatoria la asistencia regular de los niños a los planteles educativos como condición fundamental para recibir este apoyo. Sin embargo, lo importante era valorar si los incentivos entregados por el programa eran superiores a los costos de oportunidad que representa para las familias mantener a sus hijos realizando actividades económicas.

A partir de los resultados que se presentan en la figura 12, se comprueba que el PROGRESA ha logrado reducir en más de un 27% la participación de los menores en el mercado de trabajo. De hecho, la prueba más patente del efecto positivo del programa se corrobora al observar que entre la población no beneficiada no existen diferencias significativas en las tasas de empleo observadas en el grupo de control. Es decir, que ante la ausencia de incentivos las familias optan por que sus hijos se mantengan en el mercado de trabajo aún a costa de que ellos pierdan la oportunidad de educarse.

Figura 12

TRABAJO INFANTIL: NIÑOS BENEFICIARIOS Y NIÑOS NO BENEFICIARIOS DE 12 Y 13 AÑOS

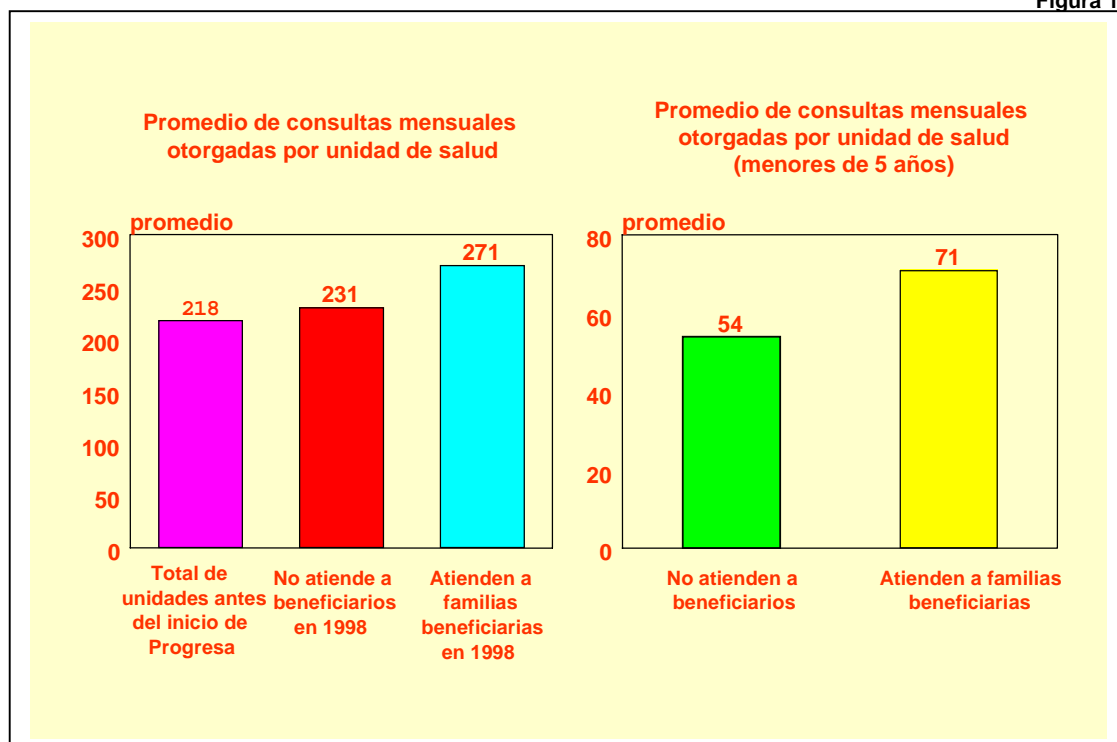


### 6.3 Salud

La salud de la población se identifica como una condición básica para lograr un mejor aprovechamiento y rendimiento escolar, así como adecuados niveles de productividad y eficiencia laboral. Por ello, a través del PROGRESA se condiciona la entrega de los beneficios a la asistencia periódica de todos los integrantes de las familias a los centros y unidades de salud.

En este sentido, y al igual que en el caso del componente educativo, se esperaba que la entrada en operación del programa fuera suficiente para lograr un incremento en la asistencia de las familias a las unidades de salud. A partir de los resultados que se presentan en la figura 13, se puede observar que existen diferencias significativas en el promedio de consultas otorgadas mensualmente para atender a la población menor de 5 años, entre las submuestras que se comparan.

Figura 13



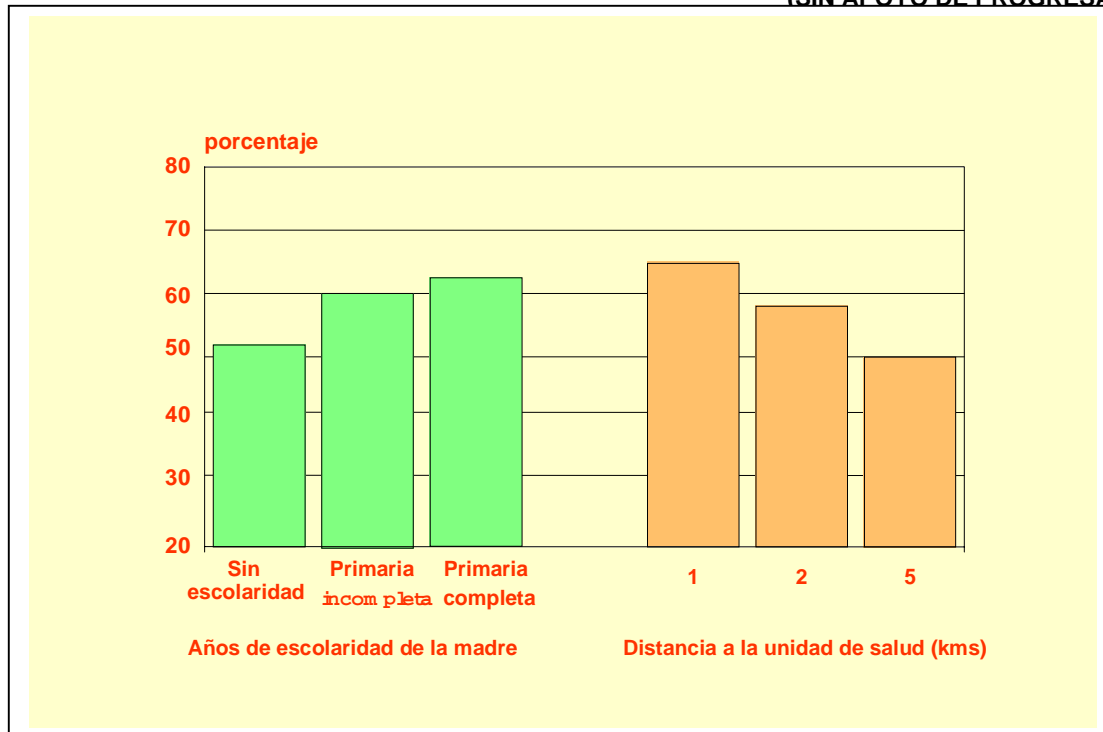
Asimismo, el efecto del PROGRESA también se aprecia en el promedio de consultas otorgadas mensualmente por cada unidad de salud, el cual presenta una diferencia de 40 consultas, entre aquellos centros de atención a donde acuden los beneficiarios, con relación al resto que atiende a población abierta.

Existen situaciones en donde a pesar de que existen centros de salud, la población de las comunidades no asiste a solicitar el servicio. De hecho, en la figura 14 se observa que el nivel de escolaridad de la madre es una variable que incide en la concurrencia de las familias para la atención de la salud.

Esto confirma que el nivel de educación de la madre es una variable que se debe controlar cuando se analiza el efecto del programa con relación al cuidado de la salud de los miembros del hogar. El no considerar la correlación positiva entre estas dos variables puede conducir a sesgos de especificación en el modelo y por supuesto a errores de interpretación en los resultados.

Figura 14

**PROPORCIÓN DE HOGARES DONDE ALGÚN MIEMBRO ASISTIÓ A LOS SERVICIOS DE SALUD  
(SIN APOYO DE PROGRESA)**



## 6.4 Alimentación

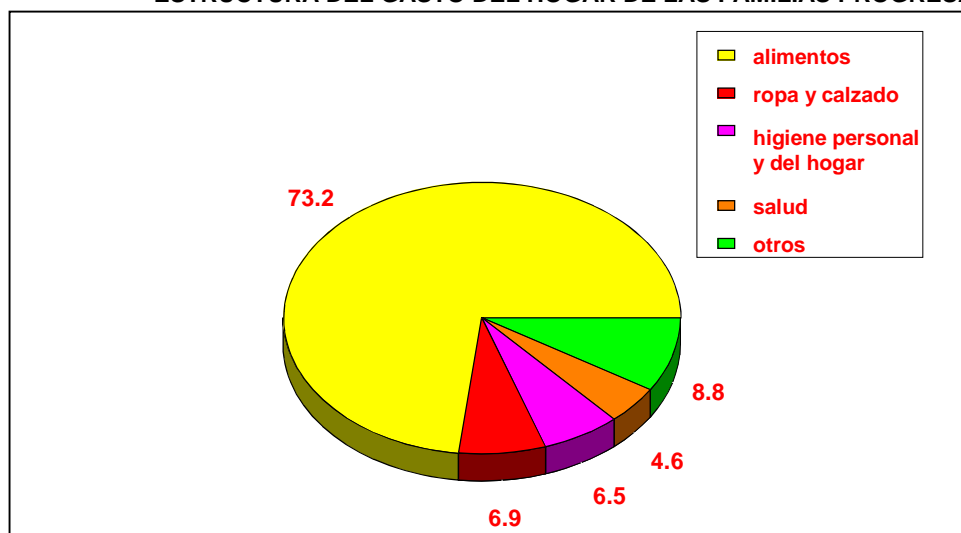
La intención de proporcionar un apoyo monetario a las familias, se asocia con el hecho de que la alimentación se considera esencial para preservar la salud, motivar un adecuado estado nutricional de los menores y contribuir a generar un mayor aprovechamiento escolar.

A cada una de las familias beneficiarias del PROGRESA, se les entrega un monto de 135 pesos mensuales con la intención de que estos recursos contribuyan a formar el presupuesto familiar, buscando que esto se traduzca en una mayor compra de alimentos y por supuesto en un mejor estado nutricional de las personas.

Los resultados preliminares de la evaluación reportan que los apoyos monetarios ha tenido un efecto positivo en la estructura del gasto familiar. A partir de las figuras 14 y 15, se constata que de cada 10 pesos que los hogares destinan al consumo, 7 de ellos se aplican para la compra de alimentos.

Asimismo, dentro del gasto alimentario, se observa las diferencias que se han manifestado en la estructura de la demanda en los hogares que participan en el PROGRESA. Se ha manifestado un incremento del 33% en el presupuesto que los hogares destinan para la compra de leche y sus derivados, en tanto que los recursos destinados a la compra de carne han aumentado en 24%. Desde el punto de vista nutricional, esta estructura del gasto alimentario se considera adecuada ya que la proteína que proporcionan este tipo de alimentos es de alta calidad biológica, lo cual contribuye al adecuado desarrollo físico e intelectual de las personas.

Figura 15  
ESTRUCTURA DEL GASTO DEL HOGAR DE LAS FAMILIAS PROGRESA



Otro rubro alimentario que también mostró aumentos, es el relacionado con el consumo de trigo y sus derivados (panes). Estos alimentos proporcionan un porcentaje muy significativo del requerimiento de carbohidratos que las personas requieren. El presupuesto destinado a la compra de estos bienes creció en 32%, en tanto que lo destinado para la compra de frutas y verduras aumentó casi el 20%.

Es de esperar que todos estos aumentos, se reflejan en la cantidad y calidad de la ingesta de los hogares, y la evaluación realizada permite afirmar que el consumo calórico se ha incrementado en poco más del 6%, lo cual se traduce en un aumento en el porcentaje de adecuación nutricional de las personas.

Este tipo de resultados, combinados con la atención de las madres a los programas de vigilancia nutricional, hacen pensar que a través del PROGRESA se está contribuyendo a atender los problemas de desnutrición crónica y aguda que aquejan a la población infantil.

Figura 16  
CAMBIO PORCENTUAL EN EL GASTO DE LOS HOGARES BENEFICIARIOS RESPECTO A LOS HOGARES SIN APOYOS

GRUPO DE ALIMENTO	PORCENTAJE DE AUMENTO
Frutas y verduras	19.3
Leche y queso	33.8
Carne	24.2
Pan	32

## **7. Conclusiones**

En México, no existen antecedentes que permitan conocer la eficacia de los programas de política social en el nivel de vida de la población, y tampoco esta vigente una cultura de rendición de cuentas que permita conocer el efecto de las intervenciones estatales en la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso.

Los actuales programas que se aplican para el combate a la pobreza, carecen de la base informativa necesaria para poder llevar a cabo una evaluación de impacto, así como para determinar relaciones de costo beneficio de las acciones públicas.

Se consideran muy significativos los primeros avances que se han registrado en materia de evaluación. La obligatoriedad de informar y presentar indicadores de gestión



## **Sesión IX: La experiencia de Venezuela en planificación**

---

***Fernando Hernández<sup>1</sup>***

### **1. Presentación**

El desarrollo de la planificación en Venezuela está ligado al devenir de su economía petrolera, la condición de gran distribuidor de excelente petróleo que tiene el Estado, lo lleva a asumir responsabilidades que se traducen en un importante grado de intervención en la economía.

La revelación del petróleo para Venezuela se ilustra por su incidencia en las variables macroeconómicas, su importancia llega a ser tal que determina la existencia de un país dual en su funcionamiento.

En el marco del Seminario de Alto Nivel sobre Funciones Básicas de la Planificación (Experiencias Exitosas), a realizarse en La Habana, Cuba, los días 16 y 17 de noviembre de 2000, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Ministerio de Economía y Planificación de la República de Cuba, el Ministerio de Planificación y Desarrollo de la República Bolivariana de Venezuela, a través del Viceministro de Planificación y Desarrollo Económico, Dr. Fernando Hernández, presenta la ponencia: "La Experiencia de Venezuela en Planificación".

---

<sup>1</sup> Viceministro, Ministerio de Planificación y Desarrollo de Venezuela

La ponencia se divide en tres grandes partes:

### **Antecedentes**

En él se señalan los grandes hitos de la planificación en Venezuela hasta el año 1998, articulando la discusión sobre la realidad de nuestro país en ese período, con los diversos planteamientos que se generaron en otros países de América Latina.

### **Las nuevas realidades**

El Entorno de la Planificación y el Rol del Ministro de Planificación y Desarrollo de Venezuela. En este aparte se considera el nuevo marco constitucional y de otros instrumentos legales, y los desarrollos derivados del proceso constituyente. Igualmente se analiza el papel que le ha tocado jugar recientemente al Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD), como organismo rector del Sistema Nacional de Planificación de Venezuela.

### **El futuro**

Nuevos Retos. En este último capítulo se presentan los elementos que constituyen la configuración básica para la planificación sus diferentes ámbitos espaciales y temporales en Venezuela, así como los recientes cambios en la concepción metodológica de la Planificación, en donde, la dimensión estratégica tiene una importancia fundamental. En el cierre de este último punto, se puntualizan una serie de ideas sobre los componentes que deberán formar parte del proyecto de Ley del Sistema Nacional de Planificación que está formulando el MPD.

## **2. Ponencia: “La experiencia de Venezuela en planificación”**

### **Antecedentes**

En Venezuela antes de 1958, hubo esfuerzos importantes en el proceso de formulación y ejecución de planes, así como, en el establecimiento de arreglos institucionales para garantizar el desarrollo del proceso. Ya en 1941 se percata el Gobierno Nacional de la imperiosa necesidad que tenía el país de acometer obras públicas, para empezar a superar el estado de atraso en que se encontraba, luego de haber permanecido los primeros treinta y cinco años del siglo XX, sumido en una férrea dictadura. Para ordenar ese proceso de ejecución de obras, se creó el Consejo Nacional de Obras Públicas, el cual puede considerarse como el primer órgano de planificación del país. Su desempeño fue encomiable, pues el Presidente de la República Isaías Medina Angarita anunció el 31 de enero de 1942, el Plan Cuatrienal de Obras Públicas, donde se preveía una inversión de cien millones de dólares a ser ejecutados entre 1942 y 1946. Allí se contemplaban obras sanitarias, de vialidad, puertos y aeropuertos, edificios públicos, edificaciones escolares, apoyo a la agricultura y a la ganadería y el desarrollo dentro de la agroindustria, de aquellas industrias preferenciales para subsanar situaciones carenciales de productos como; gradas y aceites, leche en polvo, conservas alimenticias, etc. Años más tarde, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) formuló, entre otros, los siguientes planes: Plan Preliminar de Transporte (1947), Primer Plan Preliminar de Electrificación (1947), y conjuntamente con el Ministerio de Agricultura y Cría, el Plan Mínimo de Producción Agrícola (1946-1947) y el Plan de Irrigación de 20 años (1949). Así mismo, en el periodo antes de 1958, se crearon el Ministerio de Minas e Hidrocarburos (1951), con el objeto de regular las relaciones con las industrias transnacionales del petróleo, y la Oficina de Estudios de la Presidencia de la República, con la finalidad de impulsar la creación de industrias básicas en los sectores siderúrgicos y petroquímicos.

En el caso venezolano la Constitución de 1961 no sólo atribuía al Estado la mayor responsabilidad sobre el desarrollo y el crecimiento, sino que además señala la planificación como el instrumento más idóneo para ejercer dicha responsabilidad. Si bien la Constitución admitía claramente la vigencia de una economía mixta con preponderancia de iniciativa privada, la planificación era entendida como un paso más en la acción económica del Estado.

Este acuerdo sobre el papel del Estado no se dio únicamente en Venezuela, la gran mayoría de las Constituciones latinoamericanas en la década de los sesenta, amplio poder de orientación sobre el conjunto de las actividades económicas dentro de un contexto de economía mixta.

La Constitución de 1961, atribuía al Estado venezolano la responsabilidad del desarrollo económico y social del país y favorecía su intervención directa. En efecto, el Artículo 95 de dicha Constitución dice textualmente; “el Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país”.

Por otra parte, el Artículo 98 establece: “El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo del país”.

¿Cuáles son los antecedentes del Proyecto político de la Constitución de 1961?

El modelo de industrialización sustitutiva, programa económico del proyecto político, aparece tardíamente en Venezuela, muchos años después de haberse iniciado en Argentina, Brasil, Uruguay y Chile. Este modelo se identificaba con un movimiento político conocido como reformismo que pregona la modernización económica, social, y política; el nacionalismo y el estatismo, como su plataforma programática. La modernización significaba industrialización y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, modificando las estructuras del poder político a través de una mayor participación de empresarios nacionalistas. El nacionalismo no intentaba romper sus vínculos tradicionales con los países desarrollados del centro, sino redefinirlos a través de una relación de igual a igual. El estatismo otorgaba al sector público una acción protagónica en la ejecución del programa económico, ya que se consideraba que el empresario privado y otros actores sociales que sustentaba el nuevo proyecto político, eran débiles y con posiciones heterogéneas frente a los países industrializados.

Estos principios formaron las bases de las plataformas políticas de movimientos, tales como: el Aprismo, la Revolución Mexicana, el Varguismo en Brasil, el Peronismo y en nuestro país el de Acción Democrática en el año 1945.

Asimismo, CEPAL, en la década de los cincuenta, sintetizó sus planteamientos en un documento que se llamó el Manifiesto Latinoamericano, enriqueciendo su fundamentación técnica proponiendo una política de desarrollo para la modernización económica y social del continente sobre la base de la industrialización sustitutiva. Esta propuesta de la CEPAL, incluía además, una definición de las responsabilidades del Estado y del sector privado en el proceso, y la absoluta necesidad de la planificación como instrumento indispensable para lograr los objetivos propuestos.

La Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), fue creada por el Decreto Ley N°492 del 30 de Diciembre de 1958. El comienzo de sus actividades no fue fácil, la planificación ya institucionalizada se inicia en el marco de una severa crisis económica y fiscal y con rechazo del sector empresarial privado, que consideraba la planificación como un paso más hacia una economía controlada.

De otra parte, el gobierno de entonces necesitaba lograr una mayor base de sustentación política, ya que el sistema democrático naciente era débil e inestable y se necesitaba urgentemente reactivar la economía para resolver el grave problema de desempleo existente.

Estas dos circunstancias trajeron como resultado que el proceso de planificación venezolano fuere desde su inicio, realista y muy pragmático, con un alto contenido político, características que no se reflejan en los planes, pero sí en la práctica diaria de la negociación con los otros actores sociales.

El nuevo modelo de sustitución de importaciones por bienes de producción nacional (crecimiento hacia adentro), aplicado a la realidad venezolana tenía como principal elemento dinamizador la demanda agregada interna que generaba la distribución del excelente petróleo. En estas circunstancias, para mantener una expansión sostenida de la actividad productiva interna, se requería de un aumento creciente del excelente petróleo. Esta situación le daba al nuevo modelo una extrema vulnerabilidad a los que viviesen del mercado petrolero internacional y le originaba un problema fundamental a la planificación, y que al no poderse prever con anticipación las fluctuaciones del ingreso petrolero, se convertía en tarea difícil, por no decir imposible, programar los recursos necesarios para realizar los distintos programas y proyectos contenidos en el Plan. Esta extrema debilidad de la planificación se manifiesta dramáticamente con el incremento, fuera de toda previsión, del ingreso petrolero en el año 1974 y tiene sus efectos más adversos a principio de la década de los ochenta, durante la vigencia del VI Plan, que como consecuencia de la caída de los precios petroleros, quedó desactualizado antes de comenzar su ejecución.

Además de los aspectos institucionales y políticos de la planificación es importante comentar someramente qué aportes ha dejado la experiencia planificadora de los últimos 30 años, lo que podría servir para definir el nuevo rol de la planificación. Para ello tendríamos que hacer algunas reflexiones sobre el proceso de planificación y en especial, sobre el papel de CORDIPLAN, como su actor principal.

Desde el punto de vista de lo que podría ser la práctica de la planificación, el caso venezolano fue diferente al ocurrido en el resto de América Latina. Desde un principio se asumió una posición realista, ya que se hizo un importante esfuerzo para entender la economía y la política como un conjunto, cómo funcionaba el proceso real de toma de decisiones y quienes lo podían controlar. Siempre se ha dicho que la práctica de la planificación fue superior a sus postulados metodológicos, que propiciaba la neutralidad política y el perfeccionamiento técnico. Sin embargo, esta actitud política-técnica estuvo acompañada por un bajo perfil de CORDIPLAN y especialmente de su máxima autoridad. Esta fue la característica de los que dirigieron la Oficina en los primeros quince años del proceso. Siempre se insistió en que la planificación en Venezuela no es otra cosa que la alternativa de situar la toma de decisiones del Gobierno en un marco coherente con la condición de economía mixta y tomando en cuenta la enorme importancia que ha tenido el gasto público en un sistema que favoreciera la nacionalidad.

El primer cambio importante en este estilo de planificación se da durante el primer gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez. El jefe de CORDIPLAN de bajo perfil se transformaba en un Ministro de Estado muy deliberante, asumiendo el liderazgo en la condición del programa económico contenido en el V Plan de la Nación. Este nuevo estilo necesitaba manejar diversos factores de poder que lo fortalecieran políticamente y sobre todo tener la confianza y el apoyo del Presidente de la República, ya que su extremo dinamismo le generaba actores sociales de oposición dentro del mismo gobierno. Otro aspecto interesante de esta nueva forma de gerenciar la planificación, fueron los altibajos que sucedieron posteriormente. A continuación de un Jefe de CORDIPLAN, de mucha ascendencia en la toma de decisiones seguía, generalmente, un Jefe con menos poder que en cierta forma enfriaba la planificación aun cuando los planes fueran formalmente elaborados y el Jefe de la Oficina continuara asistiendo al Consejo de Ministros.

A partir de 1980, los problemas en el sector externo de la economía, el problema de la deuda externa y el estancamiento económico producen cambios fundamentales en el papel de CORDIPLAN y en los objetivos de la planificación. En una primera fase el papel de CORDIPLAN fue evitar que las medidas coyunturales adoptadas comprometieran los objetivos de desarrollo del país en el mediano plazo y en una fase posterior se incorpora al manejo de la política de corto plazo.

Por primera vez en su historia, CORDIPLAN comienza a operar como organismo ejecutor de políticas de corto plazo, participa activamente en la elaboración de la política fiscal, monetaria, y financiera. Era indispensable coordinar las políticas de corto plazo, definir su secuencia y temporalidad, evaluar los resultados y sugerir sus ajustes.

CODIPLAN ejerció un liderazgo político y técnico emergente, respetando la autoridad y competencia de los organismos ejecutores.

Esta experiencia pasa de manifiesto las debilidades institucionales de CORDIPLAN para atender los exigentes requerimientos que demandaba el manejo de la política económica en el muy corto plazo. La deficiencia de la base informativa y la carencia de un instrumento de programación y seguimiento para el manejo de la coyuntura, así como el enfoque tradicional del problema económico en el mediano plazo por parte de los técnicos de la Oficina, dificultaron la posibilidad de identificar los problemas reales y sus soluciones.

Durante el año 1984 y en ocasión de la preparación del VII Plan de la Nación, se produce un cambio de metodología de planificación normativa a situacional, y se modifica la estructura organizacional de CORDIPLAN, se abandona la dimensión sectorial de trabajo en planificación, para planificar en el ámbito de problemas. Este cambio de metodología mejora el enfoque coyuntural de la planificación, pero pone en evidencia, aún más, las debilidades técnicas de la Oficina. Las expectativas que crea el cambio de metodología se truncan con los resultados alcanzados, el centro básico en la toma de decisiones se traslada al Ministerio de Hacienda y Fomento el Banco Central de Venezuela, y CORDIPLAN, entran en una nueva etapa de “enfrentamiento”.

A partir de 1989, ante la escasa posibilidad de que el Estado pudiera mantener una economía basada en la renta petrolera como en el pasado, surgió una estrategia económica distinta, que asume una posición contra la excesiva participación del Estado en la economía y plantea un papel protagónico del empresario privado y el mercado.

Los lineamientos generales del VIII Plan de la Nación (El Gran Viraje) mencionan en su capítulo introductorio: “La nueva estrategia requiere de un Estado fortalecido y eficiente que promueva la competencia y estimule la expansión y consolidación de una moderna economía de mercado, sobre la que debe recaer la responsabilidad fundamental del futuro desarrollo nacional’. Para esto sería necesario revertir la tendencia de las últimas décadas que había convertido al Estado en un agente ineficiente como empresario, como promotor de la actividad privada y como rector del desarrollo social y cultural.

Como lo señala el documento presentado por CORDIPLAN, en la reunión del Consejo Regional de Planificación (ILPES), en junio de 1991: “La planificación debe asumir el papel de inductor y concertador macro-económico en aras de un crecimiento estable y sostenido”. Al referirse al nuevo rol del Estado dice: “Este debe ser muy activo y sobre todo más eficiente que en el pasado, lo que le da a la función de coordinación un papel fundamental. Esto significa mejorar sustancialmente la compatibilización y coordinación de las políticas públicas, establecer un sistema de seguimiento que permita no sólo verificar la ejecución de los planes, sino igualmente la eficacia de las políticas en el sentido más amplio de la palabra, el marco de mayor interdependencia externa reduce el ámbito decisional nacional, por lo tanto la planificación debe preocuparse mucho más de lo que pasa en la economía global; de ahora en adelante hay que prever las diferencias entre lo que se quiere hacer y lo que puede ocurrir, habría que conocer mejor el comportamiento de los diferentes actores sociales y sobre esta realidad sentar las bases para nuevos procesos de concertación social; se terminó el tiempo de la actitud contempladora de la planificación para dedicarse a la formulación de programas y políticas concretas y vigilar que se lleven a cabo, es fundamental establecer nuevos procedimientos y técnicas que se constituyan en elementos eficientes para manejar el corto plazo con los ojos puestos en el futuro”.

En relación al VIII Plan de la Nación el actual Ministro de Planificación y Desarrollo Dr. Jorge Giordani escribió lo siguiente:

“En cuanto al Octavo Plan hay dos contradicciones importantes; consideramos que no son tomadas en cuenta. La primera referida al rol subsidiario que se le pretende asignar al Estado y su capacidad real incontrovertible a nivel petrolero. La segunda entre la proclamada democratización del proceso político-social, el aumento de la igualdad económica y la concentración creciente de poder y riqueza en cierto grupo nacionales y extranjeros. Tales contradicciones que se hacen hoy potentes, se han venido confrontando históricamente a lo largo del régimen de democracia representativa, pero particularmente luego del boom petrolero de 1973”.

“La primera contradicción relaciona el modelo deseable esperado y propuesto en el Octavo Plan para el Estado con una realidad que no puede ser puesta de lado. La pretensión de acabar con el “Estado benefactor populista”, con una crítica que parte del modelo sustitutivo de importaciones y su correlato clientelar partidista, busca redimensionar el Estado para asignarle funciones primarias según la concepción neoliberal. El estado como interventor y productor directo debe dar paso a su función asistencial, compensatoria, lo llamamos un Estado subsidiario. Aquí de nuevo el modelo ideal busca sobreponerse a la realidad. Con el Quinto Plan se buscaba un rol expandido para el Estado, ahora se intenta su comprensión. En ambos casos la contradicción se establece en los términos de vínculo de esa imagen buscada, abiertamente declarada o menos, con la capacidad real del Estado. Entre las consecuencias inmediatas ya visibles desde el Quinto Plan está el proceso de endeudamiento a nivel del país en su conjunto y en el futuro próximo, en particular a nivel petrolero, como cuestiones que van desde ya a afectar el patrimonio nacional y a más largo plazo, el nivel de vida de las próximas generaciones de venezolanos”.

“La segunda contradicción tiene que ver, por un lado, con la estructura político-social; y por el otro, con el proceso acumulativo que se ha dado a nivel privado a partir de la transferencia de recursos provenientes del sector público. La modificación sustancial que ha ocurrido en el país en las últimas décadas en las relaciones de poder, con una tendencia hacia una alta concentración de riqueza en un sector reducido de la población, hace que la capacidad de presión de los sectores más influyentes aumente para continuar el proceso acumulativo. Al interior del país ello se manifiesta en la estrategia que se formula como reforma estructural del tipo privativo. La expresión empresocéntrica de la estrategia del Gobierno, sin que sea solamente un mero reflejo, expresa claramente la dirección de quiénes son los beneficiarios. La privatización como una de las políticas particulares es una expresión adecuada de esa formulación”.

“La proposición de una democratización político-social, vinculada al proceso de Reforma del Estado y yuxtapuesta al contenido del Octavo Plan, resulta un engendro difícil de realizar frente a la nueva correlación que implica el poder económico del sector privado nacional. Hoy la fortaleza de este último se contrapone a lo que fue una interrupción de la consolidación de la burguesía emergente como nueva fracción heterogénea, luego del agotamiento del boom económico de 1973-74. La dinámica, el proceso acumulativo interno, con sus vínculos cada vez más explícitos a la transnacionalización del curso, se hace complejo porque debe satisfacer necesidades de legitimación social. A la existencia de una expresión como la de capitalismo-salvaje, debe contraponerse la de capitalismo-popular, como alternativa-productiva-democrática, se proponen otros calificativos sin que varíe la sustancia del sistema. El lenguaje tecnocrático se confronta con el político en su lucha por imponer nuevos patrones de comportamiento. La solución a los problemas de la miseria en que vive gran parte de la población venezolana, vendrá por la vía compensatoria. Mientras los esfuerzos que se realizan para aumentar el grado de participación de las personas en las decisiones que les incumben, a través de una reforma del sistema político, caminan a ritmo lento, el mercado como mecanismo asignador de recursos a nivel productivo, tiene efectos inmediatos a través de sus denominadas imperfecciones”.

La concepción y elaboración de los hasta ahora nueve Planes de la Nación que se había formulado, muestran cada uno de ellos sus propias peculiaridades sin que haya una situación de continuidad en la vertebración del hecho planificado. Vale decir, no se encuentra una especie de hilo conductor en materia de fundamentación teórica y metodológica que permita un enlace secuencial entre los planes con el propósito de que la suma de los logros alcanzados en cada plan conduzca a ir solucionando paulatina pero sostenidamente los vigentes problemas que padece el país. En ninguno de dichos planes, salvo el IX se plantea la definición y diseño del proyecto, el cual aspiramos los venezolanos. El IX tuvo como leí motiv presentar un proyecto de país; pero, a pesar del esfuerzo y empeño puesto en cuanto a compatibilizar las aspiraciones y demandas, a través de consultas a escala nacional y regional de los principales actores que habría de verse envueltos en la ejecución del plan, con las posibilidades de realización que ofrecía el país para entonces, todo quedó en el papel como simple enunciación de buenas intenciones por cuanto no llegó a concretarse la ejecución del plan como estuvo prevista. Razones no faltaron para explicar el que no se hubiese acometido la puesta en marcha de dicho plan. Efectivamente la caída de los precios petroleros a sus niveles más bajos en las últimas dos décadas, llenan de incertidumbre, provocada por la crisis bancaria y financiera, así con la conflictividad social, hicieron que el gobierno dedicara su acción a paliar la situación de crisis económica, enfrentar compromisos de la deuda y atender reclamos de índole social.

El proceso de reforma ocurrido en los últimos años, compatible con la definición de la nueva estrategia de desarrollo y el nuevo rol de la planificación han sido contradictorios.

### **3. Las nuevas realidades**

#### **El entorno de la planificación y el rol del Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD)**

En el año 1998, con motivo de la campaña electoral para elegir Gobernadores de Estado y Presidente de la República, en Venezuela se dio un gran debate político a todo lo largo y ancho del país, centrado en demostrar el agotamiento del modelo societario que lo regía y en las necesarias transformaciones que debía enfrentar la sociedad venezolana para superar el modelo antes indicado, y así garantizar un desarrollo económico que tuviera como norte el crecimiento económico con equidad social, con finalidad de mantener los equilibrios macroeconómicos y lograr una mejor calidad de vida de los venezolanos.

El candidato triunfante, el actual Presidente de la República, Hugo Chavez Frías, insistió en que para iniciar y consolidar cualquier desarrollo de transformación era necesario refundar la República, concentrándose en un proceso de reformas políticas, sociales y económicas a través de un proceso constituyente, que condujera a una nueva Constitución que derogara la Constitución de 1961.

En el contenido económico de su propuesta como candidato, el Presidente Chávez planteó, entre otras, el carácter mixto de la economía, donde estuviera claramente establecido el papel del mercado y el rol del Estado como rector del proceso económico-social nacional. Así mismo, precisó las necesarias relaciones de interacción de los sectores público y privado, pero estableciendo la ratificación de la propiedad estatal sobre la industria petrolera, indudablemente sin negar la posible participación del capital privado nacional y extranjero en el sector energético a través de asociaciones estratégicas, básicamente, en la industrialización “aguas abajo” y el desarrollo de los sectores petroquímico, gasífero, y eléctrico. Así mismo, en el sector de las telecomunicaciones, su propiedad y rectoría es el Estado, pero el sector privado podría competir libremente en la obtención de concesiones de operación.

Después de las elecciones de 1998, en el año 1999, se inicia el Proceso Constituyente con la aprobación de un referendo de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente y la elección de los representantes a la misma. Este largo e intenso proceso culmina con la aprobación por referéndum de la Constitución de la República Boliviana de Venezuela, el día 15 de diciembre de 1999.

## La Constitución Nacional de 1999

Tanto en su preámbulo como en los artículos correspondientes a los diferentes derechos y al sistema socio-económico de la República, establece una serie de consideraciones relacionadas con esta ponencia, entre otras, las siguientes:

- Con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones, asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación y subordinación alguna; promueva la cooperación pacífica entre naciones e impulse y consolide la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos, la democratización de la sociedad internacional”. (Preámbulo de la CN 1999).
- “El régimen socio-económico de la República Boliviana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democratización eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica, para garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta”. (Artículo 299 de la CN 1999).
- “El Estado se reserva el uso de la política comercial para defender las actividades económicas de las empresas nacionales públicas y privadas”. (Artículo 301 de la CN 1999)
- “El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico”. (Artículo 302 de la CN 1999).
- “Por razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional, el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleo de Venezuela, S.A. o del ente creado para el manejo de la industria petrolera exceptuando la de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela, S.A.” (Artículo 303 de la CN 1999).
- “Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más que las previstas en esta Constitución y las que establecen las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estrado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación justa y distribución de la riqueza, así como, la producción de bienes y servicios que satisfagan la necesidad de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de la facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país”. (Artículo 112 de la CN 1999).



- Entre las atribuciones del Presidente de la República, a ser ejercidas en Consejo de Ministros se señala “Formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional”(Artículo 236.18.CN 1999), y la Asamblea Nacional (Poder Legislativo) tiene como competencia ‘Aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de cada periodo constitucional’(Artículo 186.8.CN 1999).
- En cada estado se creará un Consejo de Planificación Y Coordinación de Políticas Públicas Artículo 166.CN. 1999), y en cada municipio se creará un Consejo Local de Planificación (Artículo 182.CN. 1999. En ambos casos, dichos consejos deberán formular, ejecutar, controlar y evaluar los planes de desarrollo en sus respectivos ámbitos.
- No se permitirán monopolios y el abuso de la posición de dominio adquirido en un determinado mercado de bienes o de servicios. El Estado deberá adoptar las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos de las actividades económicas antes señaladas. (Artículo 113 de la CN 1999).
- El régimen latifundista es contrario al interés social, y el Estado debe dictar medidas para erradicarlo, principalmente en lo conducente a la materia tributaria para agravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola. Así mismo los campesinos y demás productores agropecuarios tienen derecho a la propiedad de la tierra. (Artículo 307 de la CN 1999).

Como podemos observar, en esta exposición, el nuevo orden político se caracteriza por tener como centro de acción la intención de establecer un marco institucional, en el que la redefinición del rol del Estado y de los elementos claves para alcanzar la refundación de la República.

Este proceso, tal y como está concebido, pasa necesariamente por la transformación del sistema de instituciones que conforman al Estado con el objeto de adecuarlo a ciertas líneas generales y a la vez, fortalecer sus capacidades de gobierno a fin de que éste sea capaz de asumir con mayor eficacia y eficiencia las responsabilidades que le han sido adjudicadas y aquellas que se deriven de la intensificación de las relaciones con diferentes sectores de la sociedad.

Como ya se ha señalado, con la aprobación de la nueva Constitución de 1999, al definir al Estado como federal, descentralizado y democrático, con apego a valores como la justicia, la participación, la equidad y la responsabilidad social, se sientan las bases y lineamientos que deberán orientar la actuación del mismo. Estos cambios plantean el inicio de un periodo de transición en el que tanto las instituciones como los ciudadanos, tienen que enfrentarse con la incertidumbre propia de las transformaciones y con el resto debe aprender el ejercicio de sus diferentes roles dentro de la sociedad, en función de unas nuevas reglas del juego.

El objetivo es avanzar hacia una sociedad con una profunda convicción democrática en donde el Estado sea capaz de atender los requerimientos de la población y a la vez propician los espacios para que a través de la participación y continuo intercambio con los diferentes actores sociales, se concreten posibilidades para gestionar en forma diferente los asuntos considerados de interés público, sin que eso se traduzca en un debilitamiento de su rol como es el rector de las políticas públicas.

En este nuevo contexto, la planificación como proceso integral basado en la utilización de diversos instrumentos y en la interacción de actores, esta sujeta a una serie de implicaciones directamente relacionados con las estructuras que la soportan y con la forma como en la práctica ésta se desarrolla. Dichas implicaciones se derivan, entre otras razones, de la reorganización institucional de la que está siendo objeto el Estado y del establecimiento de nuevas disposiciones legales, por lo que el examen de las mismas resulta pertinente a fin de identificar los elementos que consoliden o limiten a la planificación como práctica de gobierno.

Mientras se desarrollan los debates sobre la nueva constitución en la Asamblea nacional Constituyente, el Ejecutivo Nacional fue autorizado por ley Habilitante (22-4-1999) a dictar una serie de leyes que se consideraron de alto interés nacional y, entre ellas, es necesario destacar por su importancia en nuestra ponencia, la ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central (31-8-1999). Los objetivos fundamentales de la Reforma antes indicada se centraron en:

- Convertir a las instituciones de la Administración Pública Nacional (APN) en entes con capacidades de adaptación a las condiciones cambiantes del país, en atención a los requerimientos de la solución de su problemática interna y de su ámbito externo.
- Concentrar la acción de los ministerios en la formulación, seguimiento y control de las políticas públicas, y en la dirección y coordinación de los órganos de la APN.
- Incrementar la capacidad de gobierno del Consejo de Ministro con el propósito de hacerlo más funcional y ágil en el cumplimiento de sus funciones de formulación de política públicas.
- Facilitar la integración y coordinación intersectorial entre los ministerios y, a lo interno de estos, de los diferentes organismos adscritos a ellos fin de evitar el solapamiento de funciones y elevar el nivel de rendimiento institucional en los diferentes ámbitos. De igual forma, se aspira mayor coherencia en el diseño e implementación de políticas públicas en materia específicas.
- Adaptar la Administración Central al proceso de descentralización desconcentración, de manera que pueda avanzar en el proceso de transferencia de competencias del nivel centralizado a los ámbitos descentralizados y de acuerdo a los ejes de desarrollo nacional definidos por el ejecutivo nacional.
- Mejorar los sistemas de apoyo de la Administración Central al incorporar las Oficinas Centrales a las estructuras ministeriales.
- Institucionalizar los Planes de Desarrollo Institucional en las diferentes organizaciones de la APN y su expresión anual en los Planes Operativos Anuales Institucionales y en el Presupuesto Público.
- En esta nueva Ley Orgánica de la Administración Central, se elimina la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CODIPLAN) y la Oficina Central de Personal (OCP), y se le traspasan sus funciones al nuevo Ministerio creado: Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD). Creemos que con la creación del nuevo Ministerio se fortalece el Sistema Nacional de Planificación y el proceso de formulación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los diferentes planes, por lo siguiente:
- En la estructura jerárquica de la Administración Pública Nacional en Venezuela es de mas rango el Ministerio que la Oficina Central, ya que la máxima autoridad del Ministerio es miembro de pleno derecho del Consejo de Ministros, organismo superior decisor de las políticas públicas conjuntamente con el Presidente y el Vicepresidente Ejecutivo de la República, en cambio, el Jefe de la Oficina Central es miembro del Consejo de Ministros si el Presidente de la República le da rango de Ministro de Estado. Además, el Ministerio quede tener adscrito otros organismos de la Administración Pública Descentralizada y las Oficinas Centrales no.
- Al nuevo MPD se le asigna nuevas funciones en el campo de la planificación y se le da la rectoría en materia de los recursos humanos de la APN y en el proceso de modernización institucional de la misma Administración.

Esta Ley fue ampliada con la Ley de Adscripción de Institutos Autónomos y Fundaciones del Estado (05-10-1999) y el Reglamento Orgánico del Ministerio de Planificación y Desarrollo (07-10-1999). De acuerdo a la primera Ley señalada, se le adscriben al MPD: El Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN), la Fundación Escuela de Gerencia social, el Fondo de Inversiones de Venezuela y Todas las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Al tutelar las organizaciones antes señaladas, el MPD está en las mejores condiciones para formular, ejecutar, seguir, controlar y evaluar los planes en sus diferentes ámbitos espaciales y temporales en las áreas económica, social, ambiental, infraestructura, desarrollo institucional y desarrollo de recursos humanos, y algo muy importante tener la rectoría de la planificación regional en el proceso desconcentración productiva y poblacional del país. Así mismo, la tutoría del MPD sobre la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) (quien controla las industrias básicas establecidas en la Región Guayana), le da una visión de conjunto sobre la problemática de dichas empresas y su contribución a; desarrollo económico--social del país, al tener adscrito un banco que tendrá como objetivo el financiamiento a largo plazo de la expansión y diversificación de la economía; la reconstrucción de la infraestructura social y productiva; proyectos o servicios básicos que se relacionen con el desarrollo económico y social del país.

Indudablemente, de todas las competencias señaladas al MPD, algunas le son propias y otras, teniendo o no su rectoría deben coordinarse con otras instituciones públicas en Todas las áreas correspondientes a los sectores productivos y de apoyo a la producción, el MPD debe coordinarse con los Ministerios y otras Instituciones del Estado con competencias en el sector que se trate, al efecto, el MPD es el Coordinador del Gabinete Económico y ejerce la Secretaria Técnica de los otros Gabinetes Sectoriales, (es de señalar que los acuerdos en estos Gabinetes facilitan el proceso de toma de decisiones en el Consejo de Ministros, al realizar labores de coordinación de políticas públicas de los diferentes ministerios); y en el área monetaria, el Ministro del MPD es miembro del Directorio del Banco Central de Venezuela en representación de Ejecutivo Nacional y por lo tanto, es su representante en el proceso de coordinación de la política general con las políticas propias del ente emisor.

En el Reglamento Orgánico del MPD, antes señalado, se regula el ámbito interno de este Ministerio y sus relaciones con otras organizaciones públicas y privadas. En ese sentido, el MPD, además de las funciones propias del Despacho del ministro, desarrolla sus actividades a través de tres Viceministro: Planificación y Desarrollo Económico; con sus correspondientes Direcciones Generales y Oficinas. El MPD es el responsable de ejecutar importantes funciones de planificación y coordinación que son competencia del Estado venezolano, entre otras:

- Formular las políticas, estrategias y planes de desarrollo económico y social de la nación, tanto en el corto como en el mediano plazo, y preparar proyecciones y alternativas.
- Efectuar el seguimiento y evaluar las políticas y planes de desarrollo económico y el Plan Operativo Anual.
- Velar por la coherencia y compatibilidad de las políticas de cada uno de los sectores de actividad gubernamental con la política macroeconómica.
- Velar por la coherencia y compatibilidad de las políticas y estrategias de desarrollo económico con las políticas y estrategias de desarrollo social.
- Coordinar las actividades de desarrollo regional y velar por su coherencia con las políticas, planes, programas y proyectos económicos, ambientales y sociales, y con la estrategia de descentralización y desconcentración, dentro del planteamiento del desarrollo sostenible.
- Establecer los lineamientos de planificación regional en escala nacional.
- Compatibilizar los diversos programas sectoriales de desarrollo regional con los programas estables y municipales.

- Participar en la formulación de políticas y lineamientos para la planificación del desarrollo regional, la ordenación del territorio y la protección del ambiente.
- Formular las políticas y lineamientos de modernización administrativa e institucional de la Administración Pública Nacional en sus diferentes niveles y sectores, hacer su seguimiento y evaluar sus resultados.
- Participar en la formulación de los lineamientos y mecanismos de descentralización de competencias y servicios de la Administración Pública Nacional, así como efectuar el seguimiento de tales procesos, y evaluar sus resultados.
- Formular, supervisar, coordinar y evaluar las directrices y políticas de la función pública.
- Coordinar los diversos regímenes de carrera administrativa en todos sus niveles.
- Identificar, clasificar y cuantificar las posibles fuentes de financiamiento externo para apoyar la ejecución de proyectos prioritarios para el desarrollo económico, social y regional del país.
- Coadyuvar al mejoramiento de la calidad de las decisiones de carácter estratégico.
- Evaluar, dirigir, y en su caso, elaborar, escenarios macroeconómicos y sociales, a mediano y largo plazo y sus trayectorias de ejecución.

Al examinar todo lo señalado anteriormente, podemos observar que efectivamente el MPD y el Sistema nacional de Planificación han sido fortalecidos en sus capacidades de planificación para lograr un desarrollo económico—social sostenible en Venezuela, y al mismo tiempo, la MPD se le ha ratificado y potenciado sus capacidades de coordinación de las políticas públicas del Gobierno Nacional.

En las prácticas de la planificación y la coordinación, el MPD ha desarrollado intensas actividades en los dos últimos años, entre otras, se destacan las siguientes:

- Coordinar la elaboración y desarrollo del Programa Económico de Transición 1999-2000 y el Programa Económico 2000. En estos programas se establecen las políticas macroeconómicas y de apoyo a la producción, a ser ejecutadas en los años antes señalados. Dichos programas fueron ampliamente informados a la opinión pública y discutidos con otros organismos de los sectores públicos y privados involucrados en ellos.
- Formulación del Plan Nacional de Desarrollo Regional (1999-2004), y su información al público y consulta a todos los sectores en las diferentes regiones del país. Actualmente, el MPD coordina, conjuntamente con las Corporaciones Regionales de Desarrollo, la Formulación de los Planes en cada una de las Regiones del país, con la plena participación de todos los sectores público y privado, y los Gobiernos Estatales y Municipales.
- Participación en la formulación y ejecución de las políticas de alianzas estratégicas para darle contenido al mandato constitucional de impulsar y consolidar la integración latinoamericana. En ese sentido, se han dado pasos firmes en esa dirección, por vía de ejemplo: firma de acuerdos de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) y Petróleos de Brasil, con miras a crear Petroamérica, como posible alianza de las industrias petroleras estatales de Latinoamérica, y recientemente, la firma en Caracas de los Acuerdos Energéticos con los países Centroamericanos y del Caribe, acuerdo que amplía el existente firmado en San José de Costa Rica, en el número de barriles de petróleo a vender, con condiciones de financiamiento justas. Además, el establecimiento del acuerdo bilateral energético con la República de Cuba, la cual había sido excluida del acuerdo de San José.
- Participación decidida en apoyo al Ministro de Energía y Minas y Presidente de la OPEP en el relanzamiento de esta importante organización.

- Coordinación con el Ministerio de la Defensa y otros Ministerios, para la formulación de los planes para atender la emergencia social principalmente, el Plan Bolívar 2000.
- La Constituyente Económica (creada por Decreto Presidencial N° 923 del 05-08-2000) que fue creada con el objetivo central de generar e impulsar un amplio y profundo proceso de participación de todos los sectores económicos, productivos, comerciales y financieros, en el diseño, elaboración y ejecución de proyectos y políticas, para lograr el definitivo desarrollo del régimen socioeconómico señalado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y está integrada por representantes de alto nivel de los sectores público y privado. Esta Constituyente Económica es presidida por el Ministro del MPD, Dr. Jorge Giordani.

La mencionada Constituyente ha venido haciendo un trabajo de bastante dedicación, con miras a establecer los elementos (políticos, económicos, sociales, legales, técnicos, etc.) que potencien o restrinjan el régimen socioeconómico del país. Así mismo, ha garantizado una amplia participación en foros de todos los sectores público y privado. Incluso, se han instalado capítulos regionales en cada entidad federal y mesas de participación sectorial de la Constituyente Económica. Los productos de esta Constituyente serán presentados al Presidente de la República para su consideración y aprobación, con el objeto de activar los mecanismos institucionales del Estado para lograr los objetivos propuestos y así, situar a Venezuela en el camino de lograr un desarrollo económico—social sostenible, poniendo como centro fundamental de éste al ser humano.

- Coordinación de todo el proceso de planificación, para reorientar el desarrollo del Estado Vargas, región que fue casi devastada por fenómenos naturales en diciembre de 1999.
- Inicio de la formulación de las Líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo, correspondiente al actual período constitucional. Al efecto, el Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN), organismo adscrito al MPD, ha presentado una propuesta metodológica para la formulación de las líneas antes indicadas. En dicha propuesta, en la parte correspondiente a los supuestos teórico—conceptuales, se hace hincapié en un reenfoque de la realidad, privilegiando el dignificado que tiene la complejidad y la incertidumbre, y como estas dos variables, influyen sensiblemente en los modos de pensar, en el cuerpo instrumental y en los arreglos institucionales que tradicionalmente han prevalecido en el Sistema Nacional de Planificación Venezolano. Por otra parte, y como resultado del punteo anterior, se presentan las coordenadas conceptuales de la propuesta metodológica que definen su base conceptual. En resumen, se trata de darle la debida y suficiente importancia a lo estratégico de las Líneas Generales del Plan, en su concepción, metodología, técnicas e instrumentos, y en la segunda parte de la propuesta, denominada Proceso Metodológico, se exponen las diversas fases que componen la metodología para la elaboración de las líneas Generales del Plan Nacional de Desarrollo.
- Actualmente, el MPD, a través de IVEPLAN esta desarrollando las metodologías para la elaboración de los Planes de Desarrollo en los ámbitos estatales y municipales, como una contribución a las Gobernaciones de Estado y a las Alcaldías, para que logren cumplir con el mandato Constitucional que ya se ha señalado anteriormente.

#### **4. El futuro: Nuevos retos**

En la actualidad, como señalábamos anteriormente, Venezuela tiene un nuevo marco constitucional y se está en el proceso de creación, reformas y adaptaciones de los diferentes instrumentos legales al espíritu y razón de la nueva constitución. En ese sentido, el MPD y el Sistema Nacional de Planificación, están en la obligación, en el ámbito de sus competencias, de impulsar y consolidar el nuevo orden económico y social e la República, sustentado en una economía mixta,

donde interactúen los sectores públicos y privados bajo la rectoría del Estado, con la finalidad de lograr un desarrollo económico--social sostenible, donde la equidad social es fundamental para garantizar a las mayorías nacionales acceso en condiciones de calidad a la salud, a la educación, al trabajo, a un salario justo a una vivienda digna, etc. El nuevo modelo societario propuesto, está enmarcado en la consolidación de un nuevo tipo de Estado de justicia, federal y descentralizado, donde la democracia debe ser participativa y protagónica, que tiene como centro al ser humano.

En consecuencia, en una breve síntesis, se podrían definir algunas directrices estratégicas del Estado:

### **En lo político**

- Revolución Democrática (cogestión de lo público)
- Transformación del Marco Institucional (estado democrático y social de Derecho y de Justicia)
- Institucionalización de la V República (promulgación de leyes: Ley orgánica de Administración Pública, Ley de Carrera Administrativa, Ley Orgánica de Hacienda Pública, Ley del consejo Federal de Gobierno y Ley de Descentralización –Federalismo cooperativo, simplificación de los procedimientos administrativos; modernización de la Administración Pública).
- El Estado que queremos: más rector y director de políticas que ejecutor.

### **En lo económico**

- Economía humanista, auto--gestionaria y competitiva: El ser humano como centro del desarrollo; Preservación del medio ambiente; Democratización económica; formas organizativas alternas (cooperativas, asociaciones); Diversificación de la producción; Plan de infraestructura y ordenamiento territorial; Desarrollo científico y tecnológico.
- Acción complementaria entre Estado y mercado.
- Modelo pentasectorial; Empresas Básicas y estratégicas: energía, minería, hidroelectricidad; Bienes de consumo esenciales: infraestructura, agrícola, turismo, electricidad, pequeña y mediana industria, comercio, telecomunicaciones y ciencia tecnología; Servicios esenciales y gobierno: educación, salud, seguridad y recreación; Banca y finanzas; intermediación financiera; y la Gran Industria: industria exportadora.

### **En lo social**

- Redes sociales
- Democracia participativa
- Nuevo modelo de gestión pública
- Integración social
- Corresponsabilidad
- Cohesión social
- -Desarrollo humano integral.

## En lo territorial

- Desarrollo Sostenible
- Descentralización Desconcertada
- Ejes de Desconcentración (eje Occidental, Eje Oriental y Eje Orinoco-Apure)
- Fuerzas Desconcentradoras (componente territorial de las políticas sectoriales)
- Corporaciones Regionales de Planificación

## En lo internacional

- Soberanía Nacional
- Mundo multipolar y solidario
- Globalización
- Cooperación internacional solidaria
- Integración latinoamericana y caribeña
- Autonomía regional

Estos elementos constituyen la configuración básica para la planificación en sus diferentes ámbitos espaciales y temporales en Venezuela. Por lo tanto, siendo la planificación el proceso por excelencia para la racionalización de las acciones del Estado a través de organizaciones estructuradas que articulen la interdisciplinariedad, pertinencia, oportunidad, factibilidad, así como, la utilidad e impacto social necesario para llevar adelante las transformaciones que exigen los nuevos tiempos, con una clara noción del futuro, y de los objetivos y metas a alcanzar.

Si bien esta realidad nacional establece nuevas coordenadas para la acción del Estado venezolano, no es menos cierto que la Planificación ha estado sujeta a grandes y recientes cambios en su concepción metodológica, en donde, la capacidad de conducción estratégica del Estado, reside fundamentalmente, en concebir dichos procesos en sus dimensiones estratégicas, emergiendo el uso de métodos y herramientas como los escenarios, análisis socio político de actores, entre otros, para enfrentar la complejidad, incertidumbre y el conflicto que caracteriza el entorno nacional e internacional en el cual nos desenvolvemos cotidianamente.

Siguiendo este argumento, podemos observar que, en Venezuela existe la convicción de que el entorno en el cual el planificador desarrolla su práctica cotidiana ha cambiado, siendo el actual más plural, complejo y turbulento que aquél que la precedió, ha venido gozando de una creciente popularidad que se explica, parcialmente, por la certeza de que las formas tradicionales de construir y entender la realidad han perdido capacidad explicativa y demás, porque las modalidades de acción y articulación que antes fueron tan eficaces muestran señales evidentes, y a todas luces perdurables, de obsolescencia

Sin embargo, esta creciente prevalencia no ha sido acompañada por una sólida argumentación sobre el impacto que este nuevo contexto tendrá sobre el cuerpo instrumental y los arreglos institucionales que tradicionalmente han predominado en el sistema Nacional de Planificación y, en ningún caso, han perneado la práctica cotidiana de las unidades de planificación que integran dicho sistema.

Esta práctica se basa en el simple pero poderoso argumento de un universo mecánico regido por leyes causales que pueden describirse a través del análisis y la cuantificación, en donde los vínculos entre causa y efecto siempre pueden establecerse. Los métodos de análisis se fundamentan y se anclan en el pasado, no integran parámetros cualitativos, no consideran los riesgos de ruptura, repudian la ambigüedad y soslayan la existencia de pluralidades valorativas.

En el ámbito organizacional esta concepción cristalizó en una frondosa estructura burocrática, la cual, intentando ampliar la racionalidad y contrarrestar la incertidumbre privilegió la especialización funcional y la jerarquía, todo bajo la máxima de que para cada problema una solución y para cada solución una institución. Esta estructura que terminó emergiendo, con la Presidencia de la República como vértice máximo, fue alimentada por la creciente y previsible expansión de la renta petrolera y los consecuentes incrementos del presupuesto público y la capacidad coercitiva del Estado.

Este contexto de relativa estabilidad y predecibilidad fue trastocado, por un lado por la intensificación de las fuerzas centrífugas de la globalización económica y la descentralización política y, por el otro, por la irrupción, durante la década de los 90, de nuevos actores sociales poco comprometidos con el status quo quienes evidenciaron la necesidad de reformar los actuales esquemas de desarrollo con la posibilidad política de hacerlo.

La mayor interdependencia entre agentes, mercados y naciones parece obedecer a un cambio sistémico del patrón productivo mundial propagado en los últimos veinte años. El paso de una modalidad productiva intensiva en energía y materia hacia otra inmaterial e intangible, encarnada por las nuevas tecnologías con base en: la información, la genética, la cibernética y la informática, han acelerado la compresión del espacio y en consecuencia, ha hecho que sea cada vez más irrelevante la ubicación de las actividades productivas, condicionadas a la existencia de materia prima como criterio de localización. La consecuente flexibilidad en los flujos de capital e inversión, además de introducir un factor adicional de asimetría entre los países productores de conocimiento y aquellos productores de materia prima, ha magnificado la importancia política, al interior del Sistema Nacional de Planificación, entre empresas transnacionales proveedoras de tecnología y capital y de los organismos supranacionales que regulan la integración económica y el flujo mundial de bienes y servicios.

Este proceso de mutación productiva sumado, entre otros elementos, a la emergencia de novedosas fuentes energéticas y a la incorporación de nuevos oferentes en el mercado petrolero mundial, convierte los precios de realización del petróleo en volátiles y de difícil predecibilidad, comprometiendo la capacidad del país para mantener sus formas tradicionales de acumulación y acrecentando la urgencia de replantear radicalmente la estrategia de desarrollo económico y social, para afrontar los retos del siglo XXI. Al efecto, se plantean nuevas reformas para enfrentar el desarrollo con nociones de sustentabilidad, en donde la equidad y el desarrollo humano, conforman variables claves de análisis y consideración.

En el mismo orden de ideas, a través de la descentralización política en Venezuela se había pretendido democratizar la toma de decisiones, inducir eficacia al accionar estatal y reeligiera un sistema político que venía socavando su base de sustentación. Sin embargo, la práctica cotidiana del proceso descentralizador en la década de los '90 y la aparición de comunidades subnacionales con bases relativamente autónomas de poder y proyectos políticos divergentes de aquel presente en el gobierno central, han privilegiado la pugnacidad política en detrimento de las tareas de coordinación, construcción y viabilidad de una visión nacional compartida.

En lo inmediato, la globalización económica, la descentralización política y la irrupción de nuevos actores, se ha traducido en un debilitamiento de las actividades reguladoras e interventoras del Estado venezolano en la economía una contracción de su rol empresarial, una merma de su centralidad y un mayor pluralismo en la toma de decisiones públicas.

En este sentido, la importancia de las relaciones intergubernamentales en la estructuración de las políticas públicas se ha revalorizado a partir de las recientes tendencias hacia la descentralización del Estado y la integración territorial de los mercados. Igualmente, la irrupción de los gobiernos locales (en la prestación de los servicios públicos) y la acción de gobiernos extranjeros y autoridades supranacionales (en la gestión de mercados integrados), afectan las esferas de decisión política de los gobiernos nacionales.



Finalmente, todavía se enfatiza el carácter transicional de la situación actual: En los últimos dos años, Venezuela se encuentra en un período que separa a dos países, o para ser más precisos, dos estructuras económicas, políticas y sociales. Se presencia el paso de un país centralizado, pero aparentemente predecible y cierto, a otro más turbulento, plural y complejo; y los problemas que confronta son tan solo la consecuencia de este cambio estructural.

Una aproximación particularmente fecunda para entender el cambio, y que además tiene aplicabilidad inmediata, es comprender al Sistema Nacional de Planificación como un sistema complejo, en el cual un gran número de agentes independientes entre sí interactúan en una gran variedad de maneras, estableciendo redes de actuación en las cuales patrones de cooperación y conflicto permiten la emergencia de una conducta particular en el sistema. El control está altamente disperso y cada gente se encuentra actuando y reaccionando de acuerdo a lo que los otros agentes hacen. Es por ello que en este ambiente nada es fijo e inmutable. Finalmente, el Sistema Nacional de Planificación, al aprender por experiencia, reacomodando sus componentes mediante procesos coevolutivos de aprendizaje, adaptación y propagación, impone, per se, una dinámica estratégica en su funcionamiento.

En este contexto y contrario a la idea postulada por la planificación tradicional sobre la existencia de un Sistema Nacional de Planificación controlable, lineal, cerrado y manipulable en la nueva concepción, aún los pequeños cambios producen resultados inesperados e impredecibles. Por ello, este nuevo marco conceptual reconoce tres principios básicos, a saber:

### **Las intensas interconexiones**

Bajo esta óptica, el sistema Nacional de Planificación se define en términos de múltiples patrones de interconexión entre sus diversos componentes. Esto contrasta con la tradicional representación de una estructura de mando único donde la jerarquía, el control y la burocracia son endémicos. Por ejemplo, hasta hace poco la capacidad de los partidos políticos y del Estado de encuadrar en propuestas macro-sociales, las apetencias modernizadoras de los actores sociales, está dando paso a un sistema político que reconoce y estimula la participación y la pluralidad valorativa, no sólo ampliando el número de actores sociales relevantes para el sistema, sino también favoreciendo la diversidad de propuestas al interior de cada actor. Al mismo tiempo, se podría argumentar que en la medida en que los equipos de trabajo multifuncionales e interinstitucionales sustituyen las tradicionales estructuras organizacionales que privilegian la especialización funcional, ellas introducen, deliberadamente, complejidad y diversidad en sus estructuras y procesos.

### **La iteración y lo emergente**

Según este principio un orden coherente emerge en el Sistema Nacional de Planificación como consecuencia de ciclos de recursividad. Una conducta social, definida por reglas, atribuciones y prácticas establecidas, es repetida muchas veces y termina solidificándose como un sistema complejo, a pesar de las intenciones preliminares de un actor. La continua y ardua búsqueda de una respuesta “correcta” a los problemas que se confrontan, obviando la iteración, son particularmente nociva. En circunstancias complejas y poco claras, la metodología causa-efecto puede ser, además de ineficaz, peligrosa. En este sentido, se argumenta que en los problemas que enfrenta la planificación, y en una acepción más amplia los problemas sociales, la distancia temporal y espacial que separa a los efectos de sus causas son insalvables. La adopción de patrones cíclicos de acción y reflexión, probando nuevas soluciones y evaluando sus resultados parciales puede ser más provechosa, porque descansa en la conjunción simultánea y complementaria de dos procesos analíticos: lo divergente, que estimula la generación creativa de alternativas y provee un contexto más denso y fértil para ubicar el problema; y lo convergente que reenfoca, continuamente, el problema hasta garantizar una información exhaustiva y detallada. En otras palabras, mientras el primero amplía el espacio perceptivo del decisor el segundo lo precisa. Al apoyarse en la pluralidad

y alternancia, el análisis divergente privilegia el proceso de construcción de viabilidad al interior de la red de actores. Por el contrario, el pensamiento convergente estimula una vez viabilizada la propuesta, una negociación plena de responsabilidad y recursos al interior del Sistema Nacional de Planificación y su adecuado seguimiento.

## Lo holístico

A partir de este concepto, el Sistema Nacional de Planificación se concibe como la consecuencia de la interacción entre los componentes del sistema y no está determinado o codificado por un grupo privilegiado de actores. Lo cual nos conduce a favorecer la creación de estructuras y condiciones que permitan la emergencia de nuevos arreglos interinstitucionales en lugar de la arbitraria y, a la larga, ineficaz imposición desde arriba. Ampliando la epidermis de contacto entre los actores, los patrones funcionales se crearán a partir de interconexiones flexibles y fluctuaciones periódicas en los objetivos, metas y desempeños.

Este nuevo enfoque se puede sintetizar en términos metodológicos en los siguientes puntos:

- No optimiza, sino procura soluciones alternas que son aceptables en distintas dimensiones.
- Reduce la demanda de datos a través de una mayor integración de la data y el uso de juicios valorativos.
- Se hace transparente con la esperanza de clarificar los términos del conflicto.
- Conceptualizar a las personas como sujetos activos.
- Facilita la participación para que se logre una planificación de abajo hacia arriba.
- Acepta la incertidumbre y mantiene abierta las opciones para una resolución posterior.

Estas ideas-ejes esbozan un ambiente de transición signado por la pérdida de la capacidad explicativa de los modelos cognitivos y metodológicos lineales-cuantitativos frente a los entornos plurales, complejos y turbulentos, definidos por los cambios mundiales del patrón productivo y la aparición permanente de nuevos y transitorios proyectos socio-políticos. Por otro lado, la presencia de una mayor interdependencia entre agentes, mercados y naciones y la constatación del debilitamiento de las actividades reguladoras e interventoras del Estado en la esfera económica, refuerza la tesis de un necesario replanteo de la estrategia de desarrollo económico y social de las naciones.

Bajo estos supuestos, y en el entendido que el Estado es el ente organizador del interés general de la sociedad, se plantea que éste debe contar con instrumentos oportunos para la formulación, coordinación e instrumentación de sus políticas y programas; lo cual se debe traducir en nuevas propuestas conceptuales y metodológicas de planificación y gestión pública.

Estos nuevos modos de percepción deben considerar que toda acción de gobierno pretende imprimir un sentido normativo y valorativo a sus instrumentos, señalar focos de orientación a sus acciones, dirigir recursos y fomentar transacciones y acuerdos con otros actores de la escena pública. En este sentido, la planificación representa una herramienta donde se conjugan fines, medios, productos e impactos como una forma institucionalizada de interacción entre el Estado y la sociedad.

A través de una distribución funcional del poder en los distintos ámbitos de gobierno y otros actores públicos (operaciones de intercambio), se busca que las intenciones de gobierno adquieran y proyecten *formas, relaciones y significados* sobre las instituciones y la sociedad:

- Formas: que establecen referentes comunes de acción a los funcionarios y a los ciudadanos sobre un tema o problema específico.
- Relaciones: que establecen los campos temáticos u operacionales de interacción de los individuos.

- Significados, que definen códigos de comunicación y buscan llenar de contenido los móviles de la acción gubernamental.

La estructuración del Plan como un “ juego socio-institucional”, parte de la construcción de un equilibrio transitorio de fuerzas al que se llega luego de una interacción abierta y sostenida entre los distintos actores.

Otro aspecto importante a considerar es la influencia del modo de gobernar en la estructuración del Plan, donde se pone de manifiesto la complejidad del sistema de planificación, es decir, tanto el proyecto de gobierno en cuestión, como la cultura política e institucional que prevalece en una sociedad; la misma se expresa a través de tres elementos fundamentales:

- La manera como conversan gobernantes y gobernados en la definición y gestión de los asuntos políticos e institucionales (cómo se hacen las peticiones entre los hablantes del proceso político--institucional? ; cómo se producen las ofertas entre ellos y cómo se establecen los compromisos?)
- La manera como se disponen las cosas para que un fin pueda ser alcanzado (cómo se ordena el conjunto de tácticas y estrategias gubernamentales y se despliegan territorialmente las acciones de gobierno para alcanzar los resultados deseados?)
- La intensidad con la que se aplican los recursos del gobierno para el logro de unos propósitos esperados (el grado de consenso que se requiere para alcanzar los resultados).

El plan representa pues, un recurso formal cuya validez depende de otros factores que van más allá de lo técnico, introduciendo el terreno de lo contingente, lo transitorio, la incertidumbre y la complejidad.

De allí que la participación es un elemento que comienza a figurar dentro de las nuevas tendencias de la gestión pública. Se constata que los procesos de elaboración e implementación de las decisiones públicas se constituyen a partir de interacciones entre una multiplicidad de actores con interés, objetivos y estrategias diferenciados; lo cual exige que cada gente de decisión tome en cuenta, además de sus propias opciones, las estrategias seguidas por los otros agentes, ya que las decisiones adoptadas por cada nivel se insertan, inevitablemente, en un sistema de decisión general.

Las relaciones intergubernamentales se traducen en instancias apropiadas para la cooperación institucional y la coordinación político--administrativa. Por un lado, la cooperación busca el intercambio institucional que reduzca los costos y tiempos de la acción pública, y por el otro, la coordinación pretende reducir la dispersión de las instituciones en acciones poco eficaces.

Se trata pues, de dejar claro que la estructuración de planes, políticas y programas gubernamentales desborda la capacidad de los modelos secuenciales de fines/medios/productos/impactos, y devela la coexistencia de *actores*, *organismos* y *discursos* involucrados en el quehacer público; lo cual plantea esta discusión sobre otro terreno: el reconocimiento de que la estructuración de planes gubernamentales constituye un proceso dinámico, donde los enunciados se van ajustando a nuevos contextos, situaciones y escenarios, que deben ser llevados a la práctica, modificándose, de este modo, su sentido y contenido. Los objetivos iniciales y los medios previstos *in abstracto* pueden ser sustituidos por nuevos objetivos operacionales y medios utilizados de *facto* originados de un compromiso político, económico y/o institucional.

Con estas ideas, hemos tratado de mostrar los cambios que se vienen operando en Venezuela, tanto en su dimensión socio política, como en las formas de entender y operacionalizar los procesos de planificación. Ahora, parece necesario señalar que, acometer estos retos de transformación, requieren de la capacidad Estatal para institucionalizar una nueva práctica planificadora que de cuenta de los nuevos desafíos. Para ello, y en nuestro caso particular, se está formulando una Ley de Planificación que contempla los siguientes componentes:

## Justificación

El Estado venezolano se enfrenta al gran desafío histórico de impulsar nuevos modelos de desarrollo económico y social que puedan abrir los caminos del progreso al conjunto de la sociedad venezolana. Para enfrentar con éxito este desafío, es necesario lograr un eficaz desempeño de las responsabilidades de planificación que compete al Estado. Como ente rector y promotor del desarrollo nacional y órgano de una más justa y equitativa distribución social de sus beneficios.

En las últimas décadas se ha venido evidenciando un debilitamiento progresivo de las capacidades rectoras del Estado venezolano para orientar el destino de la sociedad y una creciente dificultad para ejecutar en forma coordinada sus acciones. Las políticas de privatización a ultranza del sector público y los esfuerzos por minimizar el papel estratégico del Estado venezolano, desplegados con mayor vigor en la década de los 90, afectaron ampliamente los mecanismos institucionales que disponía el sector público para coordinar las políticas de desarrollo en consonancia con la idea de que el país es uno y financiar, en consecuencia, sus diferentes planes y programas.

Esta menguada capacidad institucional, para acordar y ejecutar de manera coordinada los distintos proyectos de interés público en beneficio del desarrollo integral del país, se repite como una constante en todos los ámbitos territoriales de la acción gubernamental, y se pone de manifiesto tanto en sus relaciones internas o individualmente consideradas, nacional, estatal y local, como en sus relaciones conjuntas.

En Venezuela se han elaborado nueve planes de desarrollo económico y social, sin ningún tipo de continuidad entre uno y otro. Al inicio de cada período de gobierno se cumple con el formalismo de elaborar un nuevo plan de desarrollo económico y social, cuyas orientaciones se abandonan, incluso, mucho antes de concluir el período constitucional correspondiente. No existen tampoco, orientaciones de desarrollo de más largo plazo, que en términos de un Proyecto de país, cumplan con el doble de propósito de ser un marco de referencia para orientar y dimensionar los contenidos de los planes de mediano plazo y ser marco de referencia para definir las políticas de desarrollo de largo alcance, cuya continuidad debe mantenerse por varios períodos gubernamentales, como único medio para asegurar los objetivos de cambio asociados con el país desarrollado al que todos aspiramos. Igualmente, se han formulado muchos planes de diversa naturaleza y menos jerarquía que escasamente guardan estrecha relación entre sí y no suelen estar fuertemente vinculados con las directrices de los planes de desarrollo de más largo plazo.

La vinculación de los presupuestos públicos con los planes ha sido una variable ausente en la histórica práctica presupuestaria y planificadora del sector público y sólo muy recientemente, desde 1998, se ha puesto especial énfasis para enlazar el presupuesto con plan operativo anual nacional, de donde puedan derivarse sanciones por el incumplimiento de las obligaciones o compromisos públicos contraído en los diferentes planes.

De mantenerse la situación planteada, la acción pública se distanciará cada vez más de los problemas que padecen las mayorías nacionales y no se logrará satisfacer oportunamente las distintas demandas sociales.

Para enfrentar el reto de darle al país un nuevo rumbo y alcanzar mejores estadios de bienestar económico y social, de acuerdo con las demandas de la población actual y el legado de bienestar que aspiramos dejar a las generaciones futuras, es indispensable establecer las normas y los procedimientos, de carácter político, técnico y administrativo, que hagan posible una mejor vinculación de los distintos esfuerzos que realizan los entes públicos para lograr el desarrollo nacional.

Acometer dicho reto, demanda nuevas perspectivas y caminos. Se trata entonces, de vislumbrar aquellos que ofrecen mayor viabilidad con respecto al Proyecto de País que se debe impulsar, fomentado la articulación entre los organismos encargados de formular, ejecutar, financiar

y evaluar las políticas públicas, y su integración con las diversas instancias sociales y comunales, como mecanismos de consolidación de una verdadera democracia participativa.

La Ley del Sistema Nacional de Planificación constituye un marco normativo de cumplimiento general, que pautará las formas y los mecanismos de participación de los niveles nacional, estatal y municipal para lograr que la planificación se institucionalice como un proceso estratégico, continuo, integral, participativo, democrático y de consulta abierta. Las normas y procedimientos básicos comprendidos en esta ley deben establecer los mecanismos institucionales del Estado para lograr que los recursos y acciones públicas asociados con el desarrollo integral del país, se asignen y realicen de manera planificada, coordinada y responsable y se encausen hacia los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos del nuevo proyecto de país, sustentado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

El nuevo marco normativo del Sistema Nacional de Planificación deberá trascender el formalismo y el ritual de producir un plan de desarrollo cada período constitucional de gobierno. Deberá establecer y fortalecer los mecanismos institucionales que hagan posible mantener la continuidad de las inversiones y demás decisiones públicas relacionadas con el desarrollo integral y sustentable del país. En sus contenidos se deberán hacer explícitas referencias a los procesos y horizontes temporales en los que acontecen las diferentes actividades de planificación del sector público venezolano, asociadas con el desarrollo nacional, y como norma de cumplimiento general, deberá, resguardar al Estado venezolano, de los intentos de minimizar sus capacidades rectoras y estratégicas para orientar el destino de la sociedad y distribuir con equidad el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo venezolano. En este contexto deberá, igualmente, institucionalizar la planificación como una práctica sistemática y consciente, orientada a encausar racionalmente las inversiones y demás decisiones públicas del desarrollo.

En la Ley del Sistema Nacional de Planificación se deberán desarrollar los contenidos constitucionales donde se establece que la planificación es un medio para el eficaz desempeño de las responsabilidades del Estado de promover, conjuntamente con la iniciativa privada, el desarrollo integral y sustentable de la República Bolivariana de Venezuela y garantizar una justa distribución de la riqueza social.

## **Objetivos**

La creación de la Ley del Sistema Nacional de Planificación forma parte del proceso de institucionalización del nuevo Estado y deberá desarrollarse conforme a los principios constitucionales que la establecen como estratégica, participativa y de consulta abierta. Por ello la presente ley tiene por objetivos:

Institucionalizar la planificación como un instrumento necesario para fortalecer la capacidad de conducción estratégica que corresponde al Estado venezolano, en el marco de un desarrollo social y económicamente sustentable, de acuerdo a los principios fundamentales establecidos en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Establecer las normas básicas de funcionamiento del sistema nacional de planificación, como labor impostergable para mejorar la coordinación de los distintos organismos públicos en torno a la formulación, ejecución y financiamiento de los planes y programas del desarrollo nacional.

Sentar las bases para instaurar mecanismos que permitan la evaluación de, la gestión gubernamental, en el marco de la responsabilidad social de las acciones públicas como un medio para profundizar la democracia participativa.

## **Objeto**

La ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación tiene por objeto establecer:

- Las normas conforme a las cuales se llevará a cabo la planificación nacional del desarrollo, en sus dimensiones temporales y espaciales.
- Las normas conforme a las cuales se establecerán las responsabilidades de los órganos que integran el Sistema Nacional de Planificación.
- Las normas conforme a las cuales se articularán las actividades de los Ministerios y sus órganos adscritos con el proceso de formulación, ejecución y evaluación de los planes nacionales.
- Las bases conforme a las cuales se logrará la articulación de la planificación nacional con las actividades de planificación que corresponden a los estados y municipios, de acuerdo con la legislación que le es aplicable.
- Los procedimientos que permitirán canalizar la información necesaria para acometer de manera adecuada los diferentes momentos del proceso de planificación.
- Los instrumentos para enlazar, coordinar y encausar las aportaciones de recursos públicos relativas al desarrollo nacional.
- Las bases conforme a las cuales se promoverá y garantizará la participación democrática de todos los venezolanos y venezolanas en la elaboración de los distintos planes considerados en la Ley.
- Los fundamentos para la concertación de acciones entre los particulares y el Estado a los efectos de alcanzar el desarrollo nacional.

## Presentaciones: La experiencia de Venezuela en la Planificación

Presentación 1

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO**

**LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**  
Seminario de Alto Nivel sobre Funciones Básicas de la Planificación  
(Experiencias Nacionales Exitosas)

**La Habana, Cuba  
16 y 17 de Noviembre de 2000**

Presentación 2

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

**Presentación**

- Desde el inicio de la explotación comercial del petróleo, el Estado Venezolano asumió el papel de distribuidor del excedente generado por esa actividad, lo que lo convirtió en el agente social básico del desarrollo venezolano.
- El desarrollo de la planificación en Venezuela está ligado al devenir de su economía petrolera.
- Parte importante del proceso acumulativo que se ha dado en el sector privado tiene su origen en las transferencias provenientes del sector público.

**Presentación 3**

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

**Presentación**

La relevancia del Sector Público  
(promedio de los últimos diez años)

	<b>Sector Público</b>	<b>Sector Privado</b>	<b>Total</b>
Exportaciones	85,0%	15,0%	100,0
Producto Interno Bruto	38,0%	62,0%	100,0
Formación Bruta de Capital	55,0%	45,0%	100,0
Ingresos Tributarios	65,0%	35,0%	100,0
Ocupación	20,0%	80,0%	100,0

La planificación en Venezuela tiene como principal objetivo hacer mas eficiente la gestión del sector público y crear un ambiente positivo al sector privado.

**Presentación 4**

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

**Antecedentes**

- Constitución de 1961.- Artículo 98 “El estado protegerá la iniciativa privada sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza a fin de impulsar el desarrollo del país”.
- Decreto N° 492 del 30 de diciembre de 1958, que crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación .
- Enmienda N° 2 de la Constitución de 1961.
- Ley de la Administración Central
- Papel de la CEPAL
- Hasta los actuales momentos se han presentado nueve planes a mediano plazo.
- Estabilidad económica planes en I, II, II, IV.



## Presentación 5

**REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACION Y DESARROLLO  
LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACION EN VENEZUELA**

**Antecedentes (continuación)**

- Capitalismo de Estado V Plan de la Nación
- Boom petrolero de 1973
- Período de gran volatilidad (Deuda pública, evolución de precios petroleros, desajuste institucional) Planes VI y VII
- Concepción neoliberal: Contrapone de manera excluyente la idea de planificación a la del mercado (Planes VIII y IX) mas que un plan se trata de elaborar un programa económico de neto corte neoliberal.

## Presentación 6

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

**Las nuevas realidades (a partir de 1999)**

- Agotamiento del modelo societario
- Transformaciones para superar la crisis
- Garantizar un desarrollo económico sustentable

**Propuesta electoral del Presidente Hugo Chávez Frías**

- Para iniciar y consolidar la transformación era necesario refundar la República.
- Concentrar los esfuerzos en reformas políticas, sociales, territoriales y económicas en un proceso constituyente.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Presentación 7

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

**Las nuevas realidades (a partir de 1999)**

**De los Derechos Económicos**

**Artículo 112.-** Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. **El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria , sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país.**

Presentación 8

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

**Las nuevas realidades (a partir de 1999)**

**Del Régimen Socioeconómico y la Función del Estado en la Economía**

**Artículo 299.-** El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de **justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad** , a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. **El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional** con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para garantizar una justa distribución de la riqueza mediante **una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta.**

## Presentación 9

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

**Las nuevas realidades (a partir de 1999)**

**Del Régimen Socioeconómico y la Función del Estado en la Economía**

**Artículo 186.-** (Atribuciones del Poder Legislativo Nacional)

8.- Aprobar las **Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación**, que serán presentadas por el Ejecutivo Nacional en el transcurso del tercer trimestre del primer año de gobierno.

## Presentación 10

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

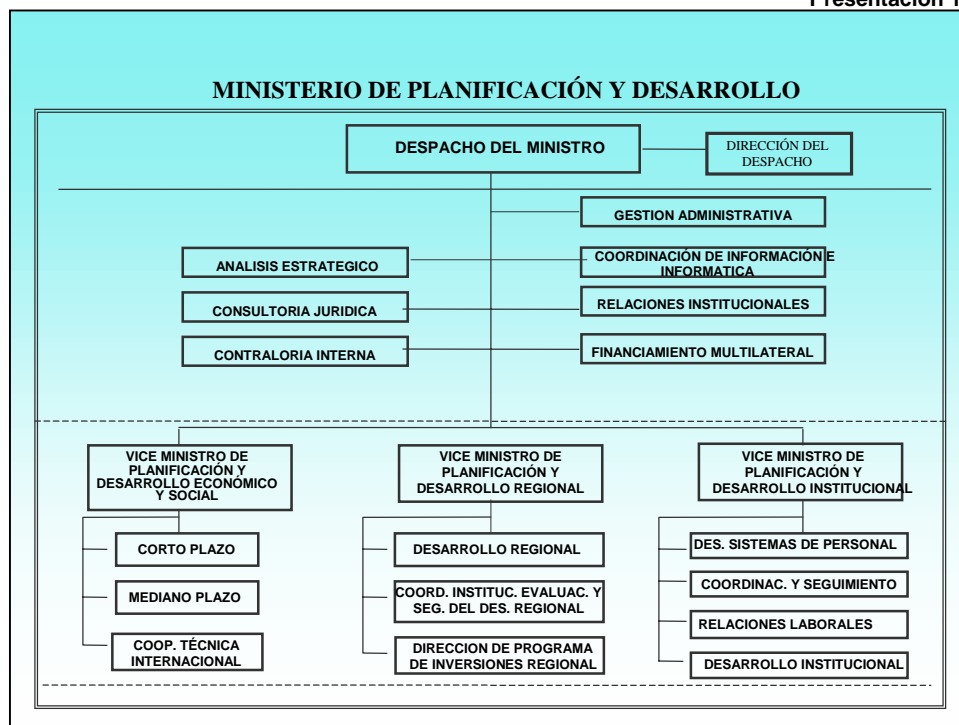
**Creación del Ministerio de Planificación y Desarrollo**

**Objetivos Generales**

- Mejorar la coordinación y la planificación de los asuntos de carácter estratégicos que maneja el Gobierno Nacional.
- Responder a las exigencias del nuevo modelo de desarrollo
- Lograr una gestión pública mas eficiente
- Mejorar la gobernalidad del sistema social en su conjunto

**Objetivos Específicos**

- Coadyuvar el establecimiento de las prioridades nacionales y locales
- Colaborar en la definición de políticas públicas.
- Colaborar en la asignación de recursos en base a prioridades
- Armonizar el programa macroeconómico con el programa social, sectores productivos, planes institucionales y planes regionales.
- Coordinar el financiamiento multilateral y bilateral y la cooperación técnica internacional.



**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**  
**MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO**  
**LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

**MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO**  
**Organismos Adscritos**

Formación de Recursos Humanos	Información y Financiamiento	Desarrollo Regional
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Instituto Venezolano de Planificación</li> <li>✓ Servicio Autónomo Sistema Nacional de Adiestramiento</li> <li>✓ Fundación Escuela de Gerencia Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Oficina Central de Estadística e Informática</li> <li>✓ Fundación de Ediciones Oficiales de Estadística</li> <li>✓ Fondo de Inversiones de Venezuela</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Corporación Venezolana de Guayana (C.V.G.)</li> <li>✓ Corporación de Desarrollo de la Región del Zulia</li> <li>✓ Corporación de Desarrollo de la Región Central</li> <li>✓ Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental</li> <li>✓ Corporación de Desarrollo de la Región de los Andes</li> <li>✓ Corporación de Desarrollo de la Región de los Llanos</li> <li>✓ Corporación para el Desarrollo del Estado Vargas</li> <li>✓ Fondo intergubernamental para la Descentralización (FIDES).</li> </ul>

## Presentación 13

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

**MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO**

**Representación del Ministro en instituciones nacionales e internacionales**

- ✓ Consejo de Ministros
- ✓ Gabinetes Económico, Social, Infraestructura y Ciencia y Tecnología.
- ✓ Comisión de Mesa (1)
- ✓ Directorio del Banco Central de Venezuela
- ✓ Asamblea de Gobernadores del BID
- ✓ Junta de Gobernadores del Banco Mundial
- ✓ Consejo de Gobernadores del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)
- ✓ Representantes de las acciones de la República de Venezuela en la CAF
- ✓ Integrante de la Asamblea de PDVSA
- ✓ Integrante de la Asamblea del Fondo de Inversiones de Venezuela.
- ✓ Preside el Comité de Coordinación de las instituciones financieras públicas
- ✓ Preside la Comisión Presidencial para la Constituyente Económica.

(1) Comité de coordinación de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, formado por el Ministro de Planificación, Ministro de Finanzas y el Presidente del Banco Central de

## Presentación 14

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

**Principales Programas y Proyectos**

- Descentralización – Desconcentrada
- Proyecto PAIS – SARAO
- Zonas Especiales
- Constituyente Económica
- Banco de Desarrollo
- Prevención de catástrofes naturales

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**  
**MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO**  
**LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

**DESCENTRALIZACIÓN – DESCONCENTRADA**

**Situación Actual:**

Proceso de ocupación territorial con marcada tendencia hacia la concentración de la población y de las actividades productivas en un número reducido de núcleos urbanos.

**Estrategia:**

Necesidades de introducir cambios en la formulación de políticas orientadas al logro de objetivos específicos de desarrollo territorial.

**Objetivo General**

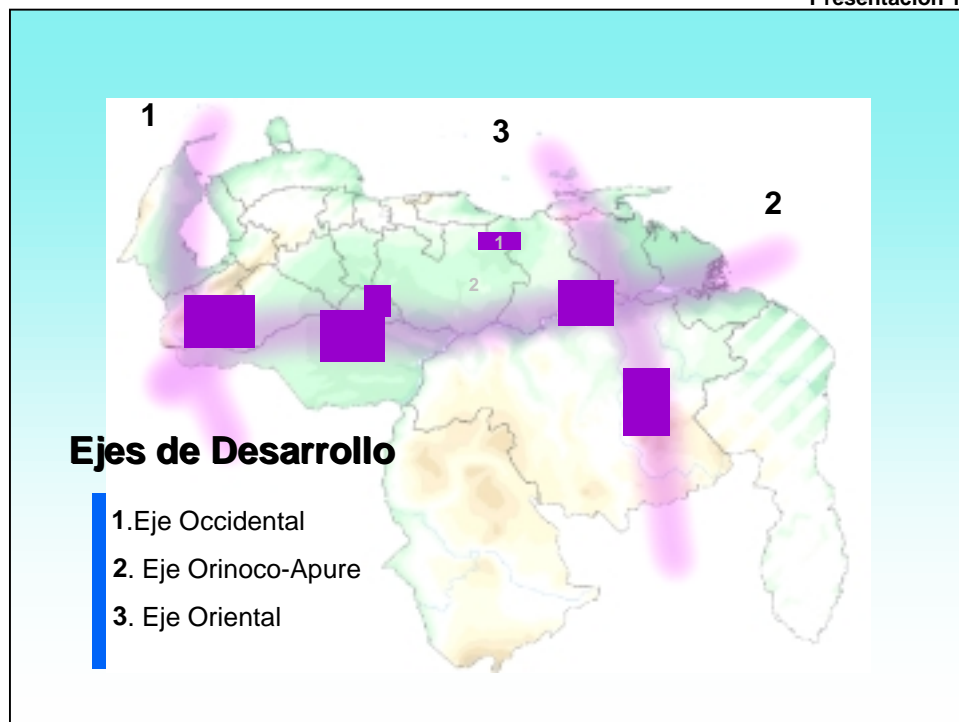
Ocupación territorial mas racional y eficiente

**Objetivos Específicos**

- Crecimiento y desarrollo de las regiones perifericas
- Una distribución territorial mas equitativa del ingreso y del empleo
- Diversificación económica y protección ambiental
- Utilización de los recursos potenciales y las orientaciones productivas de los espacios
- Convertir ventajas comparativas en competitiva.

**Acción**

Proceso de modificación del patrón de poblamiento, inversión y distribución en el mediano y largo plazo.



## Presentación 17

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

**PROYECTO PAÍS- SARAO**

**PAIS-**Pueblos Agroindustriales Sostenibles

**SARAO-**Sistema de Asociaciones Rurales Auto-Organizadas

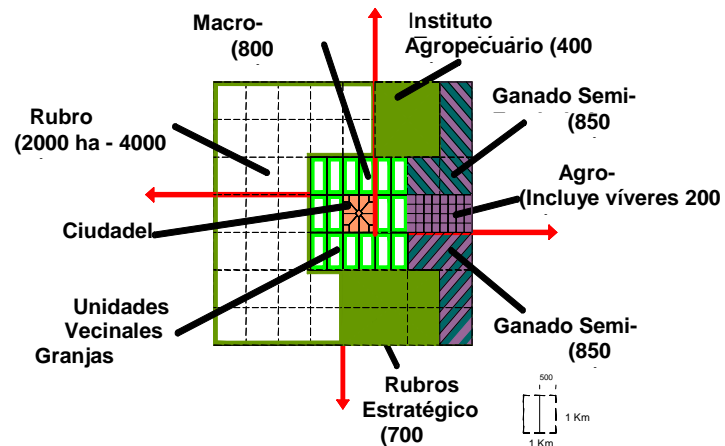
**Definición-** Sistema de Pueblos Agroindustriales de carácter asociativo y voluntario con el propósito de generar un modelo más eficiente y mejorar la calidad de vida en el campo.

**Características**

- Cada pueblo representa un híbrido urbano-rural (Acropolis)
- Los espacios y las instalaciones favorecen las relaciones asociativas
- Participación protagónica y democrática de la comunidad
- Autonomía para el diseño de normas y regulaciones de vida comunitaria
- Organización y gestión económica distinta
- Normas orgánicas y biológicas (FAO) para la agroindustria
- Defensa y preservación del ecosistema.
- En una primera etapa albergan unas ocho mil personas en 1600 viviendas

## Presentación 18

**Esquema SARAO modelo 6.000 has. (8.000-**



**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

**Zonas Especiales para el Desarrollo Integral**

**Introducción**

Instrumento para impulsar el desarrollo socioeconómico de algunas áreas geográficas delimitadas estratégicamente por el Gobierno Nacional, cuyas características físico-naturales, geopolíticas, condiciones de habitabilidad, potencialidades, requieren de un esfuerzo mínimo, dirigido, planificado en pro de los objetivos planteados.

Para la selección de las Zonas Especiales se consideraron condiciones muy específicas relacionadas con criterios de territorialidad, alta potencialidad de recursos, economía deprimida y baja concentración poblacional.

**El Objetivo General** del Programa de Zonas Especiales está orientado a dinamizar el desarrollo de manera integral sobre la base del concepto de la descentralización desconcentrada del país en sus dimensiones: territorial, económica, social, ambiental, institucional e internacional.

**Los Objetivos Específicos se orientan a tres componentes: producción, construcción y estudios.**

- Fomentar, impulsar y reactivar el desarrollo de actividades productivas, agrícolas, turísticas e industriales que contribuyan a impulsar y estabilizar el crecimiento poblacional.

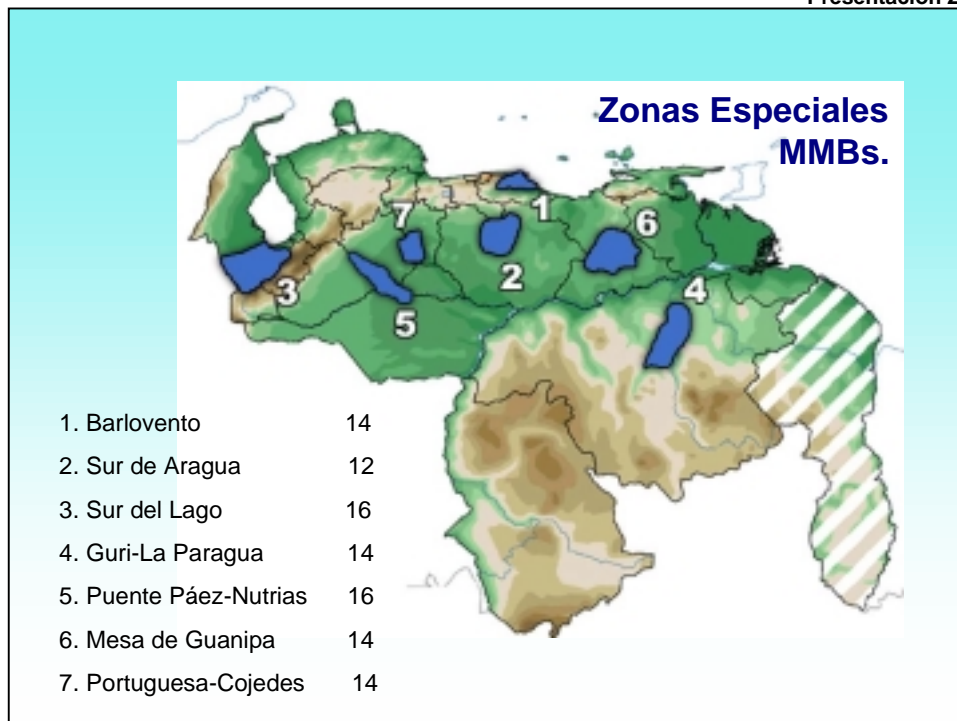
**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

**Zonas Especiales para el Desarrollo Integral (Continuación)**

- Rescatar y mejorar la infraestructura de apoyo al productor agrícola (sistemas de riego, vialidad, centros de atención al productor, instalación de pequeñas agroindustrias).
- Financiar rubros bandera.
- Capacitar el recurso humano en materia de agricultura, turismo e industria.
- Elaborar estudios de base para sustentar los proyectos de inversión.
- Crear condiciones favorables para el establecimiento poblacional en áreas fronterizas e insulares con fines de fortalecer la seguridad y defensa nacional.
- Establecer políticas de estímulos.



## Presentación 21



## Presentación 22

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

**Proceso Constituyente Económica**

Se fundamenta en los instrumentos claves establecidos en la Constitución Bolivariana de la República de Venezuela, tales como el desarrollo integral, la planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta.

**Directrices Estratégicas**

- ✓ Generar un amplio y profundo proceso de participación de los sectores sociales vinculados a la producción, el comercio y las finanzas (Diálogo Creativo).
- ✓ Propiciar la alineación gobierno y sector empresarial alrededor del programa económico (generación de compromiso).
- ✓ Garantizar la presencia de las regiones y los sectores (convocatoria para la acción)
- ✓ Garantizar el apoyo técnico y financiero para la formación de empresarios innovadores y el desarrollo de cooperativas, micros, pequeñas y medianas empresas, artesanos y otras firmas asociativas (nueva actitud empresarial)
- ✓ Establecer mecanismos de vinculación permanentes entre los sectores público y privado.
- ✓ Desde el 20 de agosto hasta la fecha se han recibido mas de 2000 proyectos, anteproyectos e ideas importantes.
- ✓ Para finales de año, se espera contar con mas de 6000 propuestas.

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

**El Banco de Desarrollo de Venezuela**

Estará adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo y tendrá como objeto:

- El Financiamiento **a largo plazo** de
  - II La expansión y diversificación de la economía
  - II La reconstrucción de la infraestructura productiva y social del país
- Facilitar recursos para el proceso de **desconcentración económica**
- Generar recursos para el financiamiento de la **pre-inversión**.
- Actuar en el **ámbito nacional e internacional**
- Actuar como Banco de **segundo y tercer piso**
- Administrar fondos que le asigne el Estado, como agente fiduciario de instituciones públicas
- Promover la activa participación de la inversión privada (nacional y extranjera) en el desarrollo económico y social del país.

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
LA EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA**

**El Banco de Desarrollo de Venezuela**

Estará adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo y tendrá como objeto:

- El Financiamiento **a largo plazo** de
  - II La expansión y diversificación de la economía
  - II La reconstrucción de la infraestructura productiva y social del país
- Facilitar recursos para el proceso de **desconcentración económica**
- Generar recursos para el financiamiento de la **pre-inversión**.
- Actuar en el **ámbito nacional e internacional**
- Actuar como Banco de **segundo y tercer piso**
- Administrar fondos que le asigne el Estado, como agente fiduciario de instituciones públicas
- Promover la activa participación de la inversión privada (nacional y extranjera) en el desarrollo económico y social del país.

## **Sesión X: La experiencia exitosa de la planificación en Cuba**

---

*José Luis Rodríguez García<sup>1</sup>*

### **1. Introducción**

Hace apenas unos pocos años hubiera resultado prácticamente imposible convocar un seminario sobre experiencias exitosas de la planificación.

Durante la década de los 90, en medio del auge de las políticas de corte neoliberal, hasta la utilización del término fue prácticamente proscrita del lenguaje económico.

No obstante, los imperativos de una creciente globalización, unido al fracaso del neoliberalismo y al reconocimiento de que no todo puede ser resuelto mediante la libre acción de las fuerzas del mercado, ha propiciado la reconsideración del papel del Estado en la economía y con ello a un cierto replanteo de diversas formas de planificación.

Los que como Cuba siempre hemos considerado la planificación como un elemento consustancial a nuestro sistema económico, apreciamos mucho los esfuerzos que en estas circunstancias ha desarrollado el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) para propiciar el uso de la planificación en la conducción del desarrollo de América Latina y el Caribe.

---

<sup>1</sup> José Luis Rodríguez García, vicepresidente del Consejo de Ministros, Ministro de Economía y Planificación. La Habana 2000

Como una contribución a ese esfuerzo y en el marco del 40 aniversario de la planificación en Cuba, deseamos presentar a este seminario nuestras experiencias, que sin pretender agotar el tema, esperamos resulten de utilidad para todos los participantes

## 2. La planificación en Cuba: Algunos antecedentes

Con el triunfo de la Revolución el 1<sup>er</sup> de enero de 1959, el país accedió por primera vez en su historia, a la posibilidad de emprender un auténtico proceso de desarrollo.

Los conceptos que darían forma a un programa con esos objetivos se plasmaron en el histórico alegato conocido como “La historia me Absolverá”<sup>2</sup>, que ya en 1953 se apartaba de las concepciones del desarrollo capitalista vigente, prefigurando el camino al socialismo.

El cumplimiento de ese programa, conocido como el Programa del Moncada, motivaría la necesidad de dar una respuesta institucional y orgánica a los requerimientos de una política económica emancipadora, la cual debía estructurarse planificadamente, coordinando los esfuerzos de los diferentes organismos de Estado.

Esa voluntad se plasmó en la decisión de crear la Junta Central de Planificación el 11 de marzo de 1960, momento en que cobra carácter definitivo la voluntad de dirigir centralizadamente la economía por parte del joven Estado revolucionario.

Esta posibilidad devino necesidad de concluir en octubre de 1960 el proceso de nacionalizaciones que pondría en manos del Gobierno Revolucionario la propiedad de los medios fundamentales de producción, lo que haría factible emprender una estrategia de desarrollo de más largo aliento y con una clara orientación socialista.<sup>3</sup>

La conceptualización del proceso de desarrollo en el caso de Cuba introducía en éste una importante dimensión social, que trascendía el crecimiento económico y que marcaría una notable diferencia con el desarrollo alcanzado en los países socialistas europeos y la URSS.

En este sentido, la planificación se concibió también desde entonces no sólo como un mecanismo económico, sino que se identificó como la categoría definitoria del socialismo.<sup>4</sup>

Considerada en tanto que mecanismo económico, la planificación ha constituido en Cuba el elemento central en el sistema de dirección de la economía y le ha permitido al Estado cumplir las directrices de la política económica acordada al ejercer sus funciones de coordinación, asignación, redistribución, regulación y control de los recursos necesarios para asegurar la estrategia de desarrollo trazada.

La instrumentación práctica del proceso de planificación en Cuba partió de la experiencia del modelo basado en la elaboración de balances materiales, con un carácter centralizado que se había utilizado en la URSS y otros países socialistas con notables resultados hasta inicios de los años 60.<sup>5</sup>

En Cuba estos métodos resultaron también exitosos, en la misma medida que se emprendieron grandes cambios estructurales que demandaban la centralización de las decisiones, se

---

<sup>2</sup> Se trata del alegato que en su defensa pronunciara el joven revolucionario Fidel Castro en octubre de 1953, durante el proceso en el que se le juzgaba por el asalto al cuartel Moncada, el 26 de julio del mismo año, como parte de la lucha revolucionaria emprendida contra la tiranía de Fulgencio Batista.

<sup>3</sup> Sobre el proceso histórico del desarrollo en Cuba entre 1959 y 1989 puede consultarse de José L. Rodríguez “Estrategia del desarrollo económico en Cuba”. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1989.

<sup>4</sup> Según el Ché, la planificación centralizada era “el modo de ser de la sociedad socialista, su categoría definitoria y el punto en el que la conciencia del hombre alcanza, por fin, a sintetizar y dirigir la economía hacia su meta, la plena liberación del ser humano en el marco de la sociedad comunista”. Ernesto Ché Guevara “la planificación socialista, su significado, obras 1957-1967 Casa de las Américas. La Habana 1970 p 329.

<sup>5</sup> Ver de Alfredo González: “Economía y sociedad: Los retos del modelo económico”. Revista “Cuba. Investigación Económica” N°3-4, julio-diciembre 1997, pp. 2-11.

contó con recursos materiales internos y externos para elevar la tasa de acumulación y se movilizó la fuerza de trabajo hacia empleos de mayor productividad.

La pérdida de eficiencia del modelo de planificación material altamente centralizada también se puso de manifiesto en Cuba, pero con algunas singularidades en diferentes momentos históricos, que es conveniente explicar.

Por un lado, la visión material de la planificación reducía a un plano pasivo a las categorías financieras y la medición de los criterios de eficiencia basados en los mecanismos monetario-mercantiles.

Adicionalmente, la asignación y el control de los recursos en términos físicos propiciaban el crecimiento de la burocracia y reducía la posibilidad de la participación de los trabajadores en el proceso de planificación y control de las actividades económicas.

La discusión acerca de los mecanismos económicos en la URSS y los países socialistas europeos condujo a una reforma económica en los años 60, que suponía una mayor apertura a los mecanismos de mercado en busca de una más alta eficiencia económica, pero en detrimento de la equidad social y de la formación de una conciencia socialista entre los trabajadores.

En Cuba el debate en torno a estos temas se centró entre aquéllos que propugnaban el cálculo económico, más cercano a las reformas económicas prevalecientes y aquéllos que como el Ché, consideraban más conveniente un sistema de financiamiento presupuestario para las empresas, donde si bien se abría un espacio a las categorías mercantiles, las mismas sólo desempeñaban un papel limitado como parte del mecanismo de control centralizado, en tanto que se privilegiaban los factores de movilización política en la construcción económica del socialismo.<sup>6</sup>

Por otra parte, la alta significación política otorgada a la participación de los trabajadores en la elaboración y control, del plan debía encontrar mecanismos que propiciaran esa participación. La ausencia de esos mecanismos condujo, a mediados de los años 60, a que se iniciara un proceso de desburocratización y de enfrentamiento a las tendencias a aplicar procedimientos administrativos ante necesidades que debían abordarse políticamente, o estructurando mecanismos económicos más adecuados para su solución.

Como resultado de las decisiones adoptadas, junto al proceso de desburocratización se produjo una subestimación de las relaciones monetario-mercantiles, que hizo perder la integralidad al sistema de planificación, incluyendo los elementos básicos del sistema presupuestario de financiamiento propiciado por el Ché.

Estos errores, que con posterioridad fueron reconocidos como propios de cierto idealismo económico<sup>7</sup>, no impidieron que se desarrollaran formas incipientes de planificación territorial que se generalizaron en la esfera agropecuaria entre 1967 y 1970, los cuales propiciaron el desarrollo de un grupo de producciones agropecuarias, al concentrar los recursos en objetivos bien definidos ramal y territorialmente.

Los desequilibrios macroeconómicos que el país afrontó a finales de los años 60 llevó a reconsiderar las posibilidades de introducir un sistema de cálculo económico restringido a partir de 1975, que no obstante, mantuvo las bases de la planificación centralizada a partir del sistema de balances materiales y que mostró su inviabilidad al introducirse inapropiadamente mecanismos monetario-mercantiles que llevaron a la postre a un descenso en la eficiencia económica, acompañado de negativas consecuentes sociales.

<sup>6</sup> Ver de Ernesto Ché Guevara "Sobre el sistema presupuestario de financiamiento" Op. Cit. Una reflexión sobre estos debates puede encontrarse en Carlos Rafael Rodríguez "Sobre la contribución del Ché al desarrollo de la economía cubana". Revista "Cuba Socialista" N°33, mayo-junio 1988.

<sup>7</sup> Ver Fidel Castro: Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba. "Informe central". Ed. Pueblo y Educación, 1978, p. 106.

La búsqueda de una planificación más acorde a nuestras condiciones y necesidades continuó entre 1986 y 1989, a partir de una valoración más adecuada de las experiencias anteriores, pero esa búsqueda se vio interrumpida por la adversa coyuntura que debió enfrentar el país a partir de 1990.

En general la experiencia de la planificación durante las tres décadas que transcurren de su aplicación hasta 1989, puede evaluarse positivamente.

La sistematicidad de un enfoque planificado en la toma de las decisiones económicas fundamentales, el esfuerzo por enmarcar los planes anuales en proyecciones de mediano y largo plazo<sup>8</sup>, así como el desarrollo de la dimensión territorial del plan<sup>9</sup>, estuvieron presentes en el modelo cubano de planificación desde los primeros años de su aplicación.

Más allá de los errores cometidos en el ámbito de la política económica y que mostraron la insuficiente respuesta a la necesaria compatibilización entre la planificación centralizada de base material y la introducción de elementos mercantiles<sup>10</sup>, y a pesar de los negativos efectos del sostenido bloqueo económico de Estados Unidos, la planificación socialista acompañó siempre la obra revolucionaria propiciando el uso más racional de los limitados recursos disponibles, asegurando el desarrollo multilateral de la sociedad cubana y coadyuvando al logro de niveles superiores de satisfacción de las necesidades de nuestro pueblo.

### **3. Las transformaciones de la planificación en los años 90<sup>11</sup>.**

Durante los últimos 10 años Cuba ha debido enfrentar la más profunda crisis económica de su historia, iniciando una etapa de gradual recuperación económica desde 1995, luego de superado el impacto inicial y más grave de esta crisis.

Un análisis de las causas que llevaron a la necesidad de proclamar el programa económico de emergencia para enfrentar la crisis, conocido como período especial, no ofrece dudas.

Los factores externos jugaron un papel determinante en esta decisión, adoptada en septiembre de 1990, para asumir la pérdida abrupta y sin compensaciones de las relaciones comerciales y financieras mantenidas durante 30 años con los antiguos países socialistas europeos y la URSS, así como el endurecimiento del bloqueo económico contra Cuba por parte de Estados Unidos.

En esos momentos cruciales, cuando muchos consideraban inevitable la desaparición del sistema socialista en Cuba y se imponían procesos de ajuste de corte neoliberal en todo el mundo, nuestro país optó por defender el modelo socialista, introduciéndole los cambios que fuesen necesarios para mejorarlo y atemperarlo a las difíciles condiciones que enfrentamos, pero convencidos de que era posible lograra la eficiencia y la equidad sin transitar necesariamente hacia una economía de mercado.

Se puso así en marcha un programa apoyado en una estrategia cuyos objetivos fundamentales eran resistir y superar los efectos de la crisis al menor costo social posible, al tiempo que se creaban las condiciones para la reinserción de la economía cubana en la economía mundial, contando con consenso político indispensable para ello.

---

<sup>8</sup> Ver de Elena Álvarez "La Planificación a Mediano y largo Plazo: Notas para un Debate". Ponencia presentada al Seminario Nacional: El Perfeccionamiento de la Planificación y el Papel del Estado en la Economía. MEP. La Habana. Julio 6 y 7 de 2000

<sup>9</sup> Ver de Idalberto León. "La Planificación Territorial. Situación Actual y Perspectivas". Ponencia presentada al Seminario Nacional: El Perfeccionamiento de la Planificación y el Papel de Estado en la Economía. MEP. La Habana. Julio 6 y 7 de 2000.

<sup>10</sup> Ver de Alfredo González: "El debate Teórico sobre la Planificación en el Contexto de la Globalización. Plan y Mercado", ponencia presentada al Seminario nacional: El Perfeccionamiento de la Planificación y el papel del Estado en la Economía. MEP. La Habana. Julio 6 y 7 de 2000.

<sup>11</sup> Ver de José Luis Rodríguez: "Cuba equidad y desarrollo en el camino de la recuperación económica 1995-1999". XXVIII Período de Sesiones de CEPAL. Seminario Sustantivo. México, 3 al 7 de abril de 2000.

Al respecto vale la pena señalar que para poder aplicar esa estrategia, el país había creado ya un significativo potencial de recursos materiales y humanos que se expresan, en primer lugar, en un crecimiento medio anual estimado del 4,6% en el PIB entre 1959 y 1989.

Por otra parte, el concepto de desarrollo aplicado por la Revolución durante estos años siempre concibió el crecimiento económico indisolublemente unido al progreso en los servicios sociales básicos, dotando al país de un capital humano invaluable para enfrentar la crisis, gracias a los niveles alcanzados en el acceso masivo y gratuito a la educación y la salud pública, así como la cobertura universal de la seguridad social, la cultura y el deporte entre sus elementos más importantes.

Los resultados en lo social de la política aplicada se aprecian sintéticamente en que de una escolarización de dos grados de enseñanza primaria como promedio en 1959, se pasó a 8; se aumentó la esperanza de vida al nacer en 14 años; la mortalidad infantil en menores de un año se redujo de más de 60 por mil nacidos vivos a 11,1; la tasa de desempleo, de 16% bajó a 5,5%; y el nivel de cobertura de la seguridad social se elevó del 53% al 100%<sup>12</sup>

A ello habría que unir la formación de una conciencia política humanista solidaria, en una población con una decisiva participación en la toma de decisiones y con un profundo concepto de la independencia y la soberanía nacional, que la colocaban en una posición excepcional para enfrentar con éxito la defensa del proyecto socialista, frente a las adversidades producto de una crisis de muy severas consecuencias.

Por último, no debe olvidarse que ya desde mediados de la década de los 80 se había iniciado un proceso dirigido a perfeccionar el modelo socialista cubano.

Los resultados de este proceso hasta 1989 crearían mejores condiciones para emprender una rápida reorientación de la política económica al iniciarse el período especial<sup>13</sup>.

El impacto de la crisis fue sin dudas brutal. Baste recordar algunas cifras. El PIB cayó casi un 35% entre 1989 y 1993; el déficit fiscal se elevó a un 33% del PIB en 1993, y las importaciones a precios corrientes cayeron a un 75% en esos 4 años.

Para enfrentar estas difíciles circunstancias comenzó, a partir de la proclamación del período especial, un proceso de cambios en nuestro modelo económico, que sin renunciar a su esencia socialista abriría un mayor espacio a mecanismos de mercado para reactivar la producción y los servicios en un proceso no exento de notables complejidades.

No obstante, para la dirección del país este proceso tuvo siempre muy claramente definidos sus objetivos y límites conceptuales políticos.

Ante todo era imprescindible conservar la capacidad de dirección del Estado y hacer todo lo que fuera útil a la nación y al pueblo, en situaciones en las que resultaba indispensable resistir para salvar la independencia, haciendo sólo las concesiones inevitables para ello.

Al respecto el Comandante en Jefe Fidel Castro expresaría en agosto de 1995 ideas medulares sobre estos temas, al señalar: “Nosotros no podemos guiarnos por el criterio de lo que nos guste o no nos guste, sino de lo que es útil o no es útil a la nación en estos momentos tan decisivos para la historia de nuestro país. “Hemos dicho que estamos introduciendo elementos de

<sup>12</sup> “La experiencia cubana en el enfrentamiento a la crisis durante los años 90”. Ponencia presentada por José Luis Rodríguez en la II Reunión Iberoamericana de Ministros de Economía y hacienda, La Habana, 2 y 3 de septiembre de 1999, p. 2. Ver también de José Luis Rodríguez: “Cuba: el camino de la recuperación económica”. Revista “Cuba Socialista”, N°16, 1999. La fuente de los datos no citada expresamente en el trabajo proviene de cálculos del autor basados en informaciones de la Oficina Nacional de Estadísticas, el Banco Central de Cuba y el Ministerio de Economía y Planificación.

<sup>13</sup> Sobre las bases de este proceso debe verse el “Informe Central III Congreso del Partido Comunista de Cuba”. Editora Política, La Habana, 1986, y de Fidel Casto, discurso pronunciado en la clausura de la Sesión Diferida del III Congreso del Partido Comunista de Cuba. La Habana, 2 de diciembre de 1986. Revista “Cuba Socialista” N°25, La Habana, 1987.

capitalismo en nuestro sistema, en nuestra economía, eso es real, lo hemos hablado, incluso de consecuencias que observábamos del empleo de esos mecanismos”<sup>14</sup>.

Al reconocerse un mayor protagonismo económico a los mecanismos de mercado, no se hacía otra cosa que asumir la presencia objetada de factores que en medio de la crisis habían motivado su expansión<sup>15</sup>, buscando su compatibilización con una estrategia socialista para el desarrollo social como elemento preponderante.

En el caso cubano es importante subrayar que este protagonismo creciente aunque inevitable, siempre se reconoció como contradictorio con los intereses de una sociedad socialista como la nuestra. Esta percepción tendría una importancia estratégica para la sobrevivencia del proyecto revolucionario cubano. Lógicamente, la incompreensión de esta posición llevó a que muchos teóricos defensores del capitalismo creyeran ver en las transformaciones iniciales del período.

Especial, la inevitable transición a una economía de mercado.

De tal modo, resultan factores determinantes para resistir y comenzar a superar los efectos de la crisis, en primer lugar, la enorme capacidad de resistencia del pueblo basada en su activo protagonismo en el proceso de desarrollo y en valores políticos y morales creados por la Revolución a lo largo de muchos años.

En segundo término, constituye también un factor fundamental la clara comprensión política de los nuevos fenómenos económicos por parte de la dirección del país y básicamente de la esencia contradictoria de las relaciones monetario mercantiles en una economía socialista, así como de la necesidad de crear las condiciones para frenar sus negativos efectos sobre la equidad y la solidaridad social.

Solo si se toman en cuenta estos elementos resulta posible enmarcar adecuadamente las transformaciones en la política económica que tienen lugar, especialmente a partir de 1993, y su papel en la recuperación gradual de la economía.

Desde el punto de vista estructural las transformaciones más significativas han sido las siguientes:

- La apertura a diferentes formas de propiedad con la introducción gradual y selectiva del capital extranjero; con la transformación en cooperativas de una porción significativa de las granjas estatales; y con la mayor presencia del trabajo privado no agrícola.
- El adelgazamiento y simplificación de la estructura de la administración central del Estado, con una significativa reducción del número de ministerios y sus plantillas.
- La introducción gradual de un proceso que delimita las funciones del Estado como propietario de las funciones administrativas, mediante una descentralización del sistema de gestión empresarial y la diversidad de formas de representación de los intereses estatales en la administración de los recursos, en la producción y los servicios. Todo ello supone la sustitución de métodos de dirección administrativos verticalizados, por métodos que propician las relaciones económicas horizontales entre los diferentes actores económicos, en los marcos de la política económica trazada.

Entre las medidas más notables dirigidas a ajustar los agregados macroeconómicos se encuentran:

---

<sup>14</sup> Fidel Castro: “Mientras el pueblo tenga el poder ;p tiene todo”. Discurso en el Festival Internacional Juvenil “Cuba Vive”, 5 y 6 de agosto de 1995, Ed. Política, La Habana, pp. 45 y 50.

<sup>15</sup> La permanencia en mayor o menor medida de las relaciones monetario--mercantiles en el socialismo ha dado lugar a importantes debates durante años. No obstante, la existencia objetiva de estas relaciones sólo se explicó científicamente a finales de los años 60, al demostrarse que el carácter directamente social del trabajo no alcanzaba todavía un nivel adecuado de expresión en el socialismo, manifestándose un aislamiento económico relativo, que obligaba a su medición a través de categorías mercantiles, en el marco de la división social del trabajo, aún en presencia de la propiedad social sobre los medios de producción.



- La estructuración de un sistema de regulación de la economía, en el que se combina la acción estatal directa, con una creciente participación de mecanismos indirectos de regulación a través de las políticas fiscal, monetaria financiera y comercial.
- Es desarrollo de un programa de estabilización de las finanzas internas mediante la retirada del exceso de liquidez monetaria en manos de la población y la reducción del déficit del presupuesto estatal. Este programa incluyó la aprobación de una nueva Ley Tributaria.
- La legalización de la circulación interna de un grupo de divisas extranjeras, evitando una devaluación monetaria abrupta y de impredecibles consecuencias. Al mismo tiempo y como parte de la política de las relaciones monetarias con la población, se autorizaron las remesas provenientes del exterior, y cuentas de ahorro en moneda libremente convertible, se organizó un sistema de casas de cambio y se desarrolló una red de establecimientos comerciales para la venta de mercancías en divisas, que captan una parte de las mismas para ser redistribuidas por el Estado.
- La transformación gradual de la planificación material en un sistema de planificación esencialmente financiera.
- La reestructuración del sistema financiero bancario.
- La modificación de la política del comercio exterior basada en el monopolio estatal y la implantación gradual de un nuevo sistema arancelario.

Por último, los cambios más significativos que pueden señalarse en el ámbito de la microeconomía incluyen:

- El creciente funcionamiento de la estructura productiva y de servicios transables a partir del principio del autofinanciamiento empresarial.
- La implantación de relaciones contractuales y de instrumentos mercantiles de cobros y pagos en el sistema empresarial.
- La modificación del sistema de formación de precios mayoristas y minoristas.
- La transformación de los sistemas de remuneración, basados en el pago de acuerdo a los resultados y en la introducción de sistemas de estimulación en divisas.

Las transformaciones económicas llevadas a cabo en los últimos 10 años plantean sin duda enormes desafíos a la planificación en Cuba<sup>16</sup>.

Al desaparecer el campo socialista dejaron de existir, abruptamente, las condiciones que permitían aplicar un modelo de planificación basado en el sistema de balances materiales y que había durado casi 30 años en el país.

No obstante, la esencia planificada de nuestra economía se mantuvo a pesar de las dificultades afrontadas.

En efecto, la propia decisión entre 1990 y 1993 de ir a una restricción ordenada de consumos esenciales, la fijación de nuevos niveles de actividad, la previsión de segundas posiciones de trabajo para las fábricas que debían paralizar o reducir sus producciones fundamentales, todo ello fueron decisiones previstas con antelación en su contenido y alcance, y por tanto, planificadas.

La visión que en ocasiones se pretende ofrecer de que a partir de la proclamación del período especial sólo se han adoptado decisiones casuística, sin que existiera una estrategia de resistencia

---

<sup>16</sup> Ver José Luis Rodríguez, Discurso en el Acto Central por el "40 Aniversario de la Planificación en Cuba", La Habana, 10 de marzo de 2000, MEP noviembre de 2000.

que diera coherencia lógica a las medidas adoptadas, en una visión que se aleja totalmente de la verdadera historia del período especial.

Ciertamente, el margen de incertidumbre existente no siempre hacía posible prever con exactitud en qué momento sería conveniente, desde el punto de vista táctico, aplicar una decisión estratégicamente prevista.

Pero el aumento del margen de incertidumbre que creció significativamente durante los primeros años de período especial, no anuló las posibilidades de la planificación socialista, aunque sí obligó a introducir significativos cambios en la metodología del plan.

Estos cambios comenzaron a darse a partir de un proceso de descentralización en la toma de decisiones a todas aquellas entidades capaces de cubrir sus gastos con sus ingresos en divisas, proceso que comenzó en 1992, mediante los llamados esquemas de autofinanciamiento.

En la misma medida en que se avanzó en este proceso, se consolidó la utilización del presupuesto de ingresos y gastos en divisas de las empresas autofinanciadas como un elemento primario, pero esencial de la planificación en esta nueva etapa.

De tal forma la depreciación de la moneda nacional forzó la utilización de la divisa como la mejor herramienta disponible para lograr una medición más precisa en la asignación y control de los muy escasos recursos existentes.

Sólo después de iniciada la recuperación económica en 1995, se comienza a reevaluar el peso cubano y es posible iniciar la recomposición del sistema de planificación en dos monedas, aún con las dificultades que suponía mantener inalterable la tasa de cambio de peso, pero en una situación incomparablemente superior, al revaluarse la moneda nacional de manera sostenida a partir de 1994.

En estas circunstancias rápidamente se hizo evidente que el obstáculo fundamental para una recuperación sostenida de la economía se encontraba en la creciente brecha financiera externa que el país debía afrontar.

La determinación de los eslabones clave para optimizar la gestión económica y reducir esta brecha, se convirtió en un objetivo estratégico para el país. En nuestras condiciones esta tarea que debía afrontarse buscando el necesario acomodo entre el óptimo empresarial y el óptimo en la gestión social, teniendo en cuenta la preponderancia de este último.

En otras palabras, se introducían mecanismos de mercado que debían coadyuvar a la elevación de la eficiencia económica global y no sólo a nivel de cada empresa.

Para ello los mecanismos de planificación tendrían que combinar el máximo de flexibilidad posible con la capacidad de corregir las distorsiones inherentes a los mecanismos de mercado, cuestión que en esencia, se ha logrado en los últimos años<sup>17</sup>.

Puede así afirmarse que la descentralización en la gestión económica no debilitó el papel de la planificación centralizada sino que, por el contrario, exigió su fortalecimiento aunque con otro carácter, al concentrarse en las decisiones de mayor importancia económica y social, al tiempo que se pasaba a regular y controlar con nuevos mecanismos económicos, la actividad empresarial y la administración cotidiana de los recursos.

---

<sup>17</sup> No obstante un importante conjunto de temas tales como los problemas de la competencia en una economía planificada, la determinación de los eslabones clave en la planificación a los diferentes niveles y el papel de los precios en la optimización de la gestión económica, han encontrado sólo una solución parcial en la práctica de la planificación en Cuba. Ver de Alfredo González Op. cit y de José Rodríguez "El enfoque estratégico de la planificación". Conferencia V Reunión Nacional del MEP, marzo 12 y 13 de 2000. (En proceso de impresión)

Se lograba así concentrar en primer lugar, los recursos administrados centralmente, para asegurar las necesidades vitales que garantizarán la sobrevivencia del país, ante el colosal impacto de una crisis.

Logrando un mínimo de estabilización al iniciarse un discreto crecimiento de la economía, se planteó ya para 1995 rediseñar la metodología del plan, situando en la base de este proceso la planificación a partir de los presupuestos de ingresos y gastos en divisas. Es decir, se comenzó a desarrollar una planificación eminentemente financiera, reduciéndose el sistema de balances materiales a los combustibles y a los alimentos para el consumo normado y social de la población.

En resumen, la elaboración del plan a partir de entonces se ha hecho mucho más compleja producto del mayor grado de incertidumbre con que tenían que elaborarse las proyecciones; la diversificación estructural de la propiedad estatal y la forma de operación mayormente descentralizada de sus recursos; la dualidad monetaria y la ausencia de proyecciones a mediano plazo, entre los factores más importantes de orden objetivo que pudiera mencionarse.

A ello habría que añadir la necesaria recalificación de los planificadores para poder acometer las nuevas tareas que se demandaban de ellos.

A pesar de las dificultades, a partir de 1996 volvieron a someterse a la consideración de la Asamblea Nacional los Lineamientos del Plan Económico y Social; se emitieron las cifras aprobadas mediante resoluciones del Ministerio de Economía y Planificación y se inició un trabajo para restablecer el control del plan.

Por otro lado, en junio de 1996 se comenzó la elaboración de los Escenarios Económicos y Sociales hasta el año 2000, los cuales estuvieron disponibles un año después, posibilitando iniciar el análisis de enmarcamiento de los planes anuales bajo las nuevas condiciones.

Gradualmente se fueron elaborando y discutiendo las indicaciones para la elaboración del plan anual, las cuales fueron haciéndose mas integrales y complejas a partir de su discusión colectiva en las reuniones nacionales del Ministerio celebradas anualmente desde 1996.

De tal forma la planificación lejos de desaparecer, se perfecciona en estos años de período especial, expresando de la forma más directa el carácter socialista de nuestra sociedad, haciéndose más universal a través del Presupuesto de Estado, del sistema financiero bancario y, en general, de todo el conjunto de instrumentos que integran, lo que podemos denominar como la dirección estratégica estatal.

Esto último se ha expresado particularmente en la armonización de los distintos instrumentos y mecanismos económicos en una política única, lo cual puede destacarse como uno de los aspectos en el que más se ha avanzado en los últimos años.

Después de arduo trabajo, se ha logrado estructurar un sistema de planificación que comienza a dar respuesta a los requerimientos de la economía y la sociedad, aún en las complejas condiciones del período especial.

Sin embargo, en estos momentos es preciso avanzar a ritmos más acelerados en el perfeccionamiento del proceso de planificación que tiene **“como eje central el logro de la eficiencia en nuevas condiciones de la economía y deberá buscar la integridad del plan entre los aspectos del corto, mediano y largo plazo”**<sup>18</sup>, avanzando en sus expresiones financiera y territorial, así como en la planificación empresarial.

Al respecto se trabaja intensamente. En los próximos meses debe concluirse la primera versión de los Escenarios Económicos y Sociales hasta el año 2005; las indicaciones para el plan 2001 se prepararon con el objetivo de simplificar y racionalizar su elaboración más

<sup>18</sup> Resolución Económica V Congreso del partido Comunista de Cuba. Editora Política. P. 26

descentralizadamente, al tiempo que se brinda más integralidad al plan en todas sus categorías y no sólo a través del presupuesto en divisas. Asimismo, ya se trabaja en 13 programas integrales dirigidos a la superación de los obstáculos de mayor significación para acelerar el ritmo de la recuperación económica, entre las medidas más importantes que se vienen adoptando.

Se trabaja igualmente para hacer compatible el plan de negocios de la empresa con los indicadores macro y mesoeconómicos del plan, como parte del proceso de creación del entorno necesario para un exitoso perfeccionamiento empresarial. Ello propiciará, además, alcanzar una solución definitiva a la insuficiente participación de los trabajadores en las tareas de la planificación.

#### **4. El balance de Cuba como economía planificada en los últimos cinco años<sup>19</sup>.**

Superados los momentos más críticos del período especial y sometida al endurecido bloqueo económico norteamericano, la sociedad cubana no sólo ha resistido el impacto de la crisis y ha comenzado a superar sus negativas consecuencias, sino que ha demostrado con los avances sostenidos en su desarrollo económicos y social de los últimos cinco años, que se encuentra en una fase de recuperación, que en tendencia, se muestra irreversible.

Los resultados fundamentales que se obtienen durante el período 1995-1999 avalan sólidamente esta tendencia.

En estos años:

- El producto Interno Bruto crece a un ritmo medio anual del 4,4% en tanto que América Latina y el Caribe se estima crecer a una tasa media del 2,5%. Llevado a términos de crecimiento por habitante, Cuba crece un 4,0%, mientras que América Latina y el Caribe se estima crecen sólo un 0,6% por año.
- Para el año 2000 se pronostica un crecimiento superior al 5%.
- Ya en 1999 Cuba alcanza un PIB equivalente al 80% del de 1989.
- Los indicadores de eficiencia muestran una evolución positiva. Así, la productividad del trabajo aumenta un 3,3% anualmente; la intensidad energética descende un 7,8% y el rendimiento de las inversiones aumenta un 74,0%.
- El sector industrial crece a un ritmo medio anual del 6,2% en tanto la agricultura lo hace al 6,9%.

El crecimiento que se obtiene se da en un contexto no inflacionario. De tal modo, la liquidez monetaria total reduce su participación en el PIB de un 42,6% a un 38,5%, el déficit presupuestario con relación al PIB pasa de un 3,5% a un 2,4%, el índice de precios al consumidor total disminuye un 3,0% promedio anual y la cotización informal del peso por USD promedio anual baja de 32,1 a 21,1.

Estos ritmos de crecimiento económicos se acompañan de avances sociales significativos. De tal modo, entre 1995 y 1999:

- El promedio de habitantes por médico descende de 193 a 172; la tasa de mortalidad infantil en menores de un año baja de 9,4 a 6,4 por mil nacidos vivos; y el gasto de salud pública con relación al PIB se eleva de 5,1% a 6,3%.
- El nivel de escolarización de niños de 0 a 5 años aumenta del 89,8% al 98,5% y de 6 a 14 años de 97,5% a 98,2%. Por otro lado, el nivel de escolaridad media de la población pasa de 8 a 9 grados de enseñanza y el por ciento del presupuesto de educación con relación al PIB aumenta de 6,3 a 7,3%.

---

<sup>19</sup> Ver de José Luis Rodríguez "Cuba Equidad y Desarrollo en el camino de recuperación económica 1995-1999 XXVIII, período de Sesiones de la CEPAL. Seminario Sustantivo México. Abril 3 al 7 de 2000.

- El salario medio crece de 190 pesos mensuales a 221; la tenencia de divisas en manos de la población pasa de un 44% del total al 62%, en tanto que el índice de desempleo baja de cerca de un 8,0% al 6,0%.
- Los niveles de la población que puede estar en riesgo de no satisfacer una necesidad básica es de sólo un 14,7%, frente a un 45% de población en la pobreza registrado en América Latina, según los datos más recientes de CEPAL.
- Si bien los ingresos no alcanzan los niveles requeridos, su distribución se logra con un alto nivel de equidad.
- No sólo se ha mantenido el sistema de racionamiento para mantener un acceso equitativo de alimentos a toda la población, sino que aumenta en un 26,0% el consumo normado de leche por habitante; de arroz un 23,3% de frijoles, un 34,8% y de huevos un 18%. Igualmente el consumo total de macronutrientes crece un 10% en términos energéticos y un 7,2% en términos proteicos.
- Se ha mantenido un alto nivel de solidaridad social, preservándose la identidad nacional con avances significativos en la calidad de vida de la población, especialmente en el ámbito cultural, que deviene en un instrumento formidable para enfrentar el consumismo y la globalización de los medios que pretenden imponer un modo de vida enajenante y deshumanizado.
- Por último, se da continuidad a la vocación solidaria con los pueblos más pobres y necesitados.

Baste señalar la creación de la Escuela Latinoamericana de Medicina inaugurada en 1999, y donde ya cursaban estudios unos 4.000 estudiantes, el pasado curso, así como la presencia de 3.126 médicos cubanos que prestan servicios en 55 países, especialmente en el área del Caribe y Centroamérica.

Los resultados que se reflejan a lo largo de los últimos cinco años no alcanzan a reflejar todo lo que ha sido capaz de lograr nuestro pueblo en los duros años del período especial, a base de un heroísmo cotidiano y un estoicismo a toda prueba.

Estos logros resultan trascendentales porque confirman la vigencia de las concepciones más adecuadas de cómo alcanzar el auténtico desarrollo, frente al modelo del capitalismo neoliberal que se presentó a los ojos del mundo como la única alternativa posible, cuando nuestro país quedó solo enarbolando las banderas del socialismo.

La estabilidad y el funcionamiento de un sistema de planificación en Cuba durante los últimos 40 años es también uno de los logros políticos de nuestra Revolución, que ha demostrado que el socialismo es capaz de garantizar el auténtico desarrollo.

Si nos comparamos con lo que aspiramos a ser, sin dudas que aún queda un largo trecho por recorrer.

No obstante, los avances han sido notables y las innovaciones en los últimos años han permitido dar un importante salto cualitativo en la elaboración del plan.

A pesar de nuestras carencias materiales, pocos pueblos existen hoy en el mundo que puedan hacer una proyección de su futuro con la certeza de que ello es posible, porque su organización económica, política y social así se los permite.

Por último quisiéramos expresarles que esperamos que las positivas experiencias acumuladas durante 40 años de planificación en Cuba les resulten útiles en el arduo camino del desarrollo económico y social.

Para ello pueden con nuestra más fraterna y solidaria colaboración, así como con nuestro sincero deseo de aprender de todos los que confían en la existencia de un mundo mejor, más justo y humano, por el que vale la pena luchar.

## **Sesión XI: Chile: Evaluación de programas e indicadores de desempeño. Transparencia y mejoramiento de los procedimientos para la discusión presupuestaria**

---

*Marcela Guzmán S<sup>1</sup>*

### **1. Introducción**

Los interrogantes que surgen frente al desafío de evaluar el desempeño de las instituciones públicas y sus acciones se pueden sintetizar en dos preguntas fundamentales ¿a través de qué instrumentos es posible efectuar esta función? y ¿cómo incorporamos los juicios evaluativos que surjan de tales evaluaciones en acciones que mejoren la situación?. Las respuestas a estas preguntas no son fáciles. En efecto, como está ya ampliamente documentado, la evaluación de las acciones de dichas instituciones enfrenta las siguientes características del sector público:

- La amplitud y ambigüedad en la definición de sus objetivos, debido en muchos casos a la larga data de las instituciones y/o a la lógica del proceso político, derivando en una alta heterogeneidad de productos y beneficiarios asociados.

---

<sup>1</sup> Marcela Guzmán, Economista, Jefa de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

- La vinculación compleja entre productos y resultados, estos últimos en muchos casos diversos, con dimensiones cualitativas difíciles de objetivar, con efectos no siempre observables en períodos de tiempo compatibles con los tiempos que imponen los procesos administrativos o las agendas políticas, y en otros casos con efectos finales no completamente controlables producto de variables externas.
- La ausencia de una relación transaccional con el beneficiario, debido a que muchos de los productos o servicios se proveen gratuitamente o con significativos subsidios que impiden una adecuada expresión de la valoración de los productos o servicios por parte de los usuarios, lo que también dificulta disponer de un indicador de resultados de gestión agregado. Contrariamente a lo que ocurre con el sector privado donde las ventas son un indicador claro de aceptación y el balance un indicador agregado de resultados.

Los problemas recién mencionado se traducen en serias dificultades para los tomadores de decisiones de asignación de los recursos públicos, en un escenario de exigencias cada vez mayores de disciplina fiscal y de responsabilidad por la calidad del gasto frente a la ciudadanía.

Chile no escapa de los problemas recién señalados ni de la necesidad de mejorar su desempeño. Por esto durante los últimos años, como parte de un conjunto más amplio de iniciativas de mejoramiento de la gestión pública, el Gobierno ha desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos con el objeto de mejorar el análisis en el proceso de formulación del presupuesto público, y por tanto de las decisiones en materia de asignación de recursos a los diferentes programas, proyectos e instituciones. Dichos instrumentos se han perfeccionado en el tiempo, incorporando además nuevos elementos innovadores. Todos ellos enfatizan la búsqueda de resultados y transparencia en la gestión, y forman parte de un proceso gradual de cambio de práctica de la gestión pública.

La elaboración del presupuesto 2001 dispuso de información evaluativa de un conjunto de programas, incorporó indicadores de desempeño de los servicios públicos y creó un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales, al cual postularon en un formato estandarizado las iniciativas nuevas, y las ampliaciones o reformulaciones sustantivas de programas existentes.

Este documento describe los diferentes instrumentos, sus elementos conceptuales y metodológicos y vinculación con el proceso presupuestario.

## **2. Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales**

### **2.1 Puesta en marcha y desarrollo del programa**

#### **2.1.1 Objetivos y requisitos**

Con el objeto de disponer de información que apoye la gestión de los programas públicos y el análisis de resultados en el proceso de asignación de recursos públicos, a partir del año 1997, el Gobierno de Chile incorporó la evaluación ex - post de programas públicos a través del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales (PEPG). La creación de la iniciativa formó parte de un Protocolo de acuerdo, firmado entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de ese año, dejándose la responsabilidad por su ejecución en esta última institución. Cada año se evalúan alrededor de 20 programas públicos.

El diseño del Programa fue definido sobre la base de cinco requisitos o principios que deben cumplir las evaluaciones: que sea independiente, pública, oportuna, pertinente y técnicamente confiable y eficientes.

Para responder al carácter de independiente se ha optado por una modalidad de ejecución de las evaluaciones externa al sector público, a través de paneles de expertos, con una administración del proceso también externa a la institución responsable del Programa. Las evaluaciones realizadas por paneles de expertos no sólo buscan independencia en los juicios evaluativos sino que también que sus resultados sean técnicamente confiables y pertinentes, respondiendo de esta forma a otros de los requisitos señalados.

El carácter de información pública se concreta, formalmente, a través del envío de los informes finales de cada evaluación al Congreso Nacional y a las instituciones públicas con responsabilidades sobre la toma de decisiones que afectan al programa respectivo, estando dichos informes siempre disponibles a quien lo solicite.

El requisito de oportunidad se relaciona con la necesidad de que los resultados de las evaluaciones constituyan, efectivamente, información para el proceso de asignación de recursos.

Finalmente, el requisito de eficiencia dice relación con la necesidad de que las evaluaciones se realicen a costos razonables posibles de solventar, lo que unido a los requisitos anteriores busca que en plazos y costos razonables se obtengan juicios evaluativos de los principales aspectos del desempeño de los programas.

### **2.1.2 Focos de la evaluación y elementos metodológicos.**

Teniendo en consideración los objetivos y requisitos del Programa, éste se ha basado en la metodología de marco lógico utilizada por el Banco Interamericano de Desarrollo y por otras agencias internacionales. Los focos o aspectos en que se centran las evaluaciones cubren el diseño y el desempeño/resultados de los programas (ver anexo 1, formato de matriz de marco lógico utilizada).

La evaluación del diseño consiste en el análisis del ordenamiento y consistencia del programa considerando sus definiciones de fin y propósito, y componentes, actividades y organización para responder a ellos. Lo anterior se efectúa revisando la justificación inicial del programa y como estos elementos de diagnóstico evolucionan.

La evaluación del desempeño/resultados se centra fundamentalmente en la evaluación de la eficacia y eficiencia/ economía del programa. El concepto de eficacia comprende el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, tanto en términos de producción de bienes y servicios como de los resultados en la población objetivo, incluyendo en este concepto la dimensión de calidad del servicio medida a través de factores tales como oportunidad y accesibilidad. El concepto de eficiencia comprende la relación entre recursos y productos, centrándose en los costos unitarios de producción, uso de insumos y niveles de actividad, gastos de administración, identificación de actividades prescindibles o posibles de externalizar y grados de competencia de estos procesos, entre otros aspectos. Por su parte el concepto de economía se refiere a la capacidad del programa para generar y movilizar adecuadamente sus recursos financieros, observándose aspectos, tales como la capacidad de ejecución presupuestaria, la capacidad de recuperación de préstamos y la capacidad de generar ingresos cuando estos no interfieren con el objetivo del programa.

Sobre la base del análisis del diseño y del desempeño del programa la evaluación también incorpora una fase de identificación de aprendizajes, un juicio con relación a su continuidad considerando también la evolución del diagnóstico inicial, y recomendaciones para corregir problemas detectados y perfeccionar el programa.

### **2.1.3 Marco institucional**

El Programa cuenta con un Comité Interministerial, el que tiene por objeto asegurar que el desarrollo del Programa de Evaluación sea consistente con las políticas gubernamentales, que las conclusiones que surjan de este proceso sean conocidas por las instituciones que conforman el comité y que se disponga de los apoyos técnicos y coordinaciones necesarias para al buen desarrollo



del mismo. Está conformado por un representante de los Ministerios Secretaría General de la Presidencia, Planificación y Cooperación, y Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, cartera esta última que lo preside.

La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de la ejecución y funcionamiento del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales. Corresponde a esta institución definir el diseño metodológico y operativo del programa, la provisión de recursos para su funcionamiento, la administración de su operación, la recepción y envío de los informes de evaluación a las instancias respectivas (Ejecutivo y Congreso Nacional) y su integración al ciclo presupuestario.

#### **2.1.4 Participación de las instituciones responsables de los programas evaluados**

Las instituciones responsables de los programas evaluados se incorporan al proceso a través de las siguientes actividades:

- Proveer de un conjunto de información del programa para su entrega al panel evaluador, al inicio de proceso, y proveer de cualquier otra información disponible y necesaria durante la evaluación.
- Elaborar la matriz de marco lógico preliminar, para su entrega al panel evaluador como insumo base.
- Participar en todas aquellas reuniones que solicite el panel evaluador y la Dirección de Presupuestos para analizar aspectos específicos del proceso de evaluación.
- Analizar y emitir comentarios a los resultados intermedios y finales de la evaluación, los que son entregados al panel de evaluación a través del Ministerio de Hacienda.
- Analizar y emitir comentarios a las recomendaciones, y a partir del año 2000 participar en el proceso de fijación de compromisos en torno al mejoramiento de los programas que se describe más adelante.

#### **2.1.5 Recomendaciones y seguimiento**

Como ya se señalara la evaluación de cada programa incorpora como etapa final la presentación de un conjunto de recomendaciones, como respuesta a las debilidades o insuficiencias identificadas en el proceso de evaluación.

Estas recomendaciones pueden tomar las siguientes formas:

- Eliminar el programa porque ya no se justifica o justificándose sus componentes no contribuyen al logro del propósito y por tanto del fin.
- Eliminar componentes porque ya no se justifican o justificándose no contribuyen al logro del propósito y por tanto del fin.
- Modificar significativamente componentes para adecuarse a cambios en el diagnóstico (justificación inicial) o para cumplir de un mejor modo el logro del propósito y fin.
- Modificaciones menores de los componentes (modificación de actividades) para adecuarse a cambios en el diagnóstico (justificación inicial) o para un mejor cumplimiento del logro del propósito y fin.
- Agregar componentes nuevos para sustituir componentes eliminados o por incorporación de un nuevo objetivo específico (objetivo del componente) que permita de mejor forma el cumplimiento del propósito y fin.

- Independiente o complementariamente con lo anterior, introducir modificaciones en aspectos de gestión u organización con el objeto de mejorar el logro de componentes y propósito.

En la práctica, desde el punto de vista de los recursos, las recomendaciones pueden ser incorporadas en el marco de los recursos disponibles en el programa, en algunos casos sustituyendo componentes y/o actividades, en otros con ahorros derivados de ganancia de eficiencia en la ejecución de algunos de ellos. En este caso se busca mejorar el desempeño de los recursos ya asignados al programa. Si las situaciones señaladas no son posibles considerando el funcionamiento del programa y el carácter de las recomendaciones, entonces su incorporación estará supeditada a la disponibilidad de recursos adicionales.

No obstante lo anterior, es necesario tener en cuenta que las recomendaciones también pueden ser incorporadas con recursos ya asignados a la institución o Ministerio, lo que requiere de una revisión más amplia de disponibilidades financieras y uso de recursos, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador de un programa.. Por esto la propuesta del panel no es conclusiva en esta materia, sino una propuesta inicial para su análisis.

A partir del año 2000, las recomendaciones formuladas por los evaluadores son analizadas por el Ministerio de Hacienda en conjunto con la institución responsable del programa, con el objeto de precisar como ellas serán incorporadas y su oportunidad, identificar los espacios institucionales involucrados (institución, ministerio, otras instituciones públicas); y posibles restricciones legales y de recursos<sup>2</sup>. El producto final ha sido el establecer, formalmente, compromisos de incorporación de recomendaciones en cada uno de los programas de evaluación. Dichos constituyen la base del seguimiento de los mejoramientos.

El seguimiento es una etapa que busca recoger información de cómo las recomendaciones han sido efectivamente incorporadas y como ha evolucionado el desempeño del programa, antecedentes que deben enriquecer el análisis de asignación de recursos públicos.

Atendiendo a lo anterior, el programa se ha propuesto que el seguimiento no sea una actividad burocrático- administrativa, sino que un espacio de reflexión y análisis en torno a la relación resultados-recursos.

Para estos efectos se han definido dos momentos de seguimiento, oportunos al ciclo presupuestario. El primero que comprende hasta el 31 de diciembre de cada año y el segundo junto con la presentación de la propuesta de presupuesto por parte de cada servicio, lo que ocurre en el mes de julio.

### **2.1.6 Integración al ciclo presupuestario**

El objetivo del programa con relación a la asignación de recursos no necesariamente implica una relación mecánica e inmediata de más o menos recursos dependiendo de los resultados de la evaluación en el período. En algunos casos de programas con resultados insuficientes, con el fin de no perjudicar a los beneficiarios con reducciones significativas del presupuestos, es más recomendable fijar condiciones que propicien o exijan un mejor desempeño, condiciones que pueden ser establecidas en la propia Ley de Presupuestos o en el proceso de definiciones de compromisos de mejoramiento ya descrito. De este modo, con posterioridad se podrá revisar la decisión en base al desempeño que presente el programa con las modificación introducidas. En otros casos, programas bien evaluados pueden no requerir de recursos adicionales si su oferta cubre adecuadamente las necesidades. Por estas razones los resultados deben ser utilizados con prudencia, ya sea que estos constituyan fundamento o condicionantes de decisiones financieras.

---

<sup>2</sup> El proceso de análisis de recomendaciones con las instituciones se inició en el año 1999, no obstante este fue parcial y no estableció compromisos formales con las instituciones

En la experiencia Chilena, a partir del año 2000 los resultados finales de las evaluaciones son analizados en reuniones con el Director de Presupuestos en las que participan los analistas correspondientes de la División de Control de Gestión y de los Sectores Presupuestarios de la Dirección. Tales antecedentes sirven de base en la etapa de formulación del presupuesto, en algunos casos afectando directamente estas asignaciones o dando lugar a condiciones para la ejecución del gasto (glosas presupuestarias).

Los informes finales de las evaluaciones son enviados al Congreso Nacional en forma previa al envío del Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año, acompañados de los comentarios a los resultados de la evaluación por parte de las instituciones responsables de los programas. Este último documento cumple con permitir que la institución exprese formalmente sus acuerdos o discrepancias con los juicios evaluativos finales que emite el panel evaluador, en su carácter de instancia de evaluación externa. A partir del año 2000 la información también forma parte de los anexos con información que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos, información que es presentada y discutida en las subcomisiones de presupuesto. Estos anexos incluyen además indicadores de desempeño, información sobre personal y gastos efectivos de acuerdo a la misma desagregación del proyecto de presupuesto en trámite.

Finalmente, la información de seguimiento de las recomendaciones también constituye información que es utilizada en el ciclo presupuestario. En efecto, dicho ciclo cuenta con una etapa interna de evaluación de cada servicio, que se efectúa en forma previa y es la base para las definiciones de los marcos presupuestarios que más tarde el Ministerio de Hacienda envían a cada una de las instituciones, junto con las instrucciones para la preparación de sus propuestas de presupuesto. En esta etapa son analizados todos los antecedentes disponibles con relación a la gestión financiera y de desempeño de los servicios, entre los que se contemplan los resultados de las evaluaciones y el avance de la incorporación de recomendaciones surgidas de éstas<sup>3</sup>.

## **2.2 Balance de la experiencia. Principales avances**

El Programa de Evaluación tiene ya cuatro años de existencia, incluyendo el ciclo de evaluación efectuado al año 2000 se han evaluado a través de el un total de 101 programas públicos. A partir de la experiencia del equipo técnico que lo dirige, así como también sobre la base de antecedentes de diferentes procesos evaluativos del mismo programa, durante este período se han incorporado modificaciones en diferentes aspectos con el objeto de perfeccionarlo.

### **2.2.1 Requisitos y principios, ejes del mejoramiento del programa**

Los principios básicos del Programa se han mantenido, y han constituido ejes orientadores de las revisiones y análisis efectuados y de los cambios introducidos al Programa. Esto ha permitido el continuo desarrollo y estabilidad de su propósito.

### **2.2.2 Marco institucional**

Se han diseñado arreglos institucionales (Comité Interministerial) que apoyan y se informan del proceso, redefiniéndose algunas funciones de modo de optimizar los objetivos y misiones de las instituciones involucradas.

---

<sup>3</sup> En los años 1998 y 1999 esta información fue recogida de los Balances de Gestión Integral que cada institución debe enviar al Congreso Nacional a través del Ministerio de Hacienda.

### **2.2.3 Generación de competencias en evaluación**

La constitución de los paneles de evaluación evolucionó desde una con participación de evaluadores institucionales<sup>4</sup> a otra conformada exclusivamente por consultores externos al sector público, con el objeto de resguardar la objetividad de los resultados.

Un número importante de consultores ha participado en los paneles de evaluación, desarrollándose con ello recursos profesionales especializados en programas públicos y en el proceso de evaluación. 40 panelistas han participado en dos o más de estos procesos desde la creación del programa. Por otra parte, se ha capacitado a más de 120 profesionales de las instituciones y Ministerios responsables de las iniciativas evaluadas, profesionales que con posterioridad han participado en el proceso de evaluación lo que les ha permitido un espacio de reflexión y análisis del programa del que son responsables.

Lo recién señalado es una contribución al desarrollo de un capital humano especializado, el que a su vez hace posible continuar fortaleciendo la evaluación de las acciones públicas.

### **2.2.4 Consolidación de la metodología**

En general la metodología es considerada apropiada, y elementos esenciales de ésta han sido incorporados en un formato estándar para la presentación a financiamiento de iniciativas nuevas, ampliaciones o reformulaciones sustantivas de programas existentes.

En los sucesivos procesos de ejecución del Programa se han introducido cambios, precisando ámbitos y alcances de la evaluación. Entre estos destacan la incorporación de un capítulo de organización y gestión del programa, la ampliación del capítulo de análisis de eficiencia, y un formato especial de identificación de los aspectos presupuestarios y de costos.

Lo anterior se ha traducido en modificaciones de los formatos y orientaciones técnicas a los paneles de evaluación. No obstante las modificaciones ya incorporadas, subsisten aspectos que deben ser mejorados con el objeto de obtener siempre juicios evaluativos pertinentes y precisos, en informes claros y de lectura amigable. Entre estos se encuentran una mayor relevancia al análisis de actividades y componentes prescindibles o que pueden ser realizados a un menor costo y en general un mayor desarrollo de indicadores de eficiencia.

### **2.2.5 Consolidación del diseño operativo**

Se ha mejorado el diseño operativo del programa. En particular, aspectos tales como convocatoria y selección de evaluadores, información de procedimientos del programa, capacitación y apoyos metodológicos es bien evaluada por instituciones y paneles.

### **2.2.6 Oportunidad de la información e integración al ciclo presupuestario**

Se ha avanzado en disponer de información de los resultados de las evaluaciones en forma más oportuna y ésta se ha incorporado en el proceso presupuestario. En efecto, en el año 2000, los resultados de las evaluaciones efectuadas en el año han sido analizados en reuniones con el Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en las que participaron profesionales de la Divisiones de Control de Gestión y Sectores Presupuestarios de la institución.

Tales antecedentes se utilizaron en la etapa de formulación del presupuesto del año 2001, en algunos casos afectando directamente estas asignaciones o dando lugar a condiciones para la ejecución del gasto (glosas presupuestarias).

---

<sup>4</sup> Profesionales de las instituciones Ministerio de Planificación, Ministerio Secretaría General de la Presidencia y Ministerio de Hacienda, todos ellos externos a las instituciones responsables de los programas evaluados.

Como ya se señalara, en el año 2000 la información también formó parte de los anexos con información que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos, información que es presentada y discutida en las subcomisiones de presupuesto.

### **2.2.7 Incorporación de un proceso regular de definición de compromisos y seguimiento**

Las recomendaciones surgidas en las evaluaciones del año 2000 han sido analizadas por los profesionales responsables de los programas evaluados, contrapartes asignadas en cada Ministerio y Profesionales del Ministerio de Hacienda. La incorporación de este proceso ha tenido por objeto definir compromisos entre cada institución y este ministerio con relación a la incorporación de modificaciones en los programas. Tales compromisos señalan la forma particular en que se dará respuesta a los problemas o insuficiencias detectadas y sus plazos.

Este trabajo constituye la base de un proceso de seguimiento más riguroso, pertinente y regular de los cambios ocurridos, con el fin de impulsar que estos se produzcan efectivamente, información que más adelante se podrá incorporar de un modo más preciso al ciclo presupuestario.

### **2.2.8 Incorporación del concepto de evaluación**

Los avances anteriores han permitido, gradualmente, socializar e incorporar el concepto de evaluación como una necesidad y práctica regular, tanto para mejorar y dar cuenta del desempeño de los programas como para hacer más transparente y pública la gestión.

## **2.3 Aspectos pendientes y soluciones**

La experiencia de estos cuatro años también muestra algunos problemas de implantación y utilización de la información no resueltos aún completamente, ellos dicen relación con:

- El diseño inicial de los programas y la disponibilidad de información.
- La oportunidad de las evaluaciones y su integración a la discusión legislativa del presupuesto público.
- La evaluación de resultados.

Con el objeto de superar estas dificultades se han diseñado diferentes actividades y procedimientos los que se llevarán a efecto en los próximos meses.

### **2.3.1 Diseño de programas y disponibilidad de información para la evaluación**

Considerando que el período de evaluación está planificado para cuatro meses, en algunos casos insuficiencias en las definiciones iniciales de los objetivos de los programas y de sus componentes debido a la ausencia de un marco lógico inicial, así como también problemas de información, han dificultado su desarrollo impidiendo concluir juicios evaluativos más precisos.

En particular, puesto que un aspecto importante del trabajo de los paneles es reconstruir el marco lógico del programa, como una forma de ir superando estos problemas, en la preparación del presupuesto 2001 se incorporó un nuevo procedimiento para los casos de programas nuevos, reformulaciones o ampliaciones sustantivas. En dicha oportunidad se exigió que las iniciativas fuesen presentadas en un formato estándar, el que incluye un conjunto de antecedentes básicos de los programas que corresponden, en su mayoría, al formato del marco lógico utilizado en el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales.

Para reforzar este trabajo se ha considerado necesario que los programas seleccionados e incorporados en el Proyecto de Ley de Presupuestos perfeccionen su presentación, asegurándose con

ello que desde su inicio la ejecución de los programas cuente con un ordenamiento e información básica que facilite conocer su desempeño futuro.

Las instituciones deberán presentar al Ministerio de Hacienda, antes de desembolsar recursos del año 2001, ficha completa con la presentación de sus programas en formato de marco lógico, revisada por el Ministerio de Planificación.

### **2.3.2 Oportunidad e integración a la discusión legislativa**

No obstante haber avanzado en la oportunidad de la información, el calendario de actividades del ciclo de evaluación puede adecuarse aún mejor al ciclo presupuestario, de modo de disponer con más antelación de los resultados de las evaluaciones y recomendaciones para su análisis. En esta línea el proceso del año 2001 adelantará su calendario.

Además, a partir del año 2001, con el objeto de mejorar los procedimientos para la discusión presupuestaria, se contará con una instancia de evaluación de la ejecución presupuestaria que antecederá a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos. Dicha instancia consistirá en un análisis, por parte de las subcomisiones de la Comisión Especial de Presupuestos del Congreso, de los antecedentes sobre el uso y rendimiento de los recursos presupuestarios en el período anterior. Hacia esta instancia pre-presupuestaria se canalizará, entre otros antecedentes de carácter evaluativos, los resultados de las evaluaciones efectuadas y los informes de seguimiento de los compromisos institucionales.

### **2.3.3 Impacto de los programas públicos**

Considerando que, en general<sup>5</sup>, la metodología de marco lógico es aplicada haciendo uso de la información disponible por el programa y en un período de tiempo relativamente corto, los juicios evaluativos sobre resultados finales de los programas en los beneficiarios son muchas veces no conclusivos

Se ha considerado necesario introducir una nueva línea incorporando evaluaciones de impacto, las que con la utilización de instrumentos y metodologías más rigurosas de recolección y análisis de información analicen el desempeño de programas en que sea prioritario efectuar este tipo de evaluación. En el año 2001 se efectuarán 2 evaluaciones de impacto.

## **3. Presentación de programas nuevos y/o ampliaciones o reformulaciones sustantivas**

### **3.1 Puesta en marcha y desarrollo descripción**

#### **3.1.1 Objetivos y requisitos**

Con el objeto de maximizar el impacto de los recursos asignados a nuevos programas, reformulaciones o ampliaciones sustantivas y avanzar en el diseño de programas y disponibilidad de información para la evaluación, en la preparación del presupuesto 2001 se incorporó un procedimiento que difiere en aspectos importantes del sistema aplicado en años anteriores. En efecto, las instituciones iniciaron su proceso interno de elaboración de propuesta de presupuesto con información de un marco presupuestario vinculado a sus gastos de carácter inercial y gastos comprometidos por las políticas actualmente vigentes (determinados por leyes, compromisos de mediano y largo plazo, etc). Programas nuevos, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes no son incorporados en este marco. Tales iniciativas debieron postular a un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales creado para estos fines.

<sup>5</sup> En algunos casos, en que se ha considerado necesario y compatible con los plazos, se han efectuado estudios complementarios principalmente orientados a recoger nueva información o sistematizar la existente.

La postulación de iniciativas al Fondo se efectuó en un formato estándar, el que incluyó un conjunto de antecedentes relevantes, básicos, señalando la necesidad y pertinencia de la iniciativa. Entre dichos antecedentes destacan la justificación, objetivos, resultados esperados, componentes y costos de los proyectos, programas o líneas de acción. Tales antecedentes fueron la base para el análisis y selección de iniciativas para financiamiento.

### **3.1.2 Focos y elementos metodológicos**

Los conceptos incorporados en la presentación corresponden en su mayoría a aquellos utilizados en la metodología de marco lógico. Así, la institución elaboró su presentación para los programas propuestos, la que junto con información complementaria fue presentada en un ficha de identificación, la que incluye la matriz de marco lógico (ver anexo 1). Para la elaboración de la presentación el Servicio pudo recurrir a los profesionales de la institución capacitados en dicha metodología y/o solicitar la asistencia técnica al Ministerio de Planificación, encargado de apoyar a los Servicios en la formulación y presentación de los programas antes señalados.

### **3.1.3 Marco institucional**

La presentación de programas se efectúa en el marco de las instrucciones para la formulación del presupuesto cuya institución responsable es el Ministerio de Hacienda. La selección definitiva de los programas a ser financiados por el fondo es efectuada en reuniones con el Presidente de la República con motivo de la presentación del presupuesto y los programas seleccionados y aprobados en el Congreso pasan a formar parte de la Ley de Presupuestos.

### **3.1.4 Participación de las instituciones**

Las instituciones participan directamente, puesto que la presentación de sus programas debe ser efectuada conjuntamente con la presentación de su propuesta presupuestaria. Dicha presentación es analizada en el Ministerio de Hacienda considerando los elementos técnicos señalados.

## **3.2 Balance de la experiencia. Principales dificultades y soluciones**

En este primer año de implementación destaca el cumplimiento de las instituciones a las instrucciones de presentación en formato estándar, homogeneizando estas presentaciones y mejorando la información de las iniciativas para su análisis y selección. Esta respuesta es consistente con muchas opiniones de directivos señalando la mayor rigurosidad técnica asociada, tanto a la formulación como al análisis de las alternativas.

No obstante, los conceptos ordenadores de la presentación, en especial aquellos relativos al marco lógico, requirieron de mayores explicaciones para su correcta comprensión y utilización en las instituciones. Las debilidades más frecuentes se observaron en la identificación de aspectos específicos que justificaban una ampliación o modificación de la iniciativa en relación al programa existente y sus resultados; descripción de componentes y presentación de antecedentes o indicadores para evaluar sus logros.

El tiempo de que se dispuso, unido a problemas de información y coordinación en las instituciones, hizo que en muchos casos no se recurriera a los profesionales con experiencia en la metodología o al Ministerio de Planificación encargado de dar asistencia técnica en este proceso.

Habiéndose cumplido el primer objetivo de esta innovación al facilitar el análisis de las iniciativas y su selección para financiamiento al Fondo Concursable, se hace necesario que las instituciones perfeccionen su presentación, con el objeto de que la ejecución de los programas cuente con el ordenamiento de objetivos e identificación de la información que facilite su gestión y evaluación de su desempeño futuro, lo que permitirá además ir superando problemas detectados en el procesos de evaluación de programas que realiza ésta.

Con este objeto las instituciones con programas seleccionados e incorporados en la Ley de Presupuestos 2001 deberán presentar al Ministerio de Hacienda ficha completa con la presentación del programa. Dicho procedimiento será requisito para dar inicio a la ejecución presupuestaria de los programas.

## **4. Indicadores de desempeño**

### **4.1 Puesta en marcha y desarrollo de los indicadores de desempeño**

#### **4.1.1 Objetivos y requisitos**

La incorporación de indicadores y metas desempeño al proceso presupuestario se inició en el año 1994, con el objeto de disponer de información del desempeño de las instituciones y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional. Si bien esta línea se discontinuó entre los años presupuestarios 1999-2000<sup>6</sup>, hasta el año 1998 se vio incrementado el número de instituciones integradas a este trabajo. Los indicadores de desempeño fueron reincorporados en el proceso de formulación del presupuesto 2001, reafirmando su objetivo original<sup>7</sup>.

Los indicadores de desempeño son una herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos o servicios generados por la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, o por sí misma se puede comparar con otra similar de períodos anteriores.

El resultado de los indicadores permite inferir directa o indirectamente una medida del logro de las metas propuestas. Estas metas pueden estar directamente relacionadas con alguno de los productos o servicios que ofrece la institución, o tener un carácter más amplio, que englobe todo su quehacer.

Los indicadores de desempeño deben cumplir algunos requisitos básicos para una correcta definición, entre los cuales destacan la pertinencia, la independencia de factores externos, la comparabilidad, tomar en cuenta situaciones extremas, requerir de información a costos razonables, confiables, públicos, simples y comprensivos.

Los indicadores deben cubrir los aspectos más significativos de la gestión, privilegiando los principales objetivos de la organización, pero su número no puede exceder la capacidad de análisis de quienes los van a usar.

El presupuesto correspondiente al año 2001 incorpora indicadores de desempeño para un total de 149 servicios públicos presentando 275 indicadores. Los indicadores elaborados cubren principalmente las funciones sociales y económicas y mayoritariamente miden el ámbito de eficacia de productos o servicios institucionales (ver anexo 2).

La continuidad de esta línea de trabajo, entendiéndola como un proceso, permitirá en los próximos años contar con más y mejores indicadores, lo que crecientemente enriquecerá la evaluación de desempeño de las instituciones, fortalecerá el compromiso por el logro de resultados contribuyendo a la transparencia y a una mejor calidad del gasto.

---

<sup>6</sup> En el año 1998 se inició la aplicación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (ley N°19.553). Dichos programas incorporaron indicadores y metas asociando su cumplimiento a un incentivo monetario a los funcionarios. La exigencia de los indicadores propuestos fue baja y de difícil verificación. El programa, que cubre a la mayoría de las instituciones públicas, fue reformulado en el año 2000

<sup>7</sup> Se exceptúan aquellos servicios cuya misión no comprende la ejecución directa o a través de terceros de productos o servicios a usuarios, por la dificultad de asociar indicadores de desempeño.



#### 4.1.2 Focos de los indicadores de desempeño y elementos metodológicos

Las dimensiones o focos de la gestión de una institución que son factibles y relevantes de medir a través de un indicador son su eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio. A continuación se describen cada uno de estos conceptos:

- **Eficacia.** Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el área, o la institución como un todo, está cumpliendo con sus objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

Es posible obtener medidas de eficacia, en tanto exista la claridad respecto de los objetivos de la institución. Así, servicios que producen un conjunto definido de prestaciones, orientadas a una población acotada, pueden generar medidas de eficacia, tales como cobertura de los programas, aceptabilidad de la prestación, grado de satisfacción de los usuarios, tiempo de tramitación de los beneficios, etc.

- **Eficiencia.** Describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. En otros términos, se refiere a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones del servicio utilizando el mínimo de recursos posibles.

En el ámbito de los servicios públicos existen muchas aproximaciones a este concepto. En general, se pueden obtener mediciones de productividad física relacionando el nivel de actividad, expresado como número o cantidad de acciones, beneficios o prestaciones otorgadas, con el nivel de recursos utilizados (gasto en bienes y servicios, dotación de personal, etc.).

Otro tipo de indicadores de eficiencia es el que relaciona volúmenes de bienes y servicios o recursos involucrados en su producción, con los gastos administrativos incurridos por la institución.

- **Economía.** Este concepto se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de su misión institucional.

En el marco de la misión institucional, la administración de recursos exige siempre el máximo de disciplina y cuidado en el manejo de la caja, del presupuesto, de la preservación del patrimonio y de la capacidad de generar ingresos.

Algunos indicadores de economía de una institución pueden ser su capacidad de autofinanciamiento, la eficacia en la ejecución de su presupuesto o su nivel de recuperación de préstamos.

- **Calidad del Servicio.** La calidad del servicio es una dimensión específica del concepto de eficacia que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios. Son elementos de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.

Un modo directo de medir estos conceptos es a través de encuestas periódicas a los usuarios. Una manera indirecta de conocer su grado de satisfacción con el producto es el resultado de procesar la información recibida a través de libros o buzones de reclamos u otros instrumentos.

Algunas relaciones que reflejan este concepto son, por ejemplo, número de reclamos sobre el total de casos atendidos, tiempo de tramitación de beneficios, tiempo de espera en oficinas de atención de público o velocidad de respuesta ante cartas, llamadas o reclamos por parte de los usuarios.

La fórmula de cálculo del indicador es la expresión matemática que permite cuantificar el nivel o magnitud que alcanza el indicador en un cierto período de tiempo (anual, semestral, etc.), considerando variables que se relacionan adecuadamente para este efecto.

En la experiencia Chilena, la presentación de los indicadores se efectúa acompañada de la definición de la misión, productos y servicios claves y objetivos estratégicos de cada una de las instituciones. Para cada uno de los indicadores la presentación identifica el producto o servicio clave al que se vincula y el valor efectivo del indicador en año recién pasados. La primera información permite analizar consistencia con definiciones estratégicas de las instituciones<sup>8</sup>, mientras que la segunda, que consiste en información histórica, permite analizar la consistencia de la meta comprometido con la trayectoria del indicador y los recursos que se asignen en el presupuesto, de modo que el compromiso que se asuma sea exigente (ver anexo 2).

#### **4.1.3 Marco institucional**

La elaboración de indicadores y metas de desempeño constituye parte de los anexos con información que acompaña a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso Nacional. La institución responsable de tal presentación es la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, como institución responsable de dicha iniciativa legislativa.

#### **4.1.4 Participación de las instituciones**

Las instituciones participan del proceso de formulación de indicadores y metas de desempeño directamente, puesto que la presentación de estos debe ser efectuada conjuntamente con la presentación de su propuesta presupuestaria. Dicha presentación es analizada en el Ministerio de Hacienda considerando dos aspectos fundamentales: las exigencias y requisitos técnicos de su formulación, y consistencia de las metas comprometidas y los recursos asignados. Las observaciones efectuadas son trabajadas con las instituciones para su incorporación.

#### **4.1.5 Seguimiento**

En el período 1994-1997 el cumplimiento de las metas de desempeño comprometidas en los indicadores fue informado al Ministerio de Hacienda por cada uno de los servicios en el período de formulación del presupuesto del año siguiente, efectuándose un análisis conjunto de los resultados. Los informe de cumplimiento en cada año fueron enviado al Congresos Nacional

Las metas comprometidas para el año 2001 y en los futuros procesos se informarán y revisarán en los mismos momentos definidos para el seguimiento de los compromisos establecidos con motivo de las evaluaciones de programas; en el Balance de Gestión Integral y en la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año.

#### **4.1.6 Integración al ciclo presupuestario**

Cabe señalar que el objetivo de los indicadores de desempeño en relación con la asignación de recursos, al igual que la evaluación de programas, no necesariamente implica una relación inmediata y directa de más o menos recursos dependiendo de sus resultados. Los argumentos descritos con respecto de los resultados de las evaluaciones de programas y su integración al ciclo presupuestario son también válidos en el caso de los indicadores de desempeño (ver punto 2.1.6.). Además, estos últimos difícilmente podrán dar cuenta en forma integral del desempeño institucional, requiriéndose de otros antecedentes complementarios para esto, lo que aconseja su uso con prudencia.

La etapa de análisis y formulación de indicadores y metas se realiza considerando las asignaciones de recursos que contempla el Proyecto de Ley de Presupuestos en cada caso. Por otra parte, los resultados de los indicadores y por tanto el cumplimiento de las metas constituye información para el próximo período presupuestario. Al igual que en la experiencia de la etapa 1994-1998 esta información será analizada en el Ministerio de Hacienda, en conjunto con otros antecedentes disponibles, para ser utilizada en los análisis en la formulación del presupuesto.

---

<sup>8</sup> Las definiciones estratégicas son presentadas por los servicios, pudiendo provenir de procesos de planificación estratégica formulados con anterioridad por la institución o bien de otros procesos de planificación, análisis o documentos elaborados por el servicio.

Como ya se señalara las metas y grado de cumplimiento de los indicadores se envían al Congreso Nacional como parte de los anexos de información que acompañan la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos (ver anexo 3).

## **4.2 Balance de la experiencia y principales avances**

### **4.2.1 Procesos de formulación de indicadores**

No obstante que los indicadores de desempeño no eran un concepto nuevo, en la experiencia más reciente del presupuesto 2001 las presentaciones iniciales fueron insuficientes, concentrándose en indicadores de procesos mas que resultados. Estas presentaciones fueron revisadas en el Ministerio de Hacienda y mejoradas en un trabajo conjunto con las instituciones, corrigiéndose aspectos de formulación y de definición de metas de modo de cumplir con los requisitos técnicos de estas mediciones.

No obstante los esfuerzos realizados, en algunos casos no se logro disponer de un conjunto de indicadores de desempeño de los productos y servicios claves de la institución. Las principales razones que explican lo anterior son el no contar con los necesarios y adecuados registros de información, y el breve tiempo de que se dispuso para su elaboración dentro del ciclo presupuestario.

Sin embargo, la experiencia permitió crear espacios de trabajo con los profesionales de las instituciones, lo que junto con los indicadores ya definidos constituyen elementos básicos para trabajos futuros. De igual modo el proceso de revisión generó articulaciones entre las unidades de gestión y de finanzas en un número importante de instituciones, práctica que también es un requisito necesario para mejorar la gestión interna de las instituciones y fortalecer sus procesos de análisis y elaboración de propuestas presupuestarias.

### **4.2.2 Seguimiento**

En la experiencia del período 1994-1998, aún cuando se basó en la autoexigencia y honestidad de los servicios públicos quedando márgenes para la manipulación de la información o explicaciones del no cumplimiento aduciendo a elementos técnicos de difícil verificación, un número no menor de servicios informaron de metas no cumplidas.

Para el proceso de seguimiento de los indicadores 2001, estando ya definidos los momentos en que se efectuará, actualmente se están identificando los medios de verificación con que se constatará el grado de cumplimiento de las metas comprometida, avanzando hacia un proceso de seguimiento más riguroso.

Cabe señalar que el proceso de revisión señalado no está contemplado como una auditoria a las bases de datos de los servicios. No obstante, se está considerando delegar esta línea de verificación, al menos de un modo aleatorio, en los procesos de auditoria interna con que cuenta cada servicio como parte del Sistema de Auditoría Interna que implementó el Gobierno a partir del año 1997.

### **4.2.3 Integración al ciclo presupuestario**

En el presupuesto del año 2001, a pesar de la discontinuidad de esta línea de trabajo, el número de institución que participaron en la elaboración de indicadores fue mayor que en todos los años anteriores, permitiendo disponer de un conjunto no menor de metas y compromisos de desempeño compatibles con los recursos asignados. La información del grado de cumplimiento de los indicadores será utilizada en la formulación del presupuesto 2002.

## **4.3 Aspectos pendientes y soluciones**

### **4.3.1 Formulación, socialización e internalización en las instituciones**

A futuro, más que un aumento significativo del número de indicadores por parte de las instituciones se requiere un esfuerzo por medir mejor los resultados de los productos y servicios centrales de las instituciones.

Por otra parte, aún es insuficiente la socialización e internalización de los indicadores de desempeño como instrumento de gestión en las instituciones. En general, son elaborados por un grupo reducido de profesionales no socializándose debidamente en todos aquellos funcionarios de los cuales depende su resultado.

Para avanzar en la solución a estas insuficiencias, el proceso de trabajo instalado se debe profundizar con un trabajo más cercano con cada institución. Además este trabajo se verá reforzado con el desarrollo del sistema de Planificación y Control de Gestión que contempla el instrumento Programas de Mejoramiento de la Gestión que cubre a las instituciones públicas<sup>9</sup>. Este sistema incluye la identificación y elaboración de indicadores asociados a los principales productos y servicios y los desarrollos de adecuados sistemas de recolección y sistematización de información.

### **4.3.2 Seguimiento**

Considerando la crucial importancia del seguimiento, además de la identificación de los medios de verificación y de establecer momentos en los que se debe presentar el cumplimiento de los compromisos, se está estudiando delegar la realización de auditorías a las bases de datos de los servicios, al menos de un modo aleatorio, en los procesos de auditoría interna que se efectúan en cada servicio como parte del Sistema de Auditoría Interna que implementó el Gobierno a partir del año 1997.

### **4.3.3 Integración al ciclo presupuestario**

A partir del año 2001, habiéndose retomado la incorporación de indicadores y metas de desempeño en el presupuesto, el cumplimiento de las metas comprometidas también constituirá información a ser utilizada en las diferentes etapas del ciclo presupuestario. En efecto, como ya se señalará dicho ciclo cuenta con una etapa interna de evaluación de cada servicio donde se analizan todos los antecedentes disponibles en relación a la gestión financiera y de desempeño de los servicios, entre los que se incorporarán los resultados de los indicadores (ver punto 2.1.6).

Además, para una mejor inserción en la discusión del presupuesto, antecedentes de resultados de los indicadores también serán incorporados en la recién creada instancia de evaluación de la ejecución presupuestaria en el Congreso Nacional (ver punto 2.3.2).

---

<sup>9</sup> Los Programas de Mejoramiento de la Gestión reformulados en el año 2000 comprenden un conjunto de sistemas de gestión cuyas etapas de desarrollo están tipificadas y constituyen metas de gestión. El cumplimiento por parte de los servicios de la etapa comprometida como objetivo de gestión está asociado a un incentivo monetario, de carácter institucional, para los funcionarios.

## Anexo 1

A continuación se presenta matriz de Marco Lógico que se utiliza en el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales y en la presentación de iniciativas al Fondo Concursable:

<b>MATRIZ DE MARCO LÓGICO</b>			
Programa:			
Servicio:			
1 Enunciado Del Objetivo	2 Indicadores/Información (*)	3 Medios de Verificación (*)	4 Supuestos (*)
FIN:			
PROPÓSITO:			
COMPONENTES:			
ACTIVIDADES:			

## Anexo 2

### Indicadores de desempeño 2001.-Resumen general

<b>FUNCIONES</b>	<b>EFICACIA</b>	<b>EFICIENCIA</b>	<b>ECONOMÍA</b>	<b>TOTAL</b>
Funciones Generales	42	2	9	53
Funciones Sociales	72	14	27	113
Funciones Económicas	86	8	15	109
<b>Total Indicadores de Desempeño</b>	<b>200</b>	<b>24</b>	<b>51</b>	<b>275</b>

## ANEXO 3

### Presentación de indicadores de desempeño

#### I. IDENTIFICACIÓN

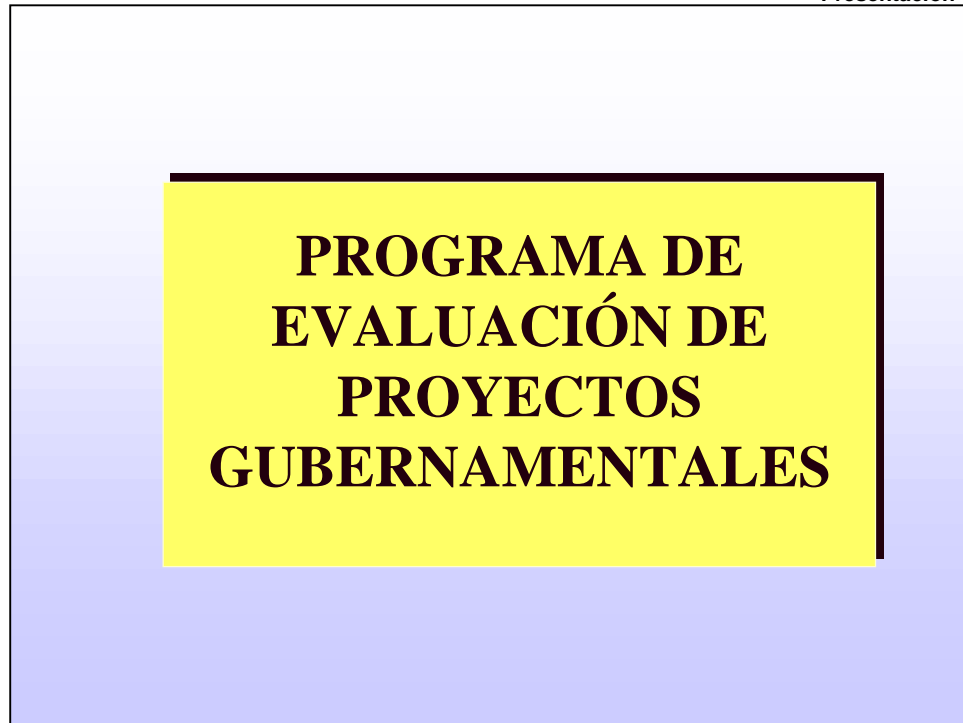
<b>MINISTERIO</b>	
<b>SERVICIO</b>	

#### INDICADORES DE DESEMPEÑO / METAS 2001

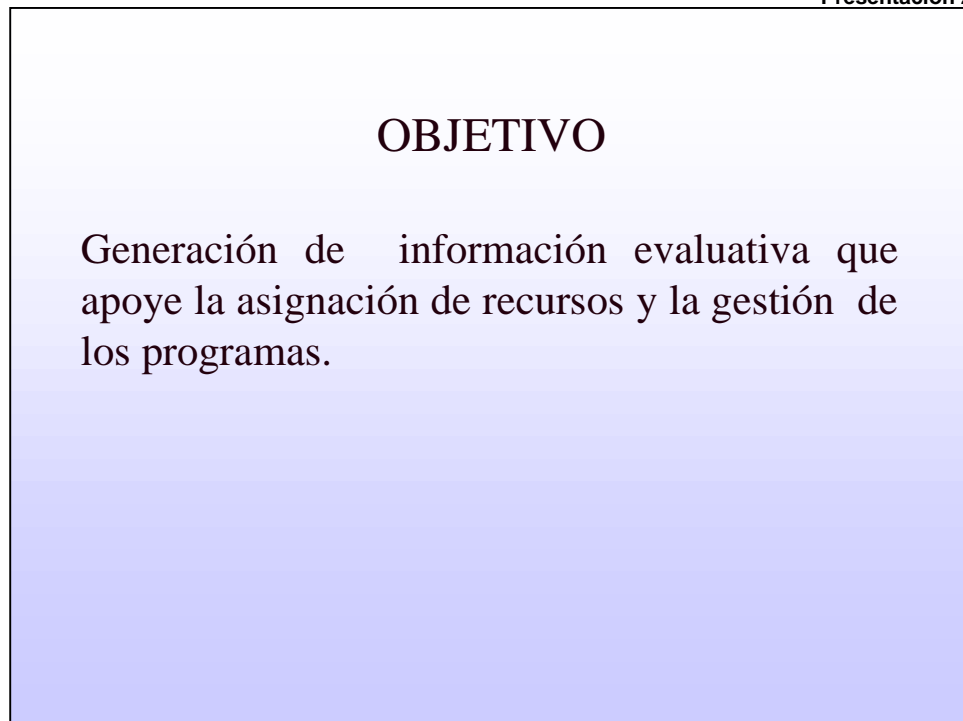
Indicador de Desempeño	Fórmula de Cálculo	Producto/Servicio al que se vincula	Información Histórica		Estimación 2000	Compromiso 2001		Medio de Verificación
			1998	1999		1° Sem.	Año Meta	

**Presentaciones: Evaluación de programas e indicadores de desempeño. Transparencia y mejoramiento de los procedimientos para la discusión presupuestaria.**

Presentación 1



Presentación 2



## Presentación 3

## PRINCIPIOS BÁSICOS

- **EFICIENTE** : El costo de la evaluación debe guardar relación con los resultados que se espera de ella (juicios evaluativos).
- **INDEPENDIENTE** : La evaluación debe ser externa a la Institución y al Ministerio Responsable.
- **TRANSPARENTE** : Los resultados deben ser objetivos y ajenos a intereses institucionales y de carácter público.

## Presentación 4

## PRINCIPIOS BÁSICOS

- **TÉCNICA** : La evaluación debe ser pertinente y fundamentarse en antecedentes estrictamente técnicos.
- **OPORTUNA** : La evaluación debe proveer información en los tiempos adecuados para apoyar la toma de decisiones.



## ÁMBITO DE APLICACIÓN

- Instituciones del Sector Público
- Comprende:
  - Programas de Fomento Productivo
  - Programas Sociales

## METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

- La metodología utilizada se basa en la metodología de marco lógico
- La metodología de marco lógico es utilizada por el banco interamericano de desarrollo (BID), el banco mundial (BM) y otras agencias internacionales.
- Es una herramienta que permite el análisis del ordenamiento, consistencia y cumplimiento de los objetivos (fin, propósito, componente y actividades) del programa.

## Presentación 7

## ASPECTOS DE LA EVALUACIÓN

- Justificación
- Diseño
- Organización y Gestión
- Resultados
  - Eficiencia
  - Eficacia
- Sostenibilidad
- Aprendizajes
- Recomendaciones

## Presentación 8

## ACTORES DEL PROCESO

- Institución responsable del Programa
- Panel de Consultores
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Planificación
- Ministerio Secretaria de la Presidencia
- Congreso Nacional

## PRINCIPALES AVANCES

- El Programa de Evaluación tiene cuatro años de existencia, incluyendo el ciclo de evaluación efectuado al año 2000 se han evaluado a través de él un total de 101 programas públicos.
- Durante este período se han incorporado modificaciones en diferentes aspectos con el objeto de perfeccionarlo.

## CONSTITUCIÓN DE PANELES

- Los Paneles están constituidos por consultores externos al sector público (3 ó 4 profesionales) que son seleccionados a través de un proceso de licitación pública.
- En el proceso de selección de los panelistas se considera básicamente su expertise en el área de evaluación y en el área de intervención del programa.

## Presentación 11

## DISEÑO OPERATIVO

- Selección de Programas
- Llamado a licitación pública
- Selección de expertos
- Capacitación a instituciones con programas a evaluar y evaluadores
- Proceso de Evaluación
- Análisis de recomendaciones
- Definición de Compromisos

## Presentación 12

## PRINCIPALES AVANCES

- El Programa de Evaluación tiene cuatro años de existencia, incluyendo el ciclo de evaluación efectuado. Al año 2000 se han evaluado a través de él un total de 101 programas públicos.

## PRINCIPALES AVANCES

### **Requisitos y Principios**

- Los principios básicos del Programa se han mantenido y han constituido ejes orientadores de los análisis y modificaciones introducidas.

## PRINCIPALES AVANCES

### **Evaluadores**

- En su inicio la constitución de paneles de evaluación integró a evaluadores externos e institucionales (DIPRES, SEGPRES, MIDEPLAN). En el año 1998, con el objeto de resguardar la objetividad del proceso ésta constitución se modificó incluyendo exclusivamente a consultores externos.
- Un número importante de consultores ha participado en los Paneles de Evaluación, 40 de ellos han participado en dos o más de estos procesos desde la creación del programa.

Presentación 15

## PRINCIPALES AVANCES

### **Fortalecimiento de los Profesionales**

- Se ha capacitado a más de 120 profesionales de las instituciones y Ministerios responsables de las iniciativas evaluadas, profesionales que con posterioridad han participado en el proceso de evaluación lo que les ha permitido un espacio de reflexión y análisis del programa del que son responsables.

Presentación 16

## PRINCIPALES AVANCES

### **Consolidación de la Metodología**

- En general la metodología es considerada apropiada, y elementos esenciales de ésta han sido incorporados en un formato estándar para la presentación a financiamiento de iniciativas nuevas, ampliaciones o reformulaciones sustantivas de programas existentes.

## PRINCIPALES AVANCES

### **Consolidación de la Metodología**

- En los sucesivos procesos de ejecución del programa se han introducido cambios, precisando ámbitos y alcances de la evaluación, entre estos destacan:
  - Incorporación de un capítulo de organización y gestión
  - Ampliación del capítulo de análisis de eficiencia, incorporando temas tales como:
    - Análisis de actividades prescindibles o posibles de sustituir a un menor costo
    - Identificación de superposición o duplicación del programa con otros orientados al mismo grupo de población objetivo
    - Incorporación de un formato específico para incluir información de costos y presupuestos del programa

## PRINCIPALES AVANCES

### **Consolidación de la Metodología**

- Lo anterior se ha traducido en modificaciones de los formatos y orientaciones técnicas a los paneles de evaluación.
- No obstante, subsisten aspectos que deben ser mejorados.

## PRINCIPALES AVANCES

### Consolidación de su Diseño Operativo

- Se ha mejorado el diseño operativo del programa. En particular, paneles e instituciones evalúan bien aspectos tales como:
  - convocatoria y selección de evaluadores
  - información de los procesos del programa
  - capacitación y apoyos metodológicos

## PRINCIPALES AVANCES

### Oportunidad en la Integración al Ciclo Presupuestario

- Se ha avanzado en disponer de información de los resultados de las evaluaciones en forma más oportuna, y ésta se ha incorporado en el proceso de formulación de la Ley de Presupuestos.
- La información de resultados de las evaluaciones del año 2000 fue analizada en reuniones con el Director de Presupuestos y los analistas de la División de Control de Gestión y sectores presupuestarios correspondientes.



## PRINCIPALES AVANCES

### Compromisos y Seguimiento

- El proceso de análisis de recomendaciones con las instituciones se inició en el año 1999, no obstante este fue parcial y no estableció compromisos formales de parte de las instituciones.
- Las recomendaciones surgidas de las evaluaciones del año 2000 han sido analizadas con las instituciones, definiéndose compromisos entre éstas y la DIPRES con relación a su incorporación, constituyendo esto la base de un proceso de seguimiento más riguroso, pertinente y regular.

## EJEMPLOS DE INTEGRACIÓN EN EL CICLO PRESUPUESTARIO Y DEFINICIÓN DE COMPROMISOS

## Presentación 23

## PROGRAMA COOPERACIÓN TÉCNICA ENTRE PAÍSES EN DESARROLLO

### DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El programa se inició el año 1993 con el objeto de contribuir al proceso de inserción internacional de Chile a través del fortalecimiento de las relaciones de cooperación con países de similar o menor desarrollo relativo que Chile. Lo anterior se hace efectivo mediante el otorgamiento de asistencia técnica a dichos países y de becas para estudios de post-grado en Chile a extranjeros.

### PRINCIPALES CONCLUSIONES

En el año 1999 se otorgó 63 becas para estudios de postgrado en Chile a profesionales extranjeros con un costo promedio por becario que ha descendido en un 27% en el período 1996-1999. El programa ha aplicado un modelo innovador, la cooperación triangular, que combina exitosamente fuentes de cooperación de países más desarrollados con países de menor desarrollo, permitiendo aumentar el número de actividades con los mismos recursos.

### PRINCIPALES RECOMENDACIONES

Privilegiar las actividades que se realicen en la modalidad de triangulación y priorizar la realización de becas, cursos internacionales, seminarios y pasantías por sobre la asistencia técnica que se realiza en el exterior del programa.

### COMPROMISOS

El presupuesto del programa para el año 2001 es de \$824 millones, aumentando en un 6,5% con respecto al año 2000. Estos recursos se destinarán mayoritariamente a perfeccionamiento de recursos humanos, privilegiando la modalidad de triangulación.

## Presentación 24

## PROGRAMA DE FOMENTO A LA MICROEMPRESA

### DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El programa se inicia en 1997 con el objeto de mejorar los niveles de actividad económica de las microempresas y de su entorno, a través de la entrega de un conjunto de servicios de asesoría, asistencia técnica y apoyo financiero. El programa subsidia una parte del costo de la atención, el resto se financia con recursos de otros organismos y con fondos de los propios microempresarios.

### PRINCIPALES CONCLUSIONES

En 1999 el programa atendió a 8.346 microempresas. El programa ha sido exitoso en la incorporación de recursos externos, los que se han incrementado de un 29 % en 1997 a un 53 % en 1999 sobre el total de recursos del programa. Algunas líneas de acción no están debidamente articuladas y no es posible medir adecuadamente los resultados del programa al no existir la información necesaria.

### PRINCIPALES RECOMENDACIONES

Revisar la pertinencia de la línea de Fortalecimiento Municipal y mejorar la información a objeto de conocer con más precisión los resultados del programa.

### COMPROMISOS

SERCOTEC se ha comprometido a avanzar en estas áreas. En particular, en relación al mejoramiento de la información se establecerá un Convenio de Gestión CORFO-SERCOTEC, que compromete a esta última a precisar objetivos, cobertura y metas.

El presupuesto del programa para el año 2001 es de \$2.116 millones experimentando una disminución de un 1% respecto al año 2000.

Presentación 25

<b>PROGRAMA PERFECCIONAMIENTO EN EL EXTERIOR PARA PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN</b>
<p><b>DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA</b></p> <p>El programa se inicia en 1996 y tiene como objetivo el fortalecimiento y valoración de la profesión docente a través de becas de perfeccionamiento (Pasantías y Diplomados) en Universidades Extranjeras.</p>
<p><b>PRINCIPALES CONCLUSIONES</b></p> <p>En el período 1996-1999 se han otorgado un total de 3.222 becas, 326 Diplomado y 2.896 Pasantías. El programa ha sido eficaz en el cumplimiento de su objetivo. Un 89% de los becarios de pasantías y un 94% de los becarios de diplomado manifestaron estar de acuerdo en que la experiencia les permitió actualizar y profundizar conocimientos en relación con su práctica pedagógica.</p>
<p><b>PRINCIPALES RECOMENDACIONES</b></p> <p>Profundizar los efectos del programa en los establecimientos educacionales mediante acciones tendientes a potenciar el efecto multiplicador de los becarios en su entorno. Como alternativa complementaria se recomienda la realización de Pasantías y Diplomados en establecimientos educacionales nacionales.</p>
<p><b>COMPROMISOS</b></p> <p>El Ministerio acogió estas recomendaciones comprometiéndose a reforzar su trabajo mediante la difusión de las acciones de los becarios en las escuelas y vinculación de estas acciones con proyectos de mejoramiento educativo que se realicen en los establecimientos.</p> <p>El presupuesto del programa para el año 2001 es de \$1.476 millones. Acogiendo la recomendación del panel de evaluación, adicionalmente se asignaron \$143 millones a un nuevo programa denominado Pasantías Nacionales de Profesionales de la Educación.</p>

Presentación 26

<b>PROGRAMA RESIDENCIA FAMILIAR ESTUDIANTIL</b>
<p><b>DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA</b></p> <p>El programa se inicia en 1992 con el objeto de disminuir la deserción escolar de niños y jóvenes provenientes de sectores aislados en que la ausencia de establecimientos escolares no les permiten continuar y terminar sus estudios. Se realiza un proceso de ubicación de los beneficiarios en hogares de familias tutoras que habitan en localidades donde existe oferta educativa completa.</p>
<p><b>PRINCIPALES CONCLUSIONES</b></p> <p>El Programa atendió a 2.967 niños y jóvenes en 1999. Existe comparación favorable en términos de costos con otras alternativas de residencia estudiantil ofrecidas por el sector público. No obstante los instrumentos existentes deben ser mejorados para un adecuado monitoreo y supervisión del Programa.</p>
<p><b>PRINCIPALES RECOMENDACIONES</b></p> <p>Analizar la pertinencia del componente de reforzamiento escolar y apoyo psicopedagógico a la luz de los programas de reforzamiento educativo y de extensión de la jornada escolar que comprende la Reforma Educacional y avanzar en el mejoramiento de la información a objeto de conocer con más precisión los resultados del programa.</p>
<p><b>COMPROMISOS</b></p> <p>Ambas recomendaciones serán abordadas en los próximos meses por parte de la Institución.</p> <p>El presupuesto del programa para el año 2001 es de \$1.529 millones, con un aumento de 20% respecto del año 2000. Los recursos adicionales serán destinados a aumentar su cobertura, particularmente nuevos cupos para el programa "Liceo para Todos", implementado en el marco de la Reforma Educacional.</p>

## Presentación 27

<b>PROGRAMA DE PRESTACIONES COMPLEJAS</b>
<p><b>DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA</b></p> <p>El Programa se inicia en 1994 y tiene por objeto garantizar a los beneficiarios del sistema público de salud el acceso gratuito a un conjunto de prestaciones complejas de alto costo, priorizadas por el Ministerio de Salud. Este programa, corresponde al Seguro Catastrófico tiene cobertura nacional y opera mediante convenios de compromisos con prestadores principalmente del sector público.</p>
<p><b>PRINCIPALES CONCLUSIONES</b></p> <p>En 1999 el programa otorgó 30.482 prestaciones. El diseño del programa responde adecuadamente al problema que se propone solucionar y es coherente con las prioridades sanitarias del país. Este programa incorpora un mecanismo de pago por resultado que asegura que los recursos financieros sean efectivamente asignados a la realización de las prestaciones comprometidas por los servicios de salud.</p>
<p><b>PRINCIPALES RECOMENDACIONES</b></p> <p>Incorporar en el diseño del programa el análisis de la gestión y resultados clínicos, diseños de guías clínicas y seguimiento de indicadores de resultados biomédicos.</p>
<p><b>COMPROMISOS</b></p> <p>FONASA ha comprometido el diseño de guías clínicas para algunas prestaciones y una propuesta de indicadores biomédicos para el último trimestre del presente año, avanzando en esta línea en el 2001.</p> <p>El presupuesto del programa para el año 2001 es de \$20.918 millones, aumentando en un 39% con respecto al año 2000, debido a la incorporación de recursos para la adquisición de fármacos para tratamiento del SIDA.</p>

## Presentación 28

<b>SISTEMA DE CONTROL ÁREA DE TRÁFICO PARA SANTIAGO</b>
<p><b>DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA</b></p> <p>El programa se inicia en 1993 y comprende la operación, mantención y desarrollo de un sistema de control centralizado de semáforos en el Gran Santiago. Permite gestionar las programaciones de los semáforos y sincronizarlos disminuyendo tiempos de viaje y aumentando la seguridad de tránsito.</p>
<p><b>PRINCIPALES CONCLUSIONES</b></p> <p>El programa constituye la alternativa más adecuada para enfrentar el problema de congestión y seguridad en intersecciones semaforizadas no saturadas o saturadas. La estructura organizacional y de gestión es considerada adecuada. Se obtienen positivos resultados de reducción de tiempos de viajes (7,9% en la punta de la mañana y 7,6% en la punta de la tarde).</p>
<p><b>PRINCIPALES RECOMENDACIONES</b></p> <p>Ampliar la base de oferentes e incorporar incentivos que permitan optimizar los beneficios derivados de los avances tecnológicos en materia de comunicaciones.</p>
<p><b>COMPROMISOS</b></p> <p>La Unidad Operativa de Control de Tránsito se ha comprometido a recoger ambos temas en las próximas bases de licitación del programa.</p> <p>El presupuesto del programa para el año 2001 es de \$2.447 millones, aumentando en un 12% con respecto al año 2000.</p>

## PRINCIPALES AVANCES

### Concepto de Evaluación

- Los avances anteriores han permitido, gradualmente, socializar e incorporar el concepto de evaluación.

## ASPECTOS PENDIENTES

La experiencia de estos cuatro años también muestra algunos problemas de implantación y utilización de la información no resueltos completamente, ellos dicen relación con:

- el diseño inicial de los programas y la disponibilidad de información
- la oportunidad de las evaluaciones y la integración a la discusión legislativa, y
- los efectos de la evaluación de resultados.

Presentación 31

## SOLUCIONES

### **Diseño de Programas y Disponibilidad de Información**

▪ Un aspecto importante del trabajo de los paneles es reconstruir el marco lógico de los programas.

#### **Solución**

▪ Las iniciativas de programas nuevos, reformulaciones o ampliaciones sustantivas se presentan al presupuesto en un formato estándar.

Presentación 32

## SOLUCIONES

### **Oportunidad e Integración a la Discusión Legislativa**

▪ El calendario de actividades del ciclo de evaluación puede adecuarse aún mejor al ciclo presupuestario.

#### **Solución**

▪ El proceso del año 2001 adelantará su calendario.  
▪ e crea una instancia de análisis evaluativo en el Congreso con anterioridad a la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

## SOLUCIONES

### **Impacto de los Programas Públicos**

▪ Considerando que, en general, la metodología de marco lógico es aplicada haciendo uso de la información disponible por el programa y en un período de tiempo relativamente corto, los juicios evaluativos sobre resultados finales de los programas en los beneficiarios es muchas veces no conclusiva.

### **Solución**

▪ Se ha introducido una nueva línea incorporando evaluaciones de impacto, las que con la utilización de instrumentos y metodologías más rigurosas de recolección y análisis de información analicen el desempeño de programas en que sea prioritario efectuar este tipo de evaluación. En el año 2001 se efectuarán dos evaluaciones de impacto.

## INDICADORES DE DESEMPEÑO

## Presentación 35

## OBJETIVOS

- Fundamenta la discusión de Resultados
- Posibilita la Evaluación
- Apoya el Proceso de Formulación del Presupuesto
- Facilita el establecimiento de Compromisos de Resultado
- Induce Mejoras en Información

## Presentación 36

## PRINCIPIOS BÁSICOS

- **PERTINENTES** : La medición debe ser la expresión del logro o resultado en la entrega de los productos o servicios claves.
- **INDEPENDIENTES** : Los indicadores no pueden estar condicionados en sus resultados a factores externos.
- **COMPARABLES** : La medición debe ser homogénea, es decir; una misma forma de medir el indicador.



## PRINCIPIOS BÁSICOS

- **COSTOS RAZONABLES** : La información se debe obtener a costos adecuados para la institución
- **CONFIABLES** : La información debe dar la suficiente garantía de calidad
- **SIMPLES Y COMPRENSIVOS** : El número no puede exceder de la capacidad de análisis de sus usuarios

## AMBITO DE APLICACIÓN

- Todas las instituciones del sector público que formulan Presupuesto.

# METODOLOGÍA

## 1. DIMENSIONES

- EFICACIA  
Grado de cumplimiento de los objetivos planteados, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.
- EFICIENCIA  
Relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto.
- ECONOMÍA  
Capacidad de un institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de su misión institucional.
- CALIDAD DE SERVICIO  
Capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios.

# METODOLOGÍA

## Formulario

Servicio .....

---

Misión Institucional

<u>Productos o Servicios</u>	<u>Clientes, Usuarios o Beneficiarios</u>

Objetivos Estratégicos

# METODOLOGÍA

## Ficha de Indicadores

Indicador de Desempeño	Fórmula de Cálculo	Información Histórica			Compromiso 2001	
		1998	1999	2000	1º Semestre Meta	Año Meta
		Resultado Efectivo	Resultado Efectivo	Estimación		

## ACTORES DEL PROCESO

- Institución responsable del presupuesto
- Ministerio de Hacienda
- Congreso Nacional

## Presentación 43

## DISEÑO OPERATIVO

- Solicitud de Indicadores a las Instituciones
- Recepción de Indicadores en M. Hacienda
- Análisis de exigencia y consistencia de los Indicadores presentados
- Selección de Indicadores de Desempeño
- Presentación de Indicadores en conjunto con el Presupuesto

## Presentación 44

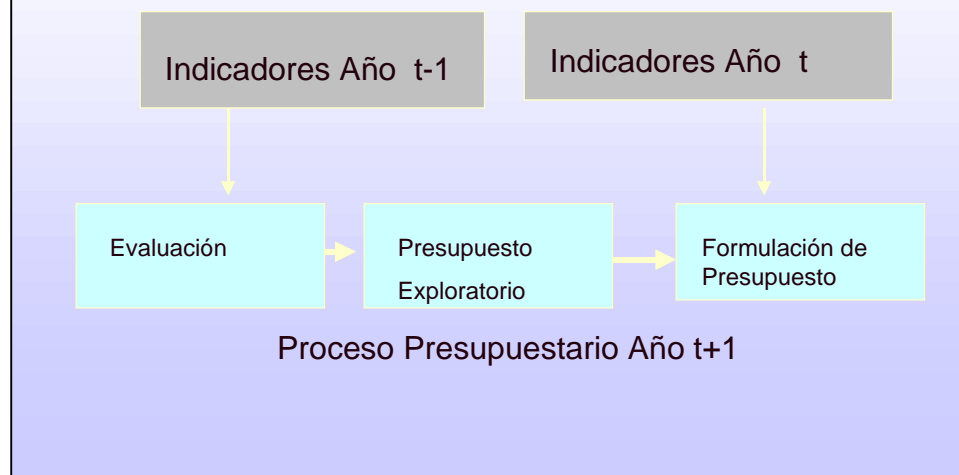
## INTEGRACIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO

- Las propuestas de Indicadores son analizadas por el Ministerio de Hacienda considerando dos aspectos fundamentales:
  - las exigencias y requisitos técnicos de su formulación y
  - la consistencia de las metas comprometidas y los recursos asignados

## INTEGRACIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO

- Los indicadores seleccionados se incorporan al anexo que acompaña el Proyecto de Ley de Presupuestos que se envía al Congreso Nacional.(Ver Proceso Presupuestario)

## INDICADORES / PROCESO PRESUPUESTARIO



Presentación 47

## PRINCIPALES AVANCES

### **Proceso de Formulación**

- Se inició el proceso en el año 1994
- Se discontinuó el proceso entre los años presupuestarios 1999 – 2000
- Se reincorporó el proceso en la formulación del presupuesto 2001, reafirmando su objetivo inicial.

Presentación 48

## PRINCIPALES AVANCES

### **Proceso de Formulación**

- La selección final se centró en indicadores de resultados más que procesos.
- El proceso de revisión de los indicadores generó articulaciones entre las unidades de finanzas y gestión en un número importante de instituciones.

## PRINCIPALES AVANCES

### Proceso de Formulación

- En el presupuesto 2001 el número de instituciones que participaron en la elaboración de indicadores fue mayor que en todos los años anteriores.

<b>Número de servicios que presentaron Indicadores de Desempeño</b>	
Presupuesto 1998	Presupuesto 2001
270 indicadores	275 indicadores
66 servicios	149 servicios

## PRINCIPALES AVANCES

### Proceso de Formulación

- Los indicadores elaborados cubren principalmente las funciones sociales y económicas y mayoritariamente miden el ámbito de eficacia de productos o servicios institucionales.

Presentación 51

## INDICADORES DE DESEMPEÑO RESUMEN GENERAL

<i><b>FUNCIONES</b></i>	<i><b>Eficacia</b></i>	<i><b>Eficiencia</b></i>	<i><b>Economía</b></i>	<i><b>Total</b></i>
<i>Funciones Generales</i>	42	2	9	53
<i>Funciones Sociales</i>	72	14	27	113
<i>Funciones Económicas</i>	86	8	15	109
<b>TOTAL INDICADORES DE DESEMPEÑO</b>	<b>200</b>	<b>24</b>	<b>51</b>	<b>275</b>

Presentación 52

## INDICADORES DE DESEMPEÑO-EJEMPLOS

Ministerio/Servicio	Indicador de Desempeño	Fórmula de Cálculo	Información Histórica			Compromiso 2001	
			Resultado Efectivo 1998	Estimación 1999	Estimación 2000	1º Sem	Año
Agricultura/INDAP	<i><b>Eficacia</b></i> Porcentaje de familias atendidas por el Programa PDA que superan línea de pobreza	$\frac{\text{N}^\circ \text{ familias que superaron la pobreza año}_i}{\text{Total familias en PDA año}_i} * 100$		9%	50%	50%	70%
Justicia/SENAME	<i><b>Eficacia</b></i> Porcentaje de egresos favorables de niños (as) de programas protectores, en relación al total de egresados en el año	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de niños (as) egresados favorablemente año}_i}{\text{N}^\circ \text{ total de niños (as) egresados del programa año}_i} * 100$	47%	52%	54%	54%	55%
Economía/SERNAC	<i><b>Eficacia</b></i> Tiempo promedio de tramitación de quejas en la Región Metropolitana	Suma del N° de días de tramitación/ Total de tramitación de quejas			4 días	3 días	3 días



## INDICADORES DE DESEMPEÑO-EJEMPLOS

Ministerio/Servicio	Indicador de Desempeño	Fórmula de Cálculo	Información Histórica			Compromiso 2001	
			Resultado	Efectivo	Estimación	1° Sem	Año
			1998	1999	2000		
Salud/Superintendencia ISAPRES	<b>Eficiencia</b> Promedio de fiscalizaciones por fiscalizador	N° Fiscalizaciones / N° Fiscalizadores	29	32	30	15	30
Salud/Superintendencia ISAPRES	<b>Eficiencia</b> Promedio de reclamos escritos resueltos por analista	N° Reclamos escritos resueltos/N° total de Analistas	557	616	400	225	450
Minería/SERNAGEOMIN	<b>Economía</b> Contribución de ingresos propios al financiamiento del gasto institucional	(Ingresos propios/Total gastos autorizados) * 100			6 %	3 %	7 %

## PRINCIPALES AVANCES

**Seguimiento**

- Se definieron los momentos en que se efectuará el seguimiento.
- Se están identificando los medios de verificación con que se constatará el grado de cumplimiento de las metas comprometidas.

Presentación 55

## ASPECTOS PENDIENTES

### **Formulación y Socialización**

- No se logró disponer de un conjunto de indicadores de desempeño de los productos y servicios claves de la institución.
- Las presentaciones iniciales fueron insuficientes, concentrándose en indicadores de procesos más que resultados.
- Los procesos de socialización e internalización de los indicadores de desempeño como instrumento de gestión en las instituciones aun no son suficientes.

Presentación 56

## ASPECTOS PENDIENTES

### **Integración al Ciclo Presupuestario**

- Optimizar la incorporación de indicadores y metas de desempeño en las diferentes etapas del ciclo presupuestario.

## SOLUCIONES

### **Formulación y Socialización**

- Un trabajo más cercano con cada institución.
- Incorporar más y mejores indicadores de resultados de los productos y servicios centrales de las instituciones.
- Desarrollar el sistema de Planificación y Control de Gestión que contempla el Programa de Mejoramiento de la Gestión de las instituciones públicas.

## SOLUCIONES

### **Seguimiento**

- Realizar Auditorias externas aleatorias a las bases de datos. Se está estudiando delegar la realización de auditorias a las bases de datos de los servicios, al menos de un modo aleatorio, en los procesos de auditoria interna que se efectúa en cada servicio.

## SOLUCIONES

### **Integración al Ciclo Presupuestario**

- Evaluar los resultados de los indicadores en una instancia pre-presupuestaria de evaluación de la ejecución presupuestaria en el Congreso Nacional.

## **Sesión XII: Sistema Nacional de Evaluación**

---

***Ministerio de Planificación Nacional y Política  
Económica de Costa Rica***

### **1. Introducción**

Costa Rica, conforme a su legislación, otorga al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) la responsabilidad de elaborar, dar seguimiento y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) a través del Sistema Nacional de Evaluación (SINE).

### **2. ¿Qué es el Sistema Nacional de Evaluación (SINE)?**

El Sistema Nacional de Evaluación es un instrumento gerencial que utiliza el Estado para valorar el accionar del sector público, a través de la rendición de cuentas y retroalimentar la toma de decisiones con el propósito de mejorar la gestión pública.

Es la herramienta que permite definir las prioridades, asignar los recursos de acuerdo con esas prioridades, dar seguimiento a las decisiones adoptadas, monitorear la ejecución de los programas y proyectos estratégicos y, fundamentalmente, para evaluar la calidad del desempeño público. Se trata de un proyecto de largo plazo para promover una nueva cultura institucional basada en la responsabilidad individual y, consecuentemente, en el rendimiento de cuentas de cada jerarca y cada funcionario público.

Es un programa dirigido al mejoramiento de la gestión pública.

Para el gobierno de Costa Rica constituye un medio que permite mantener la visión de conjunto y de largo plazo, como base para fortalecer la toma de decisiones al más alto nivel político.

Para los jefes, es un instrumento gerencial que promueve la vinculación adecuada de los procesos de programación, ejecución y evaluación de los resultados, aspectos que determinan la calidad del desempeño institucional.

Para la sociedad costarricense, significa la certeza de que el Gobierno de la República cuenta con mecanismos para garantizar que los recursos sean utilizados eficientemente de acuerdo con las prioridades del desarrollo nacional.

El SINE lo integran tres módulos:

- Evaluación
- Información
- Incentivos

### **Módulo de evaluación**

El objetivo de este módulo es dar seguimiento y evaluar la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, desde una perspectiva estratégica.

El módulo de evaluación involucra dos procesos complementarios, que deben contribuir al proceso de modernización del Estado:

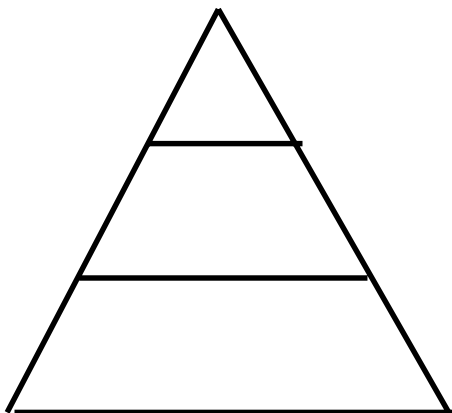
- El seguimiento de las acciones estratégicas
- El fomento de la cultura de autoevaluación

El SINE ha trabajado prioritariamente en la primera de las dos tareas mencionadas anteriormente.

### **Módulo de información**

El objetivo de este módulo es garantizar en forma concreta y oportuna la canalización al más alto nivel político, de información estrictamente necesaria para la toma de decisiones.

Cada institución pública maneja información a un nivel de detalle muy desagregado, la cual se refleja en el presupuesto y otros instrumentos de programación, tales como el Plan Operativo Anual (POA), el Plan Anual de Trabajo (PAT) y otras herramientas de planeación anual o multianual, ya sea a nivel general, sectorial o institucional. Sin embargo, este amplio volumen de información por razones prácticas no puede ser analizado a nivel de la Presidencia de la República, por lo cual le corresponde al SINE participar como filtro y catalizador de la información, de forma tal que sólo el material relacionado con la ejecución y evaluación de los programas y proyectos estratégicos, sea enviado a esta última instancia en un formato ágil que facilite su interpretación así como la toma de decisiones.

**Presidencia de la República**

Información básica para la toma de decisiones.

**MIDEPLAN**

Información par el monitoreo de programas y proyectos estratégicos.

**Instituciones Públicas**

Información más detallada de las operaciones (POA, PAT, Presupuesto)

**Módulo de incentivos**

El objetivo de este módulo es vincular los resultados del proceso de evaluación a un sistema de incentivos que permita promover el ahorro público y alcanzar los niveles de eficiencia social deseados, costo, calidad, y cobertura.

Se pretende con ello evolucionar hacia un sistema de rendición de cuentas donde los resultados obtenidos constituyan la base para otorgar los incentivos a las instituciones públicas y a los funcionarios responsables de la ejecución de los programas, proyectos y acciones del sector público.

**3. Marco legal del SINE****Marco legal e institucional**

El marco legal que da fundamento al Sistema Nacional de Evaluación, está determinado por la siguiente normativa:

**Ley de planificación nacional:**

La ley de Planificación Nacional N°5525 de 2 de mayo de 1974 y sus reformas, establece como uno de los principales objetivos “evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y políticas, lo mismo que de los programas respectivos”.

**Reglamento orgánico de MIDEPLAN:**

En el decreto ejecutivo N°23323-PLAN de 27 de mayo de 1994, se reglamenta una nueva estructura organizacional, la cual institucionaliza la responsabilidad de MIDEPLAN en el campo de la evaluación, a través del Área de Evaluación y Seguimiento.

**Decreto del SINE:**

Mediante el decreto ejecutivo N°23720-PLAN de 25 de octubre de 1994, se crea el Sistema Nacional de Evaluación con el objetivo de dotar a las instituciones públicas de una herramienta de planeación para la evaluación de sus políticas, programas, proyectos, así como fortalecer la capacidad gerencial.

Posteriormente, el Decreto Ejecutivo N°24175-PLAN de 10 de mayo de 1995, redefinió los alcances del SINE (Publicado en la Gaceta N°89 del 10 de mayo de 1995)

## **4. Filosofía institucional**

### **Visión**

Seremos el Sistema Nacional de Evaluación que garantice la evaluación y la rendición de cuentas en el Sector Público ante los ciudadanos, de manera objetiva, oportuna y transparente, buscando el mejoramiento continuo de su gestión.

### **Misión**

Contribuimos al mejoramiento continuo de la gestión pública, a través del compromiso del funcionario público con la rendición de cuentas ante los ciudadanos, mediante la evaluación objetiva y veraz, que aporta información fidedigna y oportuna para la toma de decisiones del Presidente de la República y los jerarcas institucionales.

### **Valores**

El logro de nuestra visión y misión se inspira en los siguientes valores:

- **Objetividad:** ser imparcial en las evaluaciones, expresando los resultados en forma clara y transparente.
- **Veracidad:** buscar la autenticidad de los datos presentados en los informes, a través del uso de adecuadas fuentes de verificación.
- **Transparencia:** ser claros y precisos en la metodología utilizada y los resultados obtenidos.
- **Compromiso:** identificarse con los pilares fundamentales de la organización, asumiendo plenamente, cada actor, su responsabilidad en el proceso.
- **Oportunidad:** generar información pronta y completa a los usuarios de la misma.
- **Trabajo en Equipo:** unir esfuerzos para el logro de los objetivos de la organización, estando comprometidos con ellos.
- **Mejoramiento Continuo:** buscar constantemente eficiencia y eficacia en el accionar, para entregar productos de la más alta calidad.

## **5. Objetivos estratégicos**

### **Nuestros objetivos estratégicos son:**

- Fomentar el mejoramiento continuo de la gestión pública, mediante la identificación y programación de acciones estratégicas, el seguimiento, evaluación, retroalimentación y el intercambio de experiencias.
- Fomentar la cultura de la evaluación en el sector público.
- Generar información fidedigna y oportuna para la toma de decisiones de la Presidencia de la República y los jerarcas institucionales
- Fomentar el compromiso del funcionario público con la rendición de cuentas ante los ciudadanos.



## Funciones o procesos:

- **PROCESO 1:** Elaboración y Firma de los CDR:

La Unidad Coordinadora del SINE, selecciona las acciones estratégicas de cada institución, según los lineamientos dados por la Presidencia de la República en el PNDH y los acuerdos con el Jerarca Institucional o Sectorial.

Se realiza un proceso de negociación dirigida por el enlace institucional como la colaboración del técnico de la Unidad Coordinadora del SINE, para definir la valoración de las acciones. Los ejecutores de las acciones deben participar activamente en este proceso.

En el proceso de negociación, se definen: los criterios de evaluación o indicadores, por medio de los cuales se van a medir las acciones estratégicas, los pesos que cada acción cada criterio tiene en el quehacer institucional, la situación a diciembre del año anterior, las metas que desean alcanzar en cada indicador y la escala de valores que se va a utilizar.

Con base en los acuerdos establecidos se elabora la Matriz de Desempeño Institucional (MDI) o Sectorial (MDS).

Como un último elemento en esta fase de elaboración del Compromiso de Resultados (CDR) se elabora una Matriz de Programación (MDP) con el fin de facilitar internamente el análisis de cada acción estratégica en las fases de seguimiento y evaluación final, pues se identifica claramente qué se quiere evaluar, cómo se evalúa, quién es el responsable y cómo asegurar el logro de las metas.

- **PROCESO 2:** Seguimiento del CDR:

Durante el año se da Seguimiento del Compromiso de Resultados (CDR), a fin de facilitar el logro de las metas al final del período, en lo que se considera el apoyo más importante del proceso CDR a la Institución.

La metodología de seguimiento es descrita en la respectiva parte del Procedimiento Metodológico.

- **PROCESO 3:** Evaluación final del CDR:

Cada enlace institucional emite un reporte sobre la evaluación final de la institución, con corte al 31 de diciembre de cada año. Los reportes son emitidos a los técnicos del SINE, quienes elaboran un informe final para el Presidente de la República. Ministros y Presidentes Ejecutivos, que contiene la evaluación de los CDR.

El SINE prepara el informe con tres apartados: el “ranking” de las instituciones y sectores basados en las calificaciones, un análisis de los factores de éxito y las dificultades presentadas y un anexo donde se incorporan los compromisos trabajados durante el período.

Se realiza un reconocimiento público del Presidente de la República al desempeño institucional y sectorial y se informa a la ciudadanía sobre los resultados. El Presidente toma las decisiones con base en las dificultades presentadas y los factores de éxito.

- **PROCESOS DE APOYO:** Estadísticas, Investigación, Divulgación e Inversiones.

Además de estos tres procesos principales en el SINE, se ejecutan otros procesos de apoyo que retroalimentan la actividad sustantiva del SINE:

- Generación de estadísticas: Consiste en la elaboración de datos e indicadores acerca de las acciones estratégicas, criterios de evaluación, clasificación de indicadores, clasificación de resultados y avances, etc.

- **Investigación:** Continuamente se estudian nuevas experiencias en materia de evaluación, tanto nacional como internacional. Se desarrollan mejores en la metodología empleada y se investiga sobre la aplicación de nuevas técnicas de evaluación, por ejemplo, para la evaluación del impacto de programas estratégicos específicos, o los cambios al seguimiento de los CDR. Se cumple con el principio de “mejoramiento continuo”.
- **Divulgación:** Se cuenta con un sitio web (<http://www.mideplan.go.cr/sine/index.html>) con la información relevante del Sistema. Allí se divulgan los Informes Finales de Evaluación y los documentos, Boletines, etc., que se generan al interior de la Unidad Coordinadora del Sistema.
- **Inversiones:** Se rinden dictámenes sobre las inversiones públicas de las instituciones del Estado, estableciendo si éstas están vinculadas a lo programado en el Plan Nacional de Desarrollo Humano. Estos dictámenes fundamentan la decisión que finalmente toma la Contraloría General de la República y/o el Ministerio de Hacienda respecto a las mismas.

## 6. Guía para la elaboración y evaluación de Compromisos de Resultados:

La presente guía establece un marco de referencia para elaborar y evaluar un Compromiso de Resultados (CDR). Constituye un instrumento de apoyo a las instituciones involucradas en el Sistema Nacional de Evaluación (SINE), así como para todas aquellas entidades interesadas en promover instrumentos de evaluación que mejoren su gestión. Tiene los siguientes propósitos:

- Proporcionar los principios generales para la elaboración y evaluación de los CDR.
- Lograr que los enlaces institucionales se apropien de los procedimientos y pasos metodológicos para la programación y evaluación.
- Mejorar los sistemas de información.
- Alcanzar una aplicación generalizada del CDR, siguiendo las líneas generales definidas por el SINE.

### ¿Por qué evaluar la gestión institucional?

Las instituciones públicas han perdido su capacidad de respuesta ante los actuales requerimientos de nuestra sociedad y no se cuenta con una verdadera cultura institucional para asumir adecuadamente responsabilidades y rendir cuentas en el manejo de los recursos públicos. En ese sentido, los distintos sectores de la sociedad costarricense demandan hoy una transformación integral de sus instituciones públicas orientada a superar estas limitaciones en su accionar. Atendiendo esas demandas, la administración anterior reconoció la Evaluación como un instrumento clave para promover la modernización del Sector Público y lograr su eficiencia.

El reto planeado de una gestión más eficiente y orientada a la satisfacción de los requerimientos nacionales requiere el balance entre tres componentes fundamentales: el costo, la cobertura y la calidad de los bienes o servicios públicos.

En ese sentido, el Sistema Nacional de Evaluación constituye la plataforma que permitirá al Gobierno institucionalizar la búsqueda de una mayor eficiencia social en la asignación y utilización de recursos físicos, humanos y financieros como una práctica permanente de sana administración.

Concordancia con ese propósito, durante 1996 se desarrollo en ocho instituciones un Plan Piloto de Evaluación. Esta experiencia sirvió de base para introducir el tema de la evaluación y la rendición de cuentas en el Sector Público, así como para extender la metodología a 37 instituciones públicas que en el año 2000 firmaron Compromisos de Resultados.

## ¿Qué es un Compromiso de Resultados?

En el marco del SINE, el “Compromiso de Resultados” es un acuerdo anual de la gestión institucional, el cual es suscrito por el Presidente de la República, el respectivo Jerarca Institucional, responsable del rendimiento de cuentas; y los Ministros de Planificación Nacional y Hacienda, como garantes de un modelo de gestión que supone una coordinación estrecha y permanente en las diferentes instancias participantes en la programación, gestión y asignación de recursos.

Este instrumento permite:

- A cada institución, como ejecutora de los compromisos adquiridos, realizar durante el año de seguimiento a su ejecución, generando información básica, oportuna y ágil para la adecuada toma de decisiones, que ayude a orientar la gestión institucional para garantizar el cumplimiento de los mismos.
- Establecer, al finalizar el año, un balance anual entre los compromisos adquiridos y los logros alcanzados por la institución, lo cual se refleja en una calificación.
- Determinar dentro del conjunto de instituciones firmantes de los (CDRs), un orden jerárquico de desempeño, con base en las calificaciones obtenidas por cada una de las instituciones al finalizar el año.

Cuadro 1

### ESTRUCTURA DE UN COMPROMISO DE RESULTADOS (CDR)

<b>COMPROMISO DE RESULTADOS ENTRE EL MINISTRO JERARCA Y EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA</b>
<b>-Introducción:</b> Se explicitan los principios generales que rigen el CDR, las partes y calidades de los suscriptores y los nombres de los enlaces institucionales.
<b>-Acciones estratégicas y objetivos:</b> Se detallan las acciones necesarias para el cumplimiento de la misión institucional y sus respectivos objetivos generales.
<b>-Compromisos institucionales:</b> Incluidos en una Matriz de Desempeño Institucional (MDI) que detalla, para cada una de las acciones estratégicas, los criterios de evaluación, el valor de los criterios, los pesos de los criterios y la escala de evaluación utilizada para medir el nivel de desempeño institucional. Asimismo, se especifican los plazos en que se presentarán a MIDEPLAN los informes de avance y de evaluación.
<b>-Compromisos gubernamentales:</b> Se refieren al apoyo requerido sobre la asignación de recursos a las acciones estratégicas, y a las iniciativas de orden normativo por parte del Poder Ejecutivo que requieren las instituciones para el cumplimiento de sus metas.
<b>-Suscriptores:</b> Presidente de la República, Jerarca Institucional, Ministro de Planificación y de Hacienda.

De los cinco componentes anteriores, interesa destacar la Matriz de Desempeño Institucional como instrumento básico de evaluación.

## ¿Qué es una Matriz de Desempeño Institucional?

La Matriz de Desempeño Institucional es el instrumento en el cual se detalla para cada acción estratégica, los criterios de evaluación, los pesos de los criterios, el valor de los criterios, las metas anuales y una escala de evaluación con diferentes niveles.

Tabla 1

**MATRIZ DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL:**

Acción estratégica (AE) (a)	Criterio De Evaluación (CE) (b)	Peso del Criterio (PC) (c)	Valor Actual Del Criterio (VAC) (d)	ESCALA DE EVALUACIÓN				
				5 Excelente	4 Muy Bueno	3 Bueno	2 Regular	1 Malo
AE 1 AE 2 AE 3	CE 1 CE 2 CE 3	1 PC 2 PC 3 PC	VA C 1 VA C 2 VA C 3		(Meta)			

## ¿Cuáles son los pasos para el diseño de una Matriz de Desempeño Institucional (MDI)?

### Selección de acciones estratégicas

La Presidencia de la República realiza la selección de las acciones estratégicas con base en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Por acción estratégica se entiende todo aquel programa, proyecto o actividad consistente con el PND, cuya ejecución ha sido considerada por la Presidencia de la República de importancia prioritaria por su impacto a nivel nacional, regional, o local dentro del conjunto de tareas por realizar en un ministerio o entidad pública.

Esta selección es la base para que cada institución elabore la MDI que formará parte del CDR y se utilizará para realizar la evaluación al final del año. Para ello, el insumo principal es la programación estratégica institucional. Cada una de estas acciones estratégicas se anota en la columna (a) de la MDI.

### Selección de criterios de evaluación o indicadores

En esta actividad se define la forma en que será medido el Desempeño Institucional para cada acción estratégica. Se pueden establecer unidades de medición cuantitativas, atributos o plazos de ejecución, de acuerdo con las particularidades de programa.

La elección de los indicadores, deberá contemplar los siguientes principios básicos:

- Reflejar los objetivos de la institución;
- Ser simples y fáciles de monitorear;
- Ser justos para el responsable y justos para el país;
- Por razones prácticas, los criterios deben ser pocos.

Los criterios de evaluación se anotan en la columna (b) de la MDI, al lado de la respectiva acción estratégica.

### Selección del peso de los indicadores

El peso relativo es un factor de ponderación que expresa –en cifras decimales- para cada criterio, la importancia que guarda en el desempeño institucional. Se define de modo tal que la suma de todos los pesos relativos sea igual a 1,0 y cada peso sirve para combinarse con el respectivo puntaje obtenido.

La definición de una acción como de carácter estratégico, implica que ésta tiene diferente importancia relativa respecto al resto de las actividades que realiza la institución. A su vez, cuando hay más de una acción estratégica es necesario definir para cada una su peso relativo. La no

especificación de pesos origina la incapacidad del evaluador para medir su desempeño al final del año o de ser subjetivo en la evaluación. En ambos casos, disminuye la efectividad del CDR.

La especificación de los pesos es esencialmente un ejercicio normativo. No hay reglas o leyes que indiquen un peso en particular para un criterio a lo largo del tiempo. Esto es un punto en el cual deben coincidir las partes. Sin embargo, es una prerrogativa del Presidente de la República reservarse el derecho final para determinar estos pesos.

Los pesos relativos de los criterios deberán ser anotados en la columna ( c ), de la MDI, al lado de los respectivos criterios de evaluación.

### Selección de los valores del indicador

En esta actividad se establecen los niveles de desempeño esperado con respecto a los diferentes criterios. Para comprender esta etapa hay que diferenciar entre los “indicadores” y los “valores del indicador”.

Los valores de los criterios en los diferentes niveles se determinan mediante un ejercicio participativo entre el equipo técnico a cargo del SINE, los enlaces y responsables de los programas institucionales, basándose en las tendencias del pasado e introduciendo una perspectiva sobre el futuro. La elección de los valores de los criterios debe considerar:

- Los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Comparaciones con actividades similares en otras partes del Sector Público o del Privado.
- Estándares similares alcanzados en otros países en desarrollo o desarrollado.
- Comparaciones con el desempeño del mismo programa en años pasados.
- Juicio profesional de un tercero no involucrado en el proceso.

El valor actual del indicador señala el estado de criterio seleccionado al inicio del año en que se afirma el CDR. Cuando no exista actualización a esa fecha se tomará como válida la última información disponible, haciendo la aclaración respectiva.

El valor de la meta se refiere al valor del criterio deseado o esperado al final del año como el resultado de la ejecución de las acciones institucionales. Se expresa en las mismas Unidades que el criterio y se enmarca dentro de una escala de evaluación. Al definir el valor de las metas hay que considerar que éstas sean realistas y puedan alcanzarse

Los diferentes niveles de desempeño, esto es, los diferentes valores que puede adoptar el criterio se representan mediante una escala de evaluación de cinco niveles (columna e), de la MDI. En esta escala, la meta o resultado esperado, respecto a cada uno de los criterios debe ubicarse en el nivel 4. La categoría excelente (nivel 5) se asigna a aquel nivel de desempeño extraordinario, superior a la meta, mientras que niveles de desempeño cada vez más bajos que la meta originan menores puntajes en la escala.

Tabla 2  
ESCALA DE EVALUACIÓN

ESCALA DE EVALUACIÓN				
5 Excelente	4 Muy Bueno	3 Bueno	2 Regular	1 Malo

Como un último elemento es esta fase de elaboración del CDR se elabora una Matriz de Programación (MDP) con el fin de facilitar internamente el análisis de cada acción estratégica en las fases de seguimiento y evaluación final, pues se identifica claramente quién se quiere evaluar, cómo se evalúa, quién es el responsable y cómo asegurar el logro de las metas. La MDP se muestra a continuación:

Tabla 3

**MATRIZ DE PROGRAMACIÓN ANEXA A LAS MDI: (A)**

<b>ACCIÓN ESTRATÉGICA</b>	<b>CRITERIO DE EVALUACIÓN OPERACIONALIZADO</b>	<b>PERIODO DEL REPORTE</b>
Perfil de la acción estratégica: 1. Nombre de la acción 2. Objetivo de la acción 3. Componentes (Ejemplo: Aula construida con electricidad, agua potable, pupitres (llave en mano). 4. Población beneficiada 5. Fuentes de financiamiento: 6. Presupuesto Nacional (Código de Partida), Organismos Internacionales, donaciones. 7. Actores involucrados: 8. Unidades institucionales; Otras instituciones; Triángulo de Solidaridad; Asociaciones de Desarrollo; etc.	En esta columna se realiza la instrumentalización y forma de cálculo de los criterios de evaluación. Ejemplo: Indicado: N de aulas construidas. ¿Qué significa cada indicador? (aulas llaves en mano) ¿Cómo se va a medir? Ej: N de aulas construidas, déficit nacional de aulas.	Es el periodo en que la organización generará la información para los reportes al SINE; es decir, si serán en forma bimensual, semestral o actual, esto de acuerdo con las características de cada criterio de evaluación.

Tabla 4

**MATRIZ DE PROGRAMACIÓN ANEXA A LAS MDI: (B)**

<b>RESPONSIBLE Y FUENTE DE INFORMACIÓN</b>	<b>MECANISMO VERIFICACIÓN</b>	<b>LIMITACIONES PREVISTAS</b>	<b>PREVENCIÓN Y PLANES DE CONTINGENCIA</b>
Es el funcionario responsable en la institución o Sector de la ejecución de la acción estratégica, la operalización del indicador y la generación directa de la información que alimenta el criterio de evaluación	El instrumento o mecanismo que se utilizará para constatar la veracidad de la información suministrada.  Se dará prioridad a aquellos medios de verificación externos a la institución. Ejemplos: Beneficiarios del bien o servicio que brinda la institución, instituciones que transfieren recursos, prensa, etc.	Las limitaciones o problemas potenciales, tanto internos como externos, para cada uno de los criterios de evaluación contenidos en las matrices de desempeño institucional o sectorial.	Se definirán las medidas de prevención y contingencia que permitan disminuir el riesgo de ocurrencia de los problemas potenciales identificados o bien atacar la problemática presentada en los criterios de evaluación en forma efectiva para lograr la meta propuesta.

Lo anterior se enmarca en el documento Compromiso de Resultados que es firmado entre el Presidente de la República y el Jarca respectivo.

### **Metodología de seguimiento**

Durante el año se da seguimiento del Compromiso de Resultados (CDR), a fin de facilitar el logro de las metas al final del periodo, en lo que se considera el apoyo más importante del proceso CDR a la Institución.

- Con una periodicidad de dos meses para el año 2000, o tres meses a partir del año 2001 con seguimiento mensual solo sobre algunas acciones en particular, las instituciones emiten un informe de seguimiento sobre el desarrollo de las acciones. La información

será en un instrumento o matriz que contiene 7 columnas, las que se muestran a continuación:

Tabla 5

ACCIÓN ESTRATÉGICA	CRITERIO DE EVALUACIÓN	PESO DEL CRITERIO	SITUACIÓN A...	AVANCE AI...	META	OBSERVACIONES
TOTAL		1.0				

- Se anotan los datos respectivos referentes a las acciones estratégicas, los criterios de evaluación de CDR.
- Situación a...: en esta columna se especifica la situación del último corte o informe de avance de cada criterio de evaluación.
- Avance al...: corresponde anotar aquí el avance según la fecha de cortes establecidos por la Unidad Coordinadora del SINE.
- Meta: se refiere a la meta propuesta para cada criterio de evaluación y que aparecen en la columna “Muy Bueno” de la Escala de Evaluación contenida en la MDI o MDS.
- Observaciones: en esta columna se debe detallar:
  - Dificultades presentadas o factores de éxito
  - Traspaso de fondos: identificar si los fondos se han girado a tiempo o no
  - Problemas de organización interna
  - Problemas de coordinación interinstitucional
  - ¿Qué puede hacer la Unidad Coordinadora del SINE, el Consejo de Asesores Presidenciales o la Presidencia?
- Estos informes de seguimiento son enviados a los técnicos de la Unidad Coordinadora del SINE, quienes tienen la responsabilidad, con base en una guía interna, de elaborar un informe (en forma de la matriz que se presenta abajo), que refleje la situación de las acciones estratégicas de cada institución, clasificando el avance en el bimestre (en el supuesto de un seguimiento bimensual) de los criterios de evaluación (columna C.A. (Clasificación del Avance), donde se anota AS si el avance es satisfactorio, A si hay atraso, AC si el atraso es crítico, MC si la meta ya se alcanzó, o NA si no aplica por alguna razón en especial una clasificación el bimestre).
- También se identifican limitaciones, trabas en el proceso y se hacen recomendaciones sobre acciones que podría desarrollar el Presidente de la República o el mismo SINE para colaborar con la institución el logro de las metas.

Tabla 6

ACCIÓN ESTRATÉGICA	CRITERIO DE EVALUACIÓN	PESO DEL CRITERIO	SITUACIÓN A	AVANCE AI	META	C.A.	ANÁLISIS SINE	
							Observaciones	Recomendaciones
TOTAL		1.0						

- Con base en esta matriz, los analistas del SINE elaboran un informe ejecutivo para el Presidente y los Jerarcas. En este informe destacan las acciones con atraso, con atraso crítico, con avance satisfactorio y metas cumplidas. Con este informe se pueden tomar decisiones que permitan encausar las acciones prioritarias hacia las metas propuestas.

- Los informes de seguimiento remitidos por las instituciones sufren un proceso de depuración y verificación a fin de que la información que finalmente llegue a la Presidencia y al Jerarca, sea confiable.

## ¿Cómo evaluar la gestión institucional?

Para ilustrar este punto, se desarrolla seguidamente un ejemplo hipotético en el cual, al inicio del año, el Ministro de Salud firma un Compromiso de Resultados que se resume en la siguiente Matriz de Desempeño Institucional (MDI):

Tabla 7

ACCIÓN ESTRATÉGICA	CRITERIO DE EVALUACIÓN	PESO RELATIVO	VALOR ACTUAL DEL CRITERIO	EXCELENTE 5	MUY BUENO 4	BUENO 3	REGULAR 2	MALO 1
INMUNIZACIONES	% de niños inmunizados	0.50	84.0	90.0	87.0	86.0	85.0	84.0
NUTRICIÓN Y DESARROLLO DEL NIÑO	Promedio Mensual de Niños cubiertos	0.30	9.500	12.000	11.000	10.500	10.000	9.500
SANEAMIENTO BÁSICO RURAL	Número de Sistemas de disposición de excretas instalados	0.20	N.D.	6.000	5.000	4.000	3.000	2.000

Si en el primer programa se logró inmunizar un 87%, se obtiene un puntaje de 4, si se logró un 90% se obtiene un puntaje de 5, y conforme menor sea el cumplimiento disminuye el puntaje en la escala. Si el logro del programa está entre 87% y 86% se asigna un puntaje entre 3 y 4. Así, se calcula el Puntaje simple para todos los indicadores incluidos en el CDR. Una vez que se ha hecho esto para cada programa, se calcula el Puntaje Compuesto de la institución, con base en el peso relativo y los puntajes simples, el cual también estará entre 1 y 5. Al finalizar el año, cuando se obtienen los resultados institucionales se comparan con los valores iniciales de los criterios; de esta forma se determina su respectivo puntaje compuesto.

¿Cómo calcular el Puntaje Compuesto?:

A continuación se presenta un ejemplo que muestra el cálculo del puntaje compuesto. Si al finalizar el año los logros del Ministerio de Salud son:

- % de niños inmunizados: 87.0%
- Promedio mensual de niños cubiertos: 11.500
- Número de sistemas de disposición de excretas instaladas: 6.000

En síntesis la evaluación del desempeño de esa institución se resume seguidamente:



Tabla 8

ACCIÓN ESTRATÉGICA	CRITERIO DE EVALUACIÓN	PESO DEL CRITERIO	RESULTADO	PUNTAJE SIMPLE	PUNTAJE PONDERADO
1 INMUNIZACIONES	% de niños inmunizados	0.50	87.0	4.0	2.0
2 NUTRICIÓN Y DESARROLLO DEL NIÑO	Promedio mensual de niños cubierto	0.30	11.500	4.5	1.35
3 SANEAMIENTO BÁSICO RURAL	Número de sistemas de disposición de excretas instaladas	0.20	6.000	5.0	1.0
TOTAL		1.00		Puntaje Compuesto	4.35

El desempeño de cada programa se califica en la escala de 1 a 5 puntos. Por ejemplo, para el criterio “% de niños inmunizados” el puntaje es exactamente 4, mientras que para el criterio “Promedio mensual de niños cubiertos” es 4.5, calculado por interpolación ya que el desempeño está entre dos puntos de la escala. Por otra parte, para el criterio “Sistemas de disposición de excretas instalados”, es 5 debido a que la meta se superó. En este sentido, la calificación de “excelente”, representa un esfuerzo extraordinario por la institución para superar las metas propuestas.

Una vez calculados los puntajes simples para los tres criterios, se multiplican dichos valores por los pesos respectivos y se obtienen así los puntajes ponderados. La suma total de éstos es el Puntaje Compuesto, mediante el cual se evalúa en su conjunto el desempeño de la institución durante el año.

#### ¿Cómo interpretar el Puntaje Compuesto?

El objetivo principal del Puntaje Compuesto es mostrar el grado en que la institución pública fue capaz de cumplir con lo pactado en el CDR. Si cumplió con ello plenamente deberá obtener un Puntaje Compuesto de 4 a 5. Por su parte, si realizó un trabajo deficiente, obtendrá un Puntaje Compuesto de 1. Un resultado de 4.35 como el ejemplo hipotético implica que el desempeño fue satisfactorio con base en las tres acciones estratégicas.

El significado del Puntaje Compuesto es clave para la evaluación del CDR, ya que mide la habilidad de los gerentes para alcanzar sus compromisos. Adicionalmente permite comparar y jerarquizar a varias instituciones públicas al final del año, aunque las acciones prioritarias sean diferentes, la habilidad para lograrlas puede ser comparada con este puntaje. En una futura etapa del proceso de evaluación de la gestión, este resultado permitirá vincular de una manera objetiva el desempeño institucional a un sistema de incentivos que permita promover el ahorro público y mejorar los niveles de eficiencia social.

## 7. Organización del SINE

### La organización interna

El SINE está integrado por todas las instituciones del sector público, aunque en la actualidad se realiza el proceso de seguimiento de acciones estratégicas en más de 40 instituciones. Para desarrollar el trabajo existe una Unidad Coordinadora ubicada en el Ministerio de Planificación. Está integrada por 11 profesionales de diversas especialidades. Cada uno tiene bajo su responsabilidad el trabajo de coordinación con al menos un sector y las instituciones que lo componen. Además se

responsabilizan de la investigación sobre temas específicos y del seguimiento de la experiencia internacional de los países más avanzados en la implementación de la evaluación dentro del Estado.

### **La organización externa**

Se ha desarrollado una red de enlaces que tiene como objetivo integrar a todas las instituciones al trabajo de evaluación y seguimiento. Los jefes institucionales nombran una persona que es el responsable de coordinar el trabajo entre la institución y la Unidad Coordinadora del SINE, de dar seguimiento a las acciones estratégicas dentro de su organización y de estimular el surgimiento de los sistemas de autoevaluación.

Por otro lado, se establecen relaciones de coordinación con el Ministerio de Hacienda, concretamente con la Dirección de Presupuesto, la Autoridad Presupuestaria y con la Contraloría General de la República. El SINE, deberá enviar la priorización de las acciones institucionales para que el presupuesto se elabore tomando en cuenta los programas y proyectos que se consideran más importantes para el país, de tal forma que se aseguren los recursos financieros disponibles para su ejecución.

## **8. Principales resultados alcanzados por el SINE (1994-2000)**

Introducción del tema de la evaluación dentro del Estado Costarricense. Más de 40 de las principales instituciones del Sector Público están dentro del proceso CDR.

Elaboración de un procedimiento e instrumento de evaluación y rendimiento de cuentas y creación de una red de enlaces institucionales. Entre agosto de 1999 y abril de 2000 se realizaron 34 Charlas de Divulgación del SINE como instrumento de mejora en la gestión pública en 30 instituciones Estatales.

Inicio del proceso de vinculación evaluación- presupuesto y coordinación con otras instancias de Seguimiento (Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República).

### **Publicaciones y documentos generados en el SINE**

- SINE. Generalidades del SINE y Guía Metodológica de Elaboración y Evaluación del Compromiso de Resultados. Septiembre 2000. (En imprenta)
- Desempeño de gobierno durante 1999: Evaluación de Compromisos de Resultados (documento entregado a la prensa y divulgado en la página WEB).
- SINE. La Experiencia de la Evaluación en el sector público costarricense. Diciembre de 1999. (En imprenta)
- SINE. AIO (Análisis Institucional y de la Organización) Agosto 1999.
- Área de Evaluación y Seguimiento. Lineamientos Metodológicos para la Implantación del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), MIDEPLAN. Junio de 1995. (Mimeografiado). Contiene:
- Herrera, Eddie. El Proceso de Inversiones Públicas en Costa Rica, San José, 1998.
- Trigueros, Rosaura, Rol de MIDEPLAN en CONAFE. San José, abril de 1999.
- Chávez, Ligia y Jimenes, Silvia. La Experiencia Argentina en Materia de Inversiones. San José, agosto de 1997.
- Calvo, Flor. Operacionalización de Conceptos en el Marco del Sistema Nacional de Evaluación. San José. Febrero de 1997.

- Trigueros, Rosaura y Azofeifa, Florita. Compilación sobre el Tema de Indicadores. San José. Mayo 1998.
- Marín, Gerardo y Hernández, Rolando. Procedimientos para los Dictámenes Presupuestarios Municipales y para Gestión de Proyectos de Inversiones Públicas. San José. Febrero 1998.
- Calvo, Flor. Marco Legal: Sistema Nacional de Evaluación. Compilación. MIDEPLAN. Abril. 1999
- Vega, Edwin. Perfil de los Ministerios e Instituciones que firmarían CDRs en 1999. MIDEPLAN. Septiembre-Octubre. 1998.
- SINE. Informe al Presidente de la República: año 1996. MIDEPLAN. Febrero. 1997.
- SINE. Informe al Presidente de la República: año 1997. MIDEPLAN. Marzo 1998.
- SINE. Informe al Presidente de la República: año 1998. MIDEPLAN. Marzo 1999.
- SINE. Plan Piloto: Compromiso de Resultados 1996. MIDEPLAN. Mayo 1999.
- Identificación de necesidades y prioridades institucionales.
- Cuatro sectores o Instituciones implementando sistema de evaluación interno (CCSS, ICAA, M. de Salud, Sector Agropecuario).

En el proceso CDR 1999 y 2000 logramos:

Tabla 9

**ALGUNOS INDICADORES SOBRE LOS CDR**

Indicador	1999	2000
No. CDR	15	22
No. Instituciones	29	37
No. Acciones Estratégicas	178	174
No. Criterios de Evaluación	323	357
Acciones Estratégicas/CDR	12	8
Criterios de Evaluación/ CDR	22	16

Promedio de calificación (base 10) CDR '99: 7.36.

Curso de capacitación a enlaces y funcionarios públicos relacionados con planificación y evaluación: "Evaluación y Elaboración de Indicadores". Total de funcionarios capacitados a octubre de 2000: 160. Al finalizar el año se habrán capacitado en total 350 funcionarios.

Metodología de Evaluación de Impacto elaborada: Se inició su aplicación piloto el 18 de octubre de 2000 en tres programas estratégicos para el Gobierno: Cáncer de Cérvix, Reconversión Productiva y Triángulo de Solidaridad. Se espera contar con resultados al finalizar el presente ejercicio gubernamental.

Elaboración de documentos: En el año 2000 se ha elaborado un Boletín, un Desplegable promocional, una Guía Metodológica de Elaboración y Evaluación del CDR actualizada, una Guía para Evaluación del Impacto Social, y un Informe de Estadísticas relacionados al SINE (por publicar).

Identificación a tiempo de rezago ante las metas y oportunidades de rectificación con la implementación de un sistema de Seguimiento.

Proceso permanente de capacitación e investigación sobre el tema de evaluación y seguimiento para el SINE y estudio de otros métodos de evaluación para aplicar en el futuro.

## **9. Experiencias que apoyan el proceso (1994-2000)**

### **Año 1994**

Se crea el Área de Evaluación y Seguimiento dentro del Ministerio de Planificación con el objetivo de evaluar en forma sistemática y permanente la ejecución del PND.

Se inicia una discusión conceptual, teórica y metodológica con respecto a la evaluación dentro del Estado Costarricense que será la que luego sustente el diseño del Sistema Nacional de Evaluación (SINE).

Se analizan las experiencias internacionales.

Se completa el análisis del marco legal vigente, así como el desarrollo del marco conceptual para el diseño del Sistema Nacional de Evaluación (SINE).

### **Año 1995**

Se crea el SINE por medio del Decreto Ejecutivo No. 24175-PLAN.

Se establece la red de enlaces institucionales del SINE y se inicia la promoción de la evaluación como un instrumento de gestión para fortalecer la toma de decisiones.

Con el apoyo del BID y de expertos del Banco Mundial se construye la metodología del SINE.

### **Año 1996**

Se inicia la ejecución del Plan Piloto del SINE, el cual incluye la firma de Compromisos de Resultados (CDR) con ocho instituciones públicas:

- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Educación Pública.
- Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- Caja Costarricense del Seguro Social.
- Dirección General de Aviación Civil.
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

En enero de 1997 se realiza la evaluación del Plan Piloto, actividad que permitió valorar los resultados obtenidos e introducir mejoras en la metodología aplicada.

### **Año 1997**

Se amplió a dieciocho el número de instituciones públicas que firmaron CDR..

Además de los anteriores se incluyeron:

- Banco Hipotecario de la Vivienda.

- Consejo Nacional de Producción.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Instituto Nacional de Aprendizaje.
- Refinadora Costarricense de Petróleo.
- Ministerio de Seguridad.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Ministerio de Economía Industria y Comercio.
- Ministerio de Comercio Exterior.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Da inicio la ejecución del programa de capacitación para funcionarios públicos en materia de planificación estratégica, indicadores y metodologías de evaluación.

Se completa la primera fase del proceso de sistematización del SINE.

Se adelanta la revisión, análisis y documentación de las principales experiencias internacionales en el campo de la evaluación y el rendimiento de cuentas.

## **Año 1998**

Debido al cambio de gobierno que se da en este año se firman CDR para el segundo semestre con la participación de 20 instituciones públicas. Acontinuación se presentan los compromisos que adquirieron las instituciones para el año 1998:

- Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).
- Consejo Nacional de Producción (CNP).
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA).
- Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA).
- Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).
- Sector Obras Públicas y Transportes (MOPT, Aviación Civil, Consejo de Seguridad Vial).
- Ministerio de Salud (MS).
- Ministerios de Gobernación, Policía y Seguridad Pública.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).
- Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).
- Ministerio de Hacienda (MH).
- Sector Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Programa Intergral de mercadeo Agropecuario (PIMA).
- Servicio Nacional de Aguas Riego y Avenamiento (SENARA).

## **Año 1999**

Se da inicio a la negociación o presentación de propuestas de las acciones estratégicas para los CDR de 1999. Durante los meses de junio y julio, se logra firmar los CDR 1999, para un total de 15 compromisos, con la participación de 29 instituciones:

- Sector Vivienda (MIVAH, INVU, BANHVI).
- Sector Agropecuario (MAG, CNP, SENARA, IDA, INCOPECA, PIMA).
- Sector Transportes (MOPT, Consejo de Seguridad Vial, Consejo Nacional de Concesiones, JAPDEVA, INCOP, Consejo Nacional de Vialidad, INCOPER, Dirección General de Aviación Civil).
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación.
- Ministerio de Educación Pública.
- Caja Costarricense de Seguro Social.
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- Ministerio de Ambiente y Energía.
- Ministerio de Comercio Exterior.
- Patronato Nacional de la Infancia.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Instituto Mixto de Ayuda Social.
- Instituto Nacional de Aprendizaje.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

El SINE participó en la definición de estructuras programáticas presupuestarias de los Ministerios y Plan piloto para 7 instituciones descentralizadas que realizó el Ministerio de Hacienda. El producto de esta actividad fue la elaboración de una propuesta de Estructura Programática Presupuestaria del 2000, para cada una de las instituciones seleccionadas.

En el mes de junio, con la finalidad de retroalimentar el proceso, se realiza un análisis FODA sobre la metodología que se ha venido utilizando en materia de evaluación. También se revisó la orientación para los próximos 4 años con un “Taller de Planeamiento Estratégico” para el SINE, el cual estuvo a cargo de una consultoría externa y contó con la participación de todo el equipo técnico del SINE y con el financiamiento de la Unidad Ejecutora del Proyecto BID. Como producto de esta actividad se obtiene el “Plan Estratégico 1999-2004”.

Se realizan dos informes de avance durante los meses de septiembre (periodo julio-agosto) y noviembre (periodo septiembre-octubre) de los Compromisos de Resultados 1999, resaltándose la importancia del seguimiento en el proceso CDR.

Se concluye el documento “Análisis Institucional y Organizacional del SINE” cuyo objetivo fundamental fue determinar los factores del entorno político, económico, sociocultural, ambiental, administrativo-legal, tecnológico y ecológico que afectan el desempeño del Sistema Nacional de Evaluación. Este documento se elaboró con base en metodología definida en un seminario del BID.

Además, en el marco de la coordinación establecida con el Triángulo de Solidaridad para el cumplimiento de los compromisos asumidos por las instituciones, se analizó la metodología para

incluir los compromisos del Triángulo dentro de las Matrices de Desempeño Institucional y Sectorial, a partir de los CDR 2000.

En este mismo mes, en el marco del convenio “Fortalecimiento de la Capacidad Institucional del Sector Público costarricense en el tema de Planificación”, definido en 1997 entre el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y al República Argentina, se realiza un seminario-taller en noviembre sobre la experiencia argentina en materia de indicadores y evaluación de impacto. Estuvo dirigido a los enlaces institucionales y a los funcionarios del SINE como una acción de capacitación.

## **Año 2000**

En el mes de marzo se firman los CDR-2000, para un total de 22 compromisos con la participación de 37 instituciones. La fecha de firma fue el 22 de marzo de 2000.

Los CDR firmados son:

- Sector Vivienda (MIVAH, INVU, BANHVI).
- Sector Agropecuario (MAG, CNP, SENARA, IDA, INCOPECA, PIMA y SEPSA).
- Sector Transportes (MOP, Consejo de Seguridad Vial, Consejo Nacional de Concesiones, JAPDEVA, INCOP, Consejo Nacional de Vialidad, INCOFER, Dirección General de Aviación Civil).
- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación.
- Ministerio de Educación Pública.
- Caja Costarricense de Seguro Social.
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- Ministerio de Comercio Exterior.
- Patronato Nacional de la Infancia.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Instituto Mixto de Ayuda Social.
- Instituto Nacional de Aprendizaje.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Refinadora Costarricense de Petróleo
- Ministerio de Justicia y Gracia.
- Ministerio de Hacienda.
- Triángulo de Solidaridad.
- Instituto Nacional de las Mujeres.
- Dirección General del Servicio Civil.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Sistema Nacional de Evaluación (SINE).
- Por firmarse en estos días: Ministerio del Ambiente y Energía, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Nacional de Seguros y Ministerio de Cultura Juventud y Deportes.

Se fortalece la coordinación con el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República con el fin de uniformar la clasificación de los indicadores y en general los informes que solicitan dichas dependencias a las instituciones públicas. Basados en diferentes cursos y talleres en los que han participado los funcionarios de la Unidad Coordinadora el SINE, se ha desarrollado un curso de Evaluación y Elaboración de Indicadores para impartir a los enlaces institucionales, y en general a funcionarios públicos involucrados en planificación y evaluación. A diciembre, se hab'ra capacitado a más de 200 funcionarios de cerca d cincuenta instituciones públicas.

También se elaboró una metodología para la evaluación de impacto social que se está aplicando en forma piloto para tres programas estratégicos del gobierno: Programa de Cáncer de Cévíx, el dde Reversión Productiva y el del Triángulo de Solidaridad.

## 10. Perspectivas del SINE (1999-2003)

- Extender la metodología de evaluación a otras instituciones del Sector Público.
- Establecer sistemas de autoevaluación en las instituciones públicas.
- Establecer mecanismos, procedimientos, métodos e instrumentos que permitan la evaluación de políticas y estrategias nacionales.
- Instalar el sistema informático a las instituciones públicas, lo que peritirá la interconexión entre las instituciones y el SINE.
- Continuar con el proceso de capacitación a funcionearios del Sector Público.
- Redefinir el marco legal del SINE.
- Crear un sistema de incentivos donde los “resultados obtenidos” sean el criterio fundamental para su asignación.
- Fortalecer los mecanismos que permitan la participación de la sociedad en la fiscalización del quehacer gubernamental.
- Establecer mecanismos de rendimiento de cuentas que peritan a la ciudadanía conocer el desempeño de las instituciones a partir de los principales productos y servicios que brindan.
- Promocionar y divulgar al SINE.
- Coordinación Ministerio de Hacienda-SINE para la asignación de recursos.

En este contexto se espera que el SINE esté en capacidad de:

- Dar seguimiento a las acciones estratégicas de la mayoría de las instituciones públicas de Costa Rica.
- Evaluar los programas, políticas, proyectos e instituciones que se selecciones dentro del proceso de modernización del Estado.
- Apoyar la creación de los sistemas de autoevaluación en las instituciones estatales.
- Contituirse en la instancia para la evacuación de consultas ágiles y oportunas sobre métodos, instrumentos, procedimientos, aplicación a casos reales de cualquier instancia pública que lo requiera.



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

---

**Rosana Mostajo<sup>1</sup> CEPAL / ILPES**

### **1. Introducción**

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

---

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

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

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

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

## 2. Importancia estratégica de mejorar los resultados de la

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

---

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

---

<sup>3</sup> ILPES (2000), pp.11.

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

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

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

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

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

## 2.1 **Ámbito Interno**

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

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

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

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

---

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

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

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

## 2.2 Ámbito Externo

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

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

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

## 2.3 Calidad del Sector Público<sup>10</sup>

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

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

<sup>11</sup> Si bien la calidad es una dimensión difícilmente

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

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

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

<sup>10</sup> Elaborado sobre la base de Tanzi (1999) y (2000).

<sup>11</sup> No se refiere a la calidad de las políticas ni de los resultados.

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

---

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

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

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

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

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

**Recuadro X-2**

#### **LOS ACUERDOS DE EFICIENCIA EN COLOMBIA**

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

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



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

(Cont. Recuadro X-2)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>15</sup> Cohen (1999).

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

17

Recuadro X-3

### LOS COMPROMISOS DE RESULTADO EN COSTA RICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Recuadro X-4

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

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

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

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

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

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

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

(Cont. Recuadro X-4)

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

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

## 4. Los programas de modernización en la práctica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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



Recuadro X-5

## CHILE: PLAN ESTRATEGICO DE MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

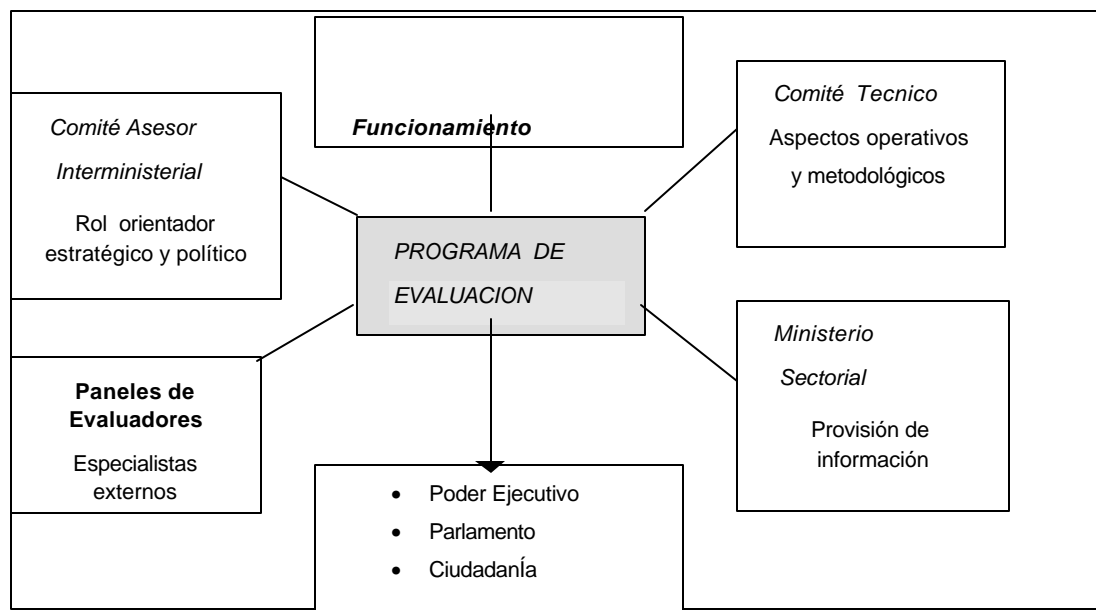
Sus bases son la fundamentación técnica, eficiencia y calidad de las evaluaciones, independencia y objetividad, y transparencia de la información. Entre las características más destacables están la sistematización de la información de manera oportuna y, especialmente, el carácter independiente y objetivo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

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

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

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

Esquema X-1

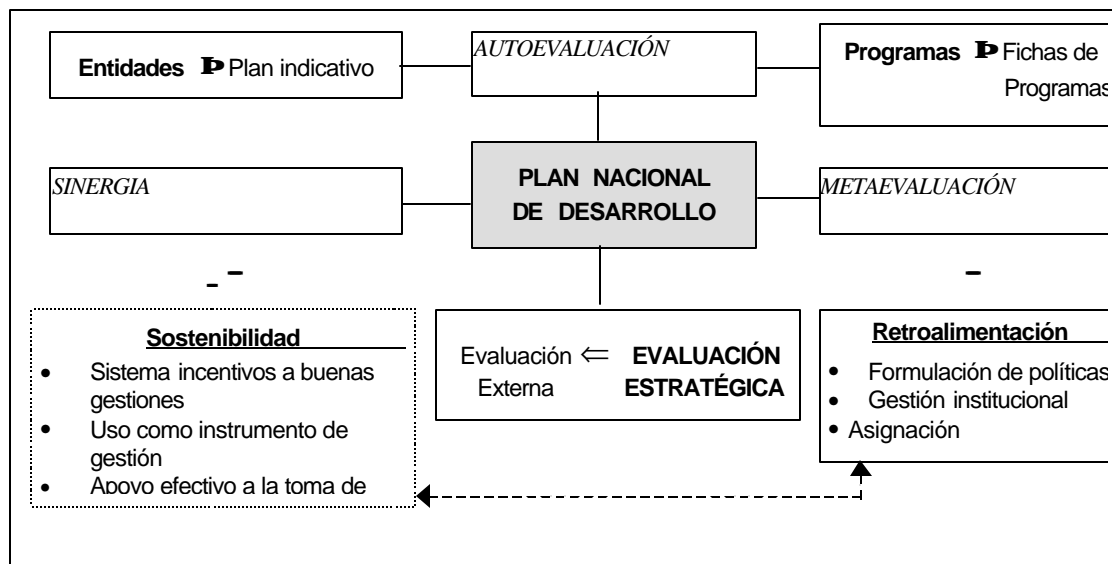
**CHILE: PROGRAMA DE EVALUACION DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES**

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

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

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

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



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

Esquema X-2

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

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

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

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

---

<sup>22</sup> Para mayor detalle sobre el caso de Guatemala, véase Mostajo (2000)

Recuadro X-6

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

(Cont. Recuadro X-6)

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

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

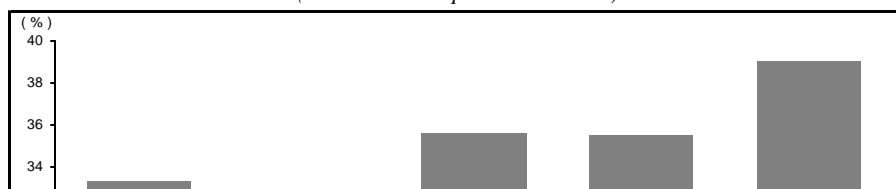
El diagnóstico de los procesos de selección, adquisición y distribución hacia 1996 muestra la carencia de transparencia, una calidad no definida ex-ante ni tampoco controlada ex-post, una especulación de precios (de hasta 400% mayores) originada por el incumplimiento del pago a proveedores, un significativo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

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

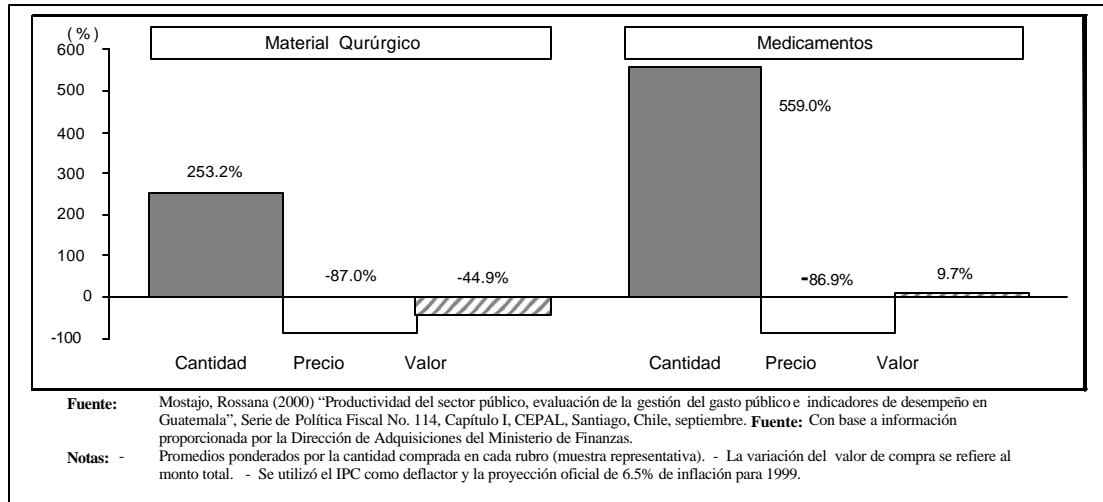
En términos de una unidad típica o promedio de los rubros medicamentos y material quirúrgico, entre 1996 y 1999, la reducción de precios reales en un 87% indujo y favoreció mayores volúmenes de compra: más de 4.6 veces la cantidad de medicamentos y más de 1.5 veces en el caso de material quirúrgico.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

**PRECIOS UNITARIOS PROMEDIO POR TIPO DE SUMINISTRO<sup>(\*)</sup> : 1999**

( % del nivel de precios de 1996 )



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



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

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

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

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

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

**Cuadro X-2**

**MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA**



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

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

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

Continuación Cuadro X-2

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

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

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

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

**Continuación Cuadro X-2**

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

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

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

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

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

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

## 5. Sistemas integrados de administración financiera

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En consecuencia, los sistemas de administración financiera deberían incluir las funciones de:<sup>25</sup>

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

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

---

<sup>24</sup> Ter-Minassian (1997), Kiguel (1998), Barbosa (1998), Boamah (1998) y Brusa (1997).

<sup>25</sup> Para una discusión más detallada de este tema ver Asselin (1999).

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

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

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

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

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

#### Recuadro X-7

#### LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN GUATEMALA

<sup>26</sup> Sobre este tema, véase el capítulo sobre déficit público.

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

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

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

(Cont. recuadro X-7)

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



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





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

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

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

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

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

(Cont. recuadro X-7)

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

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

## 7. Bibliografía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Sesión XIV: El Proyecto Futuros del IPTS

---

*Vincenzo Cardarelli*<sup>1</sup>

### 1. Introducción

El tema de mi intervención es la presentación de algunas de las experiencias adquiridas a raíz de un proyecto prospectivo realizado recientemente a escala europea. Durante dos años, el **Proyecto "Futuros"** ha sido el proyecto bandera del Instituto de Prospectiva Tecnológica (uno de los 8 institutos del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea).

El Proyecto Futuros analiza las repercusiones que pueden tener en los próximos diez años para las políticas de tecnologías, empleo y competitividad los cambios importantes en los siguientes ámbitos: tecnologías de la información y de la comunicación, ciencias de la vida, moneda única, ampliación, desarrollo sostenible, evolución de la sociedad europea y mundialización.

Como en algunas iniciativas recientes de prospectiva tecnológica, se constituyeron grupos de expertos que recurrieron a técnicas interactivas de reunión (por ejemplo, a sistemas electrónicos para la organización de reuniones). En total participaron unos 200 expertos externos procedentes del mundo académico, político e industrial.

---

<sup>1</sup> Coordinador del programa, Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS) de la Comisión Europea, Sevilla. España.  
Las opiniones vertidas son las del orador y no necesariamente las de la Comisión Europea. [*Sólo dará fe el discurso pronunciado.*]

Los talleres organizados contaron con el amplio respaldo de los resultados publicados de investigaciones anteriores, así como con análisis documentales utilizados para la elaboración de informes. La labor de difusión fue importante. Durante los dos años que duró el proyecto, se organizaron tres actos de información y debate a gran escala: un taller de actuación política (100 participantes), un seminario de mesas redondas (80 participantes) y una conferencia final (más de 600 participantes, sin contar la difusión simultánea por Internet).

El proyecto no emprendió nuevos análisis empíricos, sino que se basó en una síntesis creativa de los resultados existentes. Esta creatividad surgió durante los talleres de los expertos y supuso una aportación considerable a los conocimientos individuales de los expertos y a las propias síntesis realizadas por el IPTS sobre la base de la documentación existente. Este papel de mediador desempeñado por el IPTS, junto con el valor añadido a los conocimientos existentes, es especialmente importante para dar a conocer al público los resultados.

## 2. Descripción del Proyecto Futuros del IPTS

El objetivo principal del programa consistía en analizar los factores de cambio fundamentales que transformarán el escenario europeo en los próximos diez años.

Entre estos factores figura el cambio tecnológico. Las tecnologías de la información y de la comunicación están transformando de forma permanente nuestro modo de trabajar y de vivir. Las ciencias de la vida también constituyen otro factor importante: evolucionan rápidamente desde un punto de vista tecnológico, plantean problemas éticos muy profundos y suscitan inquietudes.

Los cambios políticos a escala europea también son importantes. La moneda única y la realización concreta del mercado único, que dista mucho de haber culminado, evolucionarán de forma sustancial en los próximos diez años. La ampliación es un elemento clave del orden del día político y las previsiones de las ciencias sociales deberán reflejar cada vez más que la Unión Europea ya no constará de quince Estados miembros. Por otra parte, huelga decir que los problemas del desarrollo sostenible no podrán seguir posponiéndose de generación en generación: requieren una atención inmediata si no queremos que se disparen vertiginosamente.

Otro elemento que está transformando Europa es la demografía y, especialmente, el envejecimiento de la población y el cambio en las normas sociales. Por supuesto, Europa también está inmersa en el proceso de mundialización, con todos los problemas que ello supone.

La mayor parte de estos problemas concretos se investigan con los prismas variados de las ciencias sociales. Cada uno de estos factores de cambio, por separado, tiene repercusiones importantes. Pero todos ellos se producen simultáneamente y, sobre este extremo, las ciencias sociales son bastante discretas.

El objetivo del proyecto era analizar estos problemas transversales. Nos centramos en tres ámbitos de actuación política (tecnología, empleo y competitividad), afectados por todos estos factores y con importantes interacciones entre sí. Pero para una comprensión mínima de estas interacciones cruzadas, era preciso definir un nuevo método. Para adquirir la extensión de conocimientos necesaria, tuvimos que desarrollar una red extensa de conocimientos y sintetizar los resultados procedentes de investigaciones en ciencias sociales y de documentos de actuación política.



### 3. Programa de trabajo del Proyecto y resultados

El proyecto tuvo dos fases. En la primera, varios grupos de expertos elaboraron cuatro informes ("recursos naturales y medio ambiente", "tecnologías de la información y de la comunicación", "ciencias de la vida y fronteras de la vida", "demografía y tendencias sociales") que fueron objeto de debate en un seminario celebrado en Bruselas en julio de 1999. La segunda fase se centró en tres ámbitos principales (tecnología, competitividad y empleo), durante casi todo el año 1999, y dio lugar a tres informes. Se presentaron otros tres informes sobre los temas transversales importantes más recurrentes (conocimiento y aprendizaje, ampliación y "factura social"). Las principales conclusiones figuran en un informe de síntesis. Todos estos informes pueden consultarse en Internet (<http://futures.jrc.es>).

En el programa tecnológico, analizamos por ejemplo las debilidades y fuerzas de Europa frente a otras regiones importantes del mundo. Analizamos seis sectores: tecnologías de la información y comunicación, ciencias de la vida, materiales y tecnologías relativas, energía, tecnologías medioambientales y de producción limpia, tecnologías del transporte. Los tres últimos (energía, medio ambiente y producción poco contaminante, transportes) son sectores muy fuertes en Europa. En los tres primeros sectores, la posición europea es, en comparación, más débil. Ahora bien, dentro de estos sectores también existen posiciones sólidas. Una vez más, cabe indicar que en el ámbito de las tecnologías de la información y de la comunicación, existen sectores muy potentes, por ejemplo en materia de comunicaciones móviles. También existen zonas en las que la influencia es menor. Todas estas conclusiones suscitan interrogantes de índole política. ¿Debe consistir la estrategia europea en reforzar sus puntos fuertes o en ponerse al día? Asimismo, es imprescindible determinar los puntos débiles que pueden poner en peligro los puntos más fuertes. En el caso de las comunicaciones móviles, el punto más débil (las tecnologías de la imagen y de la visualización) puede tener un efecto muy perjudicial en un sector cada vez más complejo. Una base sólida en lo que se refiere a las comunicaciones móviles podría verse perjudicada por debilidades en otras tecnologías.

El estudio puso de manifiesto que en la revolución de las TIC, nos esperan otros 10 años con el mismo ritmo e incluso un ritmo mayor de desarrollo tecnológico - como consecuencia de la "Ley de Moore". En este período, atravesaremos varias generaciones de ordenadores más pequeños, más rápidos y más baratos hasta llegar a la "informática ubicua", es decir, la informática omnipresente e invisible. Estos dispositivos diminutos, interoperativos, se combinarán con una nueva generación de dispositivos "manos libres" para los que, al menos en lo que se refiere a varias aplicaciones prácticas, los teclados ya no serán necesarios. La consecuencia probable será una explosión de aplicaciones en ámbitos menos relevantes hasta la fecha, que dará lugar a sistemas informáticos integrados: ésta es una de las bazas de Europa, que afecta a todos los sectores industriales y de servicios. Europa no puede permitirse fallar en este ámbito industrial. La política de competencia en este contexto será muy importante para evitar bloqueos debidos a tecnologías exclusivas, como sucedió en el mercado de los ordenadores con el denominado "Wintelism" (sistemas operativos de Windows asociados a procesadores Intel).

También se esperan otros progresos tecnológicos rápidos (especialmente en la biotecnología, pero también en lo que se refiere a nuevos materiales, mecatrónica, etc.). Sin embargo, en la esfera pública, aumenta la preocupación de los ciudadanos ante las repercusiones de todas estas tecnologías omnipresentes, cuando no invasoras, que pueden incluso conculcar el derecho a la intimidad. Estos problemas dan lugar a consideraciones políticas: ¿qué conviene regular? ¿qué debería regular el propio mercado? Huelga decir que las posturas al respecto difieren a ambos lados del Atlántico. El debate queda abierto. Lo cierto es que no puede mantenerse un mercado europeo integrado con reglamentos nacionales dispares en materia de comunicación electrónica, ya que

supondría volver a fragmentar Europa, cuando deseamos una Europa fluida, tanto en la vertiente electrónica como en otros aspectos. Quizás sea posible conseguir una posición europea sólida en torno a estos problemas mundiales sin levantar una barrera a nuestro alrededor, pero esto requerirá un debate político bien informado respecto de varios ámbitos tecnológicos.

Los mercados de las TIC y el comercio electrónico no son los únicos sectores en los que se observan claramente estos problemas de la mundialización. Las ciencias de la vida están siguiendo una pauta muy similar, con evoluciones tecnológicas rápidas que suscitan preocupación en el consumidor, y que, una vez más, dan lugar a actitudes distintas a ambos lados del Atlántico. Estos dos ámbitos, analizados conjuntamente, plantean cuestiones de buen gobierno en el contexto de la mundialización.

Por otra parte, los ámbitos de las TIC y de la salud representan los 10 sectores de empleo con mayor crecimiento y con mayor potencial. Obviamente, existen carencias significativas en la formación correspondiente, tanto en Estados Unidos como en Europa, si bien en Estados Unidos los remedios parecen ser más eficaces. En Europa cada vez es mayor el número de ofertas de empleo no cubiertas en el ámbito de las TIC. Existen 500.000 vacantes en las TIC básicas. Este número se debe al crecimiento muy rápido de todo el sector. La situación es aún más crítica en el sector de los usuarios finales, con un factor de crecimiento de 2 y 3, habida cuenta de la aparición de productores de nuevos contenidos y de las nuevas cualificaciones que pueden obtenerse por Internet. Quizás surja la misma pauta en el ámbito de la biotecnología, lo cual sería muy preocupante, ya que el problema del desajuste de las cualificaciones puede suponer un freno grave para el crecimiento, la competitividad y el empleo en Europa.

A este problema de desajuste de las cualificaciones debe añadirse el problema demográfico. Se conoce de sobra el problema del envejecimiento de la población, pero se está concretando: ya no es una previsión, sino una realidad. En los próximos diez años, Europa tendrá una población activa envejecida. El grupo de edad de los 15-25 años está disminuyendo, mientras crece el grupo de los 55-65 años. El cruce se producirá en el año 2007, tan cercano, y en el año 2010 se prevé que el grupo de personas mayores sea mayor que el grupo de personas jóvenes. Por otra parte, si las cuotas por edad y sexo se mantienen sin cambios, disminuirá la extensión de la población activa. En el año 2007, el número de personas que abandona el mundo laboral será mayor que el número de nuevos trabajadores.

Sería equivocado deducir que con esta disminución potencial de la población activa se resolverá el problema del paro. La situación demográfica combinada con el desajuste de las cualificaciones no soluciona nada. Puede faltar gente para cubrir algunos puestos y seguir habiendo gente desempleada que no dispone de las cualificaciones adecuadas.

Por supuesto, también es poco probable que permanezcan sin cambio las cuotas de participación en el mercado laboral. Se tomarán medidas en este sentido: por ejemplo, adelantar la edad de entrada en el mercado laboral, retrasar la edad de jubilación o aumentar las posibilidades de contratación de las mujeres. Si se compara la situación europea con la situación estadounidense, se observa un diferencial de más de 15 puntos que, a escala europea, representa más de 20 millones de mujeres. Huelga decir que los cambios que supone el envejecimiento de la población requerirán opciones claras sobre el tipo de sistemas sociales y sobre la sociedad que nos espera en el año 2010, con una mayor participación de mujeres y más personas mayores en la población activa.

En cualquier caso, si se consideran ambos problemas conjuntamente, está claro que conviene redefinir el sistema de educación y formación. Por un lado, no habrá gente suficiente para cubrir los puestos de trabajo adecuados, es decir, aquéllos que generan crecimiento; por otro, ante una población activa envejecida, es preciso dar un nuevo impulso a la formación permanente, lo cual no resulta fácil, ya que en definitiva significa que no hay suficientes jóvenes. El desafío consiste por

tanto en cubrir puestos de alta tecnología con un número menor de jóvenes - y no se han comprendido del todo las consecuencias de este desafío. La respuesta preponderante sigue siendo que conviene educar a los jóvenes, algo que, por supuesto, es fundamental. Pero los jóvenes se sienten mucho más cómodos con un ordenador y es mucho más fácil darles a ellos las nuevas cualificaciones, y no a una persona que se encuentra en el otro extremo del espectro de edad.

En términos más generales, se observa un crecimiento simultáneo de varios gastos sociales. Es lo que en el proyecto denominamos la "factura social". Está claro que el gasto en atención sanitaria aumenta muy rápidamente, por varios factores que se analizaron anteriormente. La factura de las pensiones también está aumentando, lo que supone algunos puntos más del PIB. Es evidente que la inversión en el ámbito educativo tendrá que aumentar, ya que los sistemas de educación actuales deben remozarse. Los cambios supondrán costes adicionales, dado que las nuevas soluciones vendrán a sumarse a los gastos existentes, lo que incrementará la factura de la educación. Los compromisos ambientales que no pueden remitirse a las generaciones futuras también representan algunos puntos del PIB. El efecto combinado de estos factores podría ser considerable. Su magnitud es difícil de calcular, así como su efecto preciso, ya que se tratará ante todo de transferencias de gastos entre sectores. No todo será necesariamente gasto público, pero en cualquier caso el impacto será importante y centrará la atención en los próximos años.

Como puede verse, el Proyecto Futuros ha sido un proyecto de amplias miras, mucho más amplio de lo que admitirían las ciencias sociales académicas. Fue una opción deliberada, ya que la investigación en ciencias sociales no suele aspirar a integrar varios ámbitos. Suele centrarse en un ámbito concreto y de forma retrospectiva o con proyecciones a muy corto plazo. Pero la política interviene en un mundo real que no respeta límites disciplinarios. Por ello, el Proyecto Futuros intentó superar estos límites para hacer hincapié en los desafíos fundamentales que deberán superar los responsables políticos en los próximos años.

#### **4. Éxitos del Proyecto Futuros**

Retrospectivamente, el Proyecto Futuros se considera un éxito. El IPTS ha utilizado sus recursos y su posición de instituto político con el fin de crear una plataforma de gran prestigio para una investigación más convencional en ciencias sociales. Los primeros pasos consistieron en reunir todos los conocimientos existentes mediante grupos de expertos. Para ello se creó una red mixta de 200 expertos procedentes del mundo académico, industrial y político. Un elemento valiosísimo del proyecto radica en los contactos personales establecidos, así como en las conexiones entre política e investigación.

A continuación, se examinaron los resultados de los grupos de expertos (así como los análisis de contexto adicionales del propio IPTS) y se presentaron en una serie de actos concretos. El seminario celebrado en julio de 1999 suscitó mucho interés entre los clientes del IPTS procedentes de las instituciones de la Unión Europea. La conferencia celebrada en febrero de 2000 supuso una plataforma de gran prestigio para presentar los resultados a las 650 personas presentes (delegados, responsables políticos de alto nivel y medios de comunicación). La atención prestada a los distintos problemas planteados dio lugar a una corriente de interés ininterrumpida: cobertura mediática (prensa y TV nacional), visitas a la página de Internet del IPTS, solicitud continua de publicaciones e informes, peticiones de seguimiento y mayor compromiso concreto en la formulación de actuaciones políticas.

Una evaluación de los elementos que han permitido el éxito del Proyecto Futuros apunta a dos características principales. En primer lugar, el período prospectivo de diez años (hasta el año 2010) permite un enfoque de amplias miras: supera el orden del día político inmediato pero, a su vez, se considera suficientemente cercano como para que valga la pena pensar en los problemas y

prepararse para resolverlos. En otras palabras, no constituye una amenaza directa para las políticas actuales pero sí permite un enfoque proactivo. En segundo lugar, el impacto cruzado entre los distintos ámbitos de investigación constituye un valor añadido importante. La naturaleza interdisciplinaria de esta labor puede observarse en varios aspectos. Por ejemplo, el programa tecnológico puso de manifiesto las interacciones entre las fuerzas y las debilidades de los distintos ámbitos tecnológicos y, por ende, la necesidad de enfoques transversales. Asimismo, las orientaciones tecnológicas (o la cronología) utilizadas en el estudio fomentan un planteamiento dinámico que realce la evolución simultánea de las tecnologías. En términos más generales, las interacciones entre el cambio tecnológico (desajuste de las cualificaciones) y los cambios sociales, como los efectos del envejecimiento de la población activa y, más genéricamente, la correspondiente "factura social", pusieron claramente de manifiesto nuevos desafíos importantes.

Así pues, a modo de resumen, todo parece indicar que iniciativas como el Proyecto Futuros pueden desempeñar un papel importante para que las actuaciones políticas tengan en cuenta los resultados de las investigaciones en ciencias sociales, así como el dictamen experto de los investigadores del ramo. Se trató de un proyecto de amplias miras con una difusión considerable. La posición mediadora del IPTS fue importante en el debate entre las dos culturas de la investigación y de la política. El largo plazo de diez años permitió al estudio resaltar problemas políticos en lugar de emitir recomendaciones, lo que corresponde ante todo a los responsables políticos, y no a los institutos de apoyo a la actuación política. Esta labor prospectiva puede contribuir a reducir los prejuicios de las orientaciones políticas a corto plazo. Por otra parte, el proyecto era paneuropeo en su origen, lo que contribuyó a romper los moldes nacionales (o comparativos) de la mayor parte de las investigaciones en ciencias sociales.

La orientación prospectiva y transversal del proyecto permitió hacer hincapié en temas importantes que, sin embargo, suelen perderse entre las distintas disciplinas. Esta labor cruzada que reúne varias disciplinas y antecedentes puede incluso dar lugar a visiones compartidas, a la definición de problemas comunes y a un enfoque más innovador de la investigación, centrado en la resolución de los problemas. Por otra parte, el método empleado de reuniones interactivas permitió un intercambio inmediato de conocimientos, así como la creación de sinergias y de una comunidad de intereses dispuesta a resolver nuevos problemas compartidos.

Los informes del proyecto, accesibles al público, pueden consultarse en la página de Internet del proyecto: <http://futures.jrc.es>

## Presentaciones: El Proyecto Futuros del IPTS

Presentación 1



### **La Comisión Europea**

- La Comisión tiene la iniciativa de la política comunitaria y expresa el interés general de la Unión Europea
- La Comisión es la guardiana de los Tratados de la UE y vela por la correcta aplicación de la legislación europea
- En calidad de órgano ejecutivo de la UE, la Comisión gestiona las políticas europeas y negocia acuerdos comerciales y de cooperación internacionales.



the IPTS Futures Project




Presentación 2



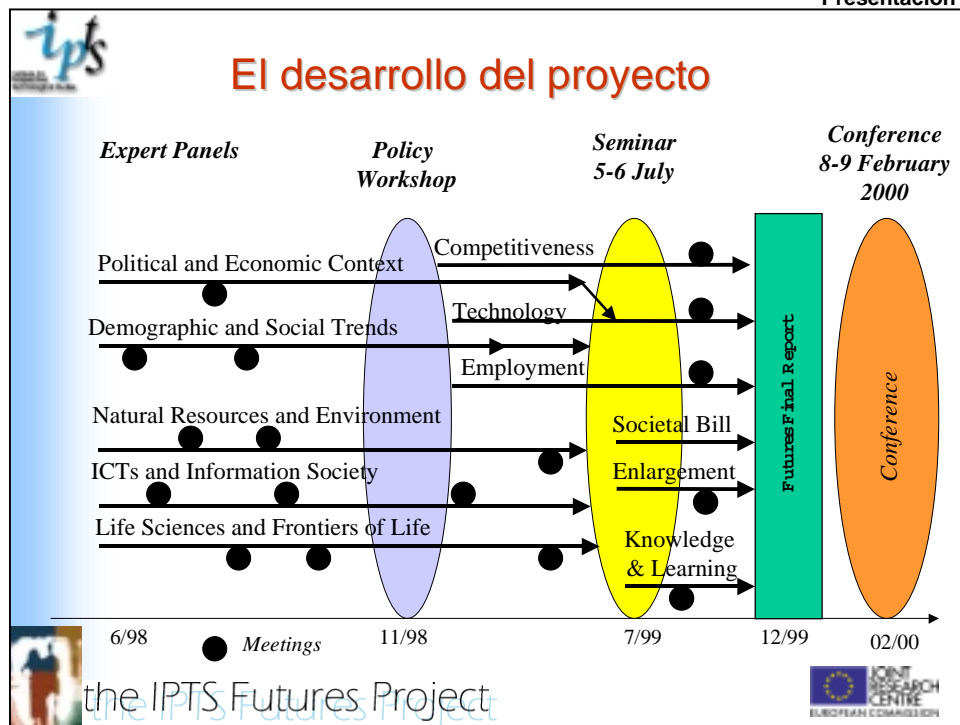
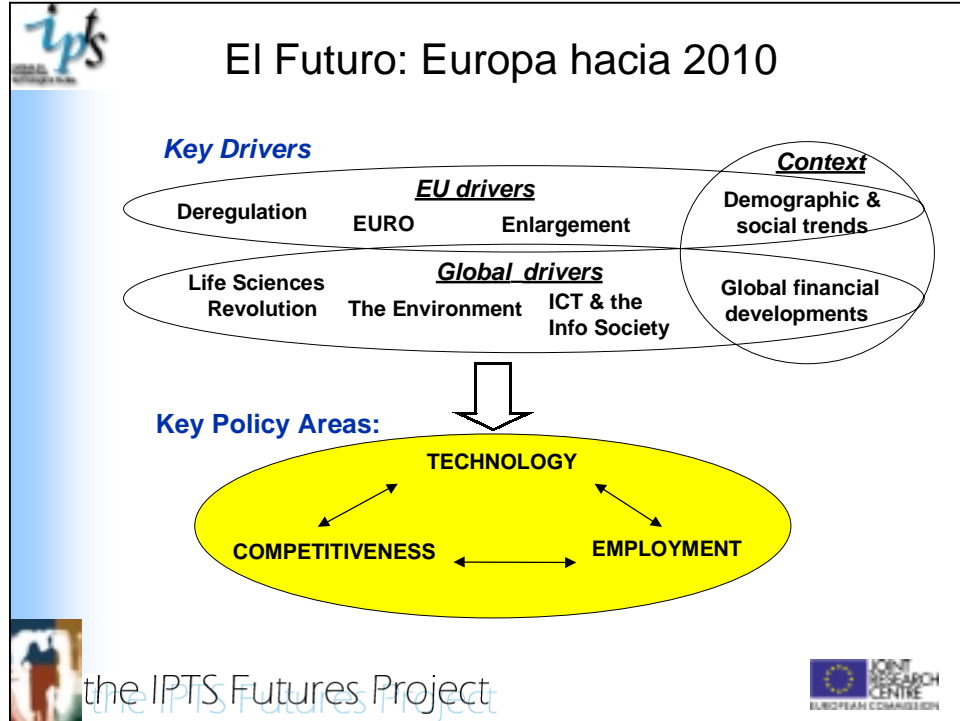
### **El Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS)**

- Uno de los Institutos del Centro Común de Investigación de la Comisión Europea
- Su misión es la de alertar y aconsejar los decisores políticos de la UE sobre los cambios técnico-científicos y las discontinuidades en la relación entre tecnología y sociedad
- Proporciona análisis y informes a las instituciones de la UE (Comisión, Parlamento Europeo)




the IPTS Futures Project






## Presentación 5




## Los resultados

- Cuatro Informes
  - Tendencias Demográficas y Sociales
  - TIC y Sociedad de la Información
  - Ciencias de la Vida
  - Recursos Naturales y Medio Ambiente
- Tres “Mapas”
  - Mapa Tecnológico
  - Mapa de Competitividad
  - Mapa del Empleo
- Tres Informes “Horizontales”
  - Conocimiento y Educación
  - Ampliacion de la UE
  - La “Factura” Social
- Informe Final

the IPTS Futures Project



## Presentación 6




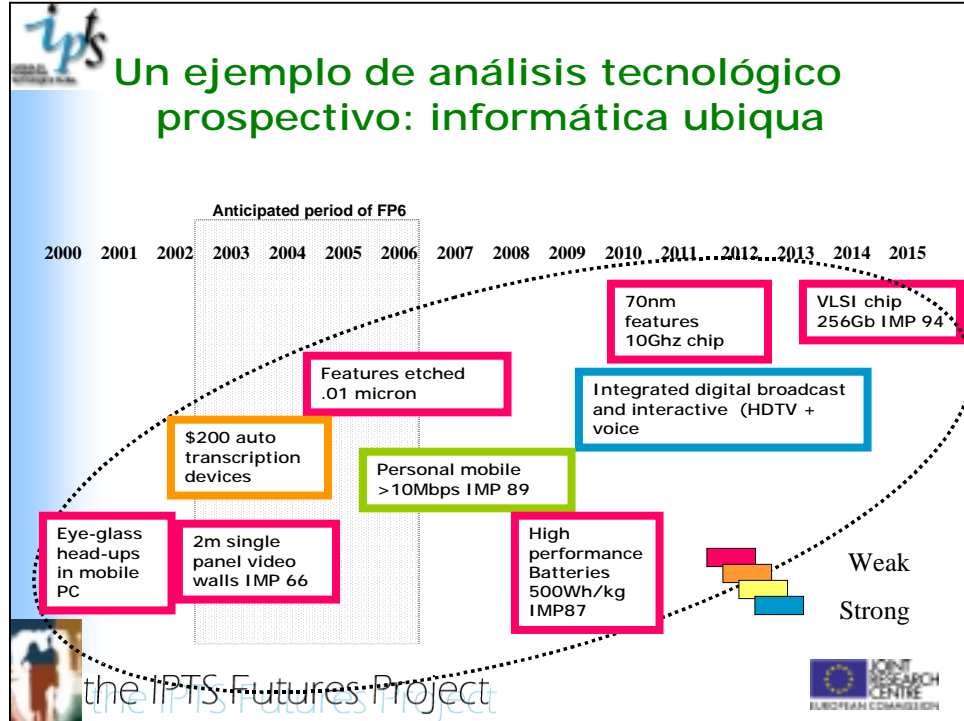
## Las “Fuerzas” de Europa

Indicative Position of Europe			
Technology Sector	EU	US	Japan
<b>ICTs</b>	☆ ☆ +	☆ ☆ ☆ ☆	☆ ☆ ☆
<b>Life Sciences</b>	☆ ☆ +	☆ ☆ ☆ ☆	☆ ☆
<b>Energy</b>	☆ ☆ ☆	☆ ☆ ☆	☆ ☆ ☆
<b>Environmental and Clean Production</b>	☆ ☆ ☆	☆ ☆ ☆	☆ ☆ ☆
<b>Materials</b>	☆ ☆	☆ ☆ ☆ ☆	☆ ☆ ☆
<b>Transport</b>	☆ ☆ ☆	☆ ☆ +	☆ ☆ ☆

☆ The star symbol indicates strength in the sector. The number of stars indicate the approximate level of the strength. The + sign indicates higher but less than an additional star.

the IPTS Futures Project





**Desequilibrio de competencias**

**TCI Básicas**

- US: >300k empleos vacantes (Information Technology Association of America, 1998)
- US: >1 millón nuevos trabajadores TCI necesarios antes de 2006 (BLS, 1997)
- EU15: 500,000 empleos TCI vacantes (1999) - 1.6 M en 2002 (IDC, 1999).
- España: 22,000 vacancias de empleo de élite en TCI hoy (IDC, 2000)

<p><b>Aplicaciones/Contenido:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•diseño de aplicaciones</li> <li>•soporte utente</li> <li>•producción de contenido</li> </ul>	<p><b>Emergente carencia de capacidad en biotecnologías:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•clínicos especializados</li> <li>•consultores en terapia genetica</li> <li>•soporte técnico</li> </ul>
--	---

the IPTS Futures Project

JOINT RESEARCH CENTRE  
EUROPEAN COMMISSION



## Presentación 9

**Trabajadores y salarios:  
los múltiples riesgos de una escasez de  
competencias**

**Pérdida de PIB (> EUR 100bn pa)**  
y...

- escasez en industrias de alto crecimiento
- pérdida de ingresos tributarios (EUR 20bn pa)
- se disparan los salarios (afirma el 79% de las empresas)
- fuga de cerebros
- pérdida de inversión extranjera directa

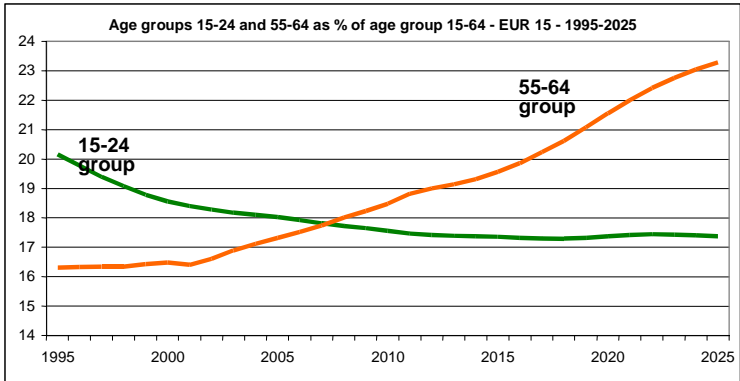
the IPTS Futures Project



## Presentación 10

**Europa en transición demográfica**


Age groups 15-24 and 55-64 as % of age group 15-64 - EUR 15 - 1995-2025



Year	15-24 group (%)	55-64 group (%)
1995	20.0	16.5
2000	18.5	16.5
2005	18.0	17.5
2010	17.5	19.0
2015	17.5	20.5
2020	17.5	22.5
2025	17.5	23.5

Source : Eurostat 1997 Demographic Projections (baseline scenario)

the IPTS Futures Project






## El conocimiento y la Sociedad de la Información

Desajuste de competencias +  
Envejecimiento de la población activa  
=  
Complejo desafío para el sistema educativo




## Elementos exitosos del Proyecto

- La dimensión pan-UE
- El horizonte temporal: 2010
- La proyección temporal de las tecnologías
- El impacto cruzado entre sectores y disciplinas y entre cambios sociales, económicos y tecnológicos
- El método - paneles de expertos (hemos creado una comunidad y construido una red)
- El análisis de fuerzas y debilidades tecnológicas



## Presentación 13




## La próxima fase

**Elementos permanentes**


- El horizonte temporal: 2010**
- Énfasis sobre las áreas de impacto tecn-económico transversal**
- El uso de grupos de expertos**

**Ingredientes nuevos**


- Extensión del análisis sobre los impactos transversales, PCA, Mediterráneo**
- Integración sistemática con las comunidades de decisores políticos (fortalecer las conexiones y contruir nuevos puentes)**



the IPTS Futures Project




## Presentación 14




## TEMAS DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

- NANOTECNOLOGÍAS
  - Bio, nano, materiales
- MATERIALES
  - Autoensamblables, nanomateriales, biomateriales, materiales inteligentes, maquinaria de alta temperatura
- ENERGÍA
  - Nuclear, de ciclo cerrado, células portables de alto poder, conservación de energía, energía renovable.
- BIOTECNOLOGÍAS
  - Bancos de datos genéticos y de tejidos, bioinformática, bioelectrónica
- COMUNICACIONES UNIVERSALES/UBICUAS
  - Plataformas, estándares, diseño de comunicaciones



the IPTS Futures Project






## TEMAS DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONTINUACIÓN)

- TECNOLOGÍAS SUSTENTABLES Y DISEÑO ECOLÓGICO
- TECNOLOGÍAS INDUSTRIALES Y ORGANIZACIONALES/  
HERRAMIENTAS
  - Paradigma en la investigación de nuevos servicios
  - Tecnologías de los contenidos europeos
  - Ingeniería de sistemas organizacionales
- TRANSDISCIPLINARIEDAD, CIENCIA FUNDAMENTAL Y  
COMPLEJA
  - Diálogo, investigación básica de alto riesgo
  - Conocimiento humano
- MÉTODOS DE SIMULACIÓN/COMPUTACIÓN MATEMÁTICA
  - Sistemas complejos de software
  - Sistemas de sensores interconectados, a gran escala




the IPTS Futures Project




## DESARROLLO DE ESCENARIOS PARA EL Information Society Advisory Group (ISTAG)

- DESARROLLAR UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO RESPECTO  
DE LOS DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA UNA  
COMPETITIVIDAD GLOBAL SOSTENIDA DE LA INDUSTRIA  
EUROPEA IST HACIA EL 2010
- LA VISIÓN EN TEMA DE INTELIGENCIA AMBIENTAL:  
“Empezar a crear un panorama de inteligencia ambiental (para  
prestación de servicios y aplicaciones) en Europa, basándose en  
software proveniente de fuentes probadas y abiertas, desarrollar  
sistemas amigables para el usuario y desarrollar la infraestructura de  
redes europeas hacia los mejores estándares mundiales”
- INTELIGENCIA AMBIENTAL =  
Computación ubicua  
+ comunicaciones ubicuas  
+ interfases inteligentes para el usuario



the IPTS Futures Project



Presentación 17

## DESARROLLO DE ESCENARIOS PARA EL Information Society Advisory Group (ISTAG)

- DESARROLLAR UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO RESPECTO DE LOS DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA UNA COMPETITIVIDAD GLOBAL SOSTENIDA DE LA INDUSTRIA EUROPEA IST HACIA EL 2010 A PARTIR DE LA DECLARACION DE ISTAG SOBRE SU VISIÓN DE FUTURO
- 3-4 ESCENARIOS QUE IDENTIFIQUEN LOS PROBLEMAS PRINCIPALES, LOS PUNTOS DE QUIEBRE, RESTRICCIONES, FUENTES IMPULSORAS, ETC.
- INFORME FINAL FEBRERO 2001 COMO INSUMO PARA LA DEFINICIÓN DEL SEXTO PROGRAMA MARCO DE I+D DE LA UE.

the IPTS Futures Project

Presentación 18

## ESTRUCTURA PRELIMINAR

3: Mercedes:  
optimización del tráfico

“Eficiente”

Comunidad

4: Aprendizaje social:  
conectando a las personas y creando una memoria comunitaria

Individuo

2: Yo digital:  
conectando a las personas y expresando identidades

“Sociable humanista”

1: María:  
comunicadores ambientales personales

the IPTS Futures Project




## BASE TECNOLÓGICA COMÚN

- Interoperabilidad de redes de comunicación /organización de las redes
- Gestión de las bases de datos/ prospección y almacenamiento de información
- Agentes inteligentes y programas intermedios
- Reconocimiento de voz y imágenes
- Sistemas de seguridad para la identificación de los usuarios/SIMs inteligentes/sistemas de micropagos
- Sensores, accionadores y materiales inteligentes
- Nanotecnología




the IPTS Futures Project




## MAPA DE MOVILIDAD DE LOS INVESTIGADORES EUROPEOS

- Situación al día de hoy: ¿existe un balance de la movilidad de los científicos (tanto dentro como fuera de Europa)?
- ¿Qué métodos pueden usarse para fomentar el regreso de investigadores de talento?
- Conceptualizar las principales tendencias
- Evaluar y compilar la información disponible
- Identificar los principales atractivos
- ¿Qué elementos sirven como eje para atraer a la gente a su lugar de origen?



the IPTS Futures Project





## EL EMPLEO Y EL CAMBIO TECNOLÓGICO HACIA EL 2020

- Ampliar los mapas tecnológicos y de empleo para examinar en el largo plazo el empleo y las nuevas habilidades implícitas en el desarrollo tecnológico.
- Presentación provisional al Comité de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo: enero 2000.
- Ejercicio de escenarios posibles por parte del grupo de expertos, apoyados por un análisis detallado proveniente de ESTO (European Science and Technology Observatory).
- Informe Final y posible audiencia en el Parlamento Europeo: septiembre 2001.



the IPTS Futures Project



## **Sesión XV: Experiencias significativas en pensamiento a largo plazo**

---

**Javier Medina Vásquez<sup>1</sup>**

### **1. Introducción**

Este artículo tiene origen en el Seminario de Santiago de Chile en el año 1999, en el cual el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social se interrogó acerca de las funciones básicas de la planificación pertinentes para el actual y venidero entorno de políticas públicas en América Latina. Junto a la evaluación de planes, programas y proyectos y la coordinación de políticas públicas, la función de pensamiento a largo plazo fue considerada un eje estructurador para los procesos de modernización del Estado y transformación productiva con equidad en el continente. No obstante, la intensa discusión de la ponencia central al respecto hizo evidente la necesidad de profundizar en la controversia ideológica que suscita la utilidad del pensamiento a largo plazo<sup>2</sup>, pero también de ser aún más explícitos en la identificación de experiencias contemporáneas, capaces de servir de espejo y efecto demostrativo para la realidad latinoamericana.

---

<sup>1</sup> Profesor Asociado, Universidad del Valle Cali, Colombia

<sup>2</sup> Este argumento fue desarrollado en la ponencia “Ocho anotaciones sobre la utilidad del pensamiento a largo plazo”, presentado en el seminario acerca de las funciones básicas de la planificación, organizado por ILPES-CEPAL para los países del Caribe, en Trinidad y Tobago, octubre del 2000 (Cfr. Medina, 2000)



Se trata de mostrar a través de estas experiencias en que consiste el pensamiento a largo plazo, qué es lo que se está haciendo en el mundo y por qué se está haciendo. Sin pretender abarcar toda la actividad que en este momento se realiza, la idea central es presentar un mapa conceptual y bibliográfico que exprese varios de los casos más relevantes dentro de su contexto, como una guía o panorama para aquellas personas interesadas en emprender procesos de pensamiento a largo plazo. Ello implicará discriminar brevemente los distintos enfoques principales de los estudios del futuro contemporáneos y describir los tipos de actividad que se llevan a cabo dentro de cada corriente.

Por tanto, el presente artículo tiene 3 partes. Primero se plantean algunas definiciones e hipótesis básicas que constituyen el punto de partida para abordar este importante y apasionante tema. Después se hará un panorama de las principales experiencias sobre pensamiento a largo plazo, teniendo en cuenta su contexto institucional, su fuente conceptual y metodológica. Por último se extraerán conclusiones significativas para América Latina.

## 2. Definiciones e hipótesis básicas

Para comenzar es importante plantear tres hipótesis básicas:

- La primera se puede llamar *la hipótesis de la mayoría de edad*. Si bien los estudios del futuro han tenido una historia que no ha sido muy feliz en algunos momentos, paulatinamente han ido adquiriendo madurez a partir de los errores y de los fracasos, de los logros y las cosas importantes que han generado. Lo que nos interesa es que hoy en día existe a nivel mundial una demanda real de los organismos de planificación gubernamentales y privados y existe una oferta importante de servicios de previsión por parte de consultores, académicos y planificadores.
- La segunda es *la hipótesis de la necesidad*. Vale decir, que el pensamiento a largo plazo es necesario para el desarrollo de los países, no es un capricho ni una necesidad. Es vital sobre todo para pensar los asuntos públicos y para el sector público. Por ejemplo, es clave para conducir la reforma del Estado, para articular y darle sentido y dirección al cambio institucional, y de esta forma responder de manera efectiva ante los ciudadanos. Así mismo es imprescindible para que el sector privado explore hacia donde orientará su reestructuración productiva, y escoja qué sectores y mercados va a privilegiar.
- La última *hipótesis es la de la utilidad*. El pensamiento a largo plazo no es un lujo innecesario sino un factor que realmente puede brindar un apoyo fundamental a la toma de decisiones estratégicas en el continente.

Cuando se habla de futuro no se piensa en el día de San Blando, que no tiene cuando. Se piensa en las consecuencias de la acción presente. Aun cuando el término largo plazo se refiere a un horizonte temporal amplio, mayor a diez años generalmente, no remite a una nebulosa indescifrable. Para el pensamiento de largo plazo no existe un divorcio entre un futuro gaseoso y el presente y “las cosas concretas”. El futuro no está en el más allá, sino que esta aquí y ahora, es lo que se desprende de la acción presente. Por ejemplo, uno se puede preguntar cuales son las posibles consecuencias de la pérdida de los recursos naturales en la Isla Galápagos a partir de un derrame de petróleo o cuáles son las consecuencias futuras de las pérdidas de vida potencial en América Latina por causa de la violencia, etc. Pero no sólo de temores vive el hombre. También se puede mirar el futuro en términos positivos, en el plano de la construcción de proyectos futuros. Por ejemplo se puede pensar cuales pueden ser los impactos y ventajas del proceso de innovación empresarial, de la reorientación del sector educativo, etc.

Pero, *para qué se piensa hacia el futuro? Esencialmente para analizar y crear alternativas, para construir un proyecto de futuro y enriquecer el presente con mejores decisiones*. A este fin se trata de investigar futuros posibles, de explorar posibilidades. Pero también se pretende identificar

dentro de este grupo cuáles son los más verosímiles y realizables, -que se denominan los futuros probables- y explorar aquellos que dentro de los probables son los preferibles -y que se conocen como los futuros deseados-. Los futuros posibles son todos aquellos que pueden acaecer, los probables son una restricción del campo de los posibles y cuentan con mayor potencial de realizarse, a partir de su confrontación con los hechos, los datos, las percepciones calificadas de los decisores y los expertos, etc. Por su parte los futuros deseables consultan los valores, las expectativas y las aspiraciones de las personas, remiten al deseo de proyectarse hacia el encuentro del futuro, dentro de un contexto social e histórico predeterminado de antemano.

*El pensamiento de largo plazo es útil para contribuir a la formulación de la visión estratégica* de un país, una región o una institución pública, la cual configura los grandes lineamientos y ejes estructurales que enmarcan la definición de los objetivos sociales. Un caso representativo es el de Francia, país en el cual las regiones por ley deben tener un contrato con la nación. Para girar los recursos el Estado debe saber para donde va la región, y la región debe identificar sus prioridades de gasto y darle continuidad a los proyectos de mediano y largo plazo, que se estructuran a través de un plan plurianual de inversiones. Casos contrarios en Latinoamérica han demostrado que la falta de claridad en la implantación de la descentralización puede llevar al despilfarro o la ineficiencia en la asignación de los escasos recursos disponibles. La visión estratégica actúa como norte y faro para la administración, facilita y racionaliza las disputas políticas alrededor del presupuesto, y es un elemento vital de la democracia participativa porque le permite a los ciudadanos dialogar con los gobernantes acerca de la priorización de los objetivos del desarrollo a nivel económico, social, cultural, ambiental, político y científico-tecnológico.

De otro lado, *el pensamiento a largo plazo implica la puesta en marcha de un proceso dinámico y flexible para identificar los objetivos y para perseguir tales objetivos a pesar del cambio del entorno*. Involucra por tanto un significado normativo, dado que se pretende establecer los fines de la administración, pero al mismo tiempo implica la capacidad para modificar los planes, programas y proyectos en curso para lograr tales objetivos, de acuerdo con las contingencias del contexto. Conlleva un análisis en movimiento, una navegación a través de los cambios sociales. Dicho de otra manera, requiere del análisis de los blancos hacia los cuales queremos apuntar, e igualmente del establecimiento de las rutas a través de las cuales podemos llegar a esos blancos. Además de plantear el deber ser se requiere la capacidad de adaptación para poder modificar en tiempo real los supuestos y la combinación de recursos necesaria para obtener el objetivo deseado. Esta capacidad es vital para escoger y realizar grandes proyectos de desarrollo económico, educativo, energético y ambiental, para llevar a cabo transformaciones institucionales y en general para trazar los lineamientos básicos de la sociedad.

### **3. Panorama de las experiencias significativas en el ámbito mundial**

#### **3.1 Características y origen**

El primer aspecto relevante es reconocer la enorme variedad del campo de los futuros. No existe un solo enfoque o método estándar. Los estudios del futuro son una familia de enfoques que implican diversos acercamientos al futuro, tan diversos entre sí como son las concepciones del ser humano que tienen la psicología, la psiquiatría y el psicoanálisis, por nombrar un caso.

Las diferencias más importantes entre los enfoques involucran tres grandes dimensiones: el contexto político-institucional en el cual se inscribe el proceso o ejercicio a realizar, los temas o contenidos a tratar, y la secuencia de métodos y herramientas a utilizar. Cuando se diseña una intervención o estudio de largo plazo no se cuenta con una receta predeterminada válida para todos los contextos históricos y culturales. Se afrontan una serie de elementos pragmáticos, semánticos y

sintácticos que se combinan en circunstancias únicas, conforme a las exigencias particulares de cada contexto.<sup>3</sup>

Los aspectos pragmáticos se relacionan con la acción colectiva, dado que no es lo mismo actuar en una institución o país que en otro. Los aspectos semánticos tienen que ver con los temas bajo estudio, cuya complejidad varía según la naturaleza de cada sector. No da lo mismo trabajar temas económicos o de finanzas que asuntos relativos a la energía, el medio ambiente, la educación o la cultura. Pues, varía el balance entre lo cualitativo y lo cuantitativo, lo objetivo y lo subjetivo, los niveles y tipos de experticia necesarios. El contenido tiene mucha relación con el tipo de métodos, de prácticas que se diseñen; de allí que el aspecto sintáctico se refiera a la conexión de los métodos, la forma en que se hilan los diferentes métodos para responder a las exigencias de los clientes. Por lo visto, no es ésta una disciplina monolítica que aborda aspectos específicos de la realidad sino una multi-disciplina que estudia, compara y relaciona diferentes campos del conocimiento, del mismo modo que lo hacen los estudios del medio ambiente, los estudios de género o las ciencias de la administración.

El segundo aspecto necesario para comprender los estudios del futuro radica en reconocer su diverso origen histórico, cultural e institucional. Es vital examinar a profundidad su “árbol genealógico” para distinguir los aspectos específicos de los enfoques contemporáneos, y darse cuenta de las distintas aplicaciones que conllevan. Ante todo resulta esencial entender que existe una diferencia notable entre la producción actual y la forma como surgieron los estudios del futuro, derivados de la literatura de anticipación del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Inicialmente, provenientes de la filosofía y la novela, las utopías y la ciencia ficción reflejaron una preocupación fundamental como era imaginar las posibles consecuencias de la revolución industrial sobre la sociedad. Es oportuno recordar que en tal época se vivía una situación similar a la actual, en el sentido del continuo cambio de la experiencia cotidiana de la gente a partir del cambio tecnológico. La máquina de vapor, el ferrocarril, el telégrafo, etc. fueron transformando dinámicamente las formas de pensar y vivir, los sistemas económicos y de comunicaciones. Espíritus creativos y curiosos comenzaron a imaginar cuáles podrían ser los futuros medios de transporte, la vida en la ciudad, a pensar si el hombre podía ir a la luna, en síntesis, cuáles podrían ser las nuevas dimensiones de la experiencia humana. La utilidad de esta reflexión era doble: recrear la imaginación colectiva y generar ideas que después pudieran transformarse en realidades, si bien la condición de realización de las propuestas no era importante por sí misma. Se retaba la imaginación por el placer estético como tal, pero también como forma de enriquecer el acervo de la imaginación humana, sin importar necesariamente que las ideas creadas tuvieran una tasa de retorno inmediato o garantizaran la gobernabilidad para un dirigente.

Después, hacia la Segunda Guerra Mundial surgen los estudios de futuro en propiedad, curiosamente relacionados con la experiencia de la Segunda Guerra Mundial. Entre los años 40 y 50 se plantearon dos preocupaciones fundamentales. Del lado europeo las preguntas básicas eran cómo hacer para construir un futuro colectivo de manera tal que no se repitiera el holocausto, y cómo hacer para educar las futuras generaciones de modo que una minoría no se impusiera como lo hizo el Nazismo o el Fascismo, restringiendo la libertad y las alternativas de futuro de la población. Desde el punto de vista político-institucional, se trataba de pensar el significado de un bien común europeo y evitar nuevas guerras fratricidas, idea que con el tiempo fue la semilla de la construcción

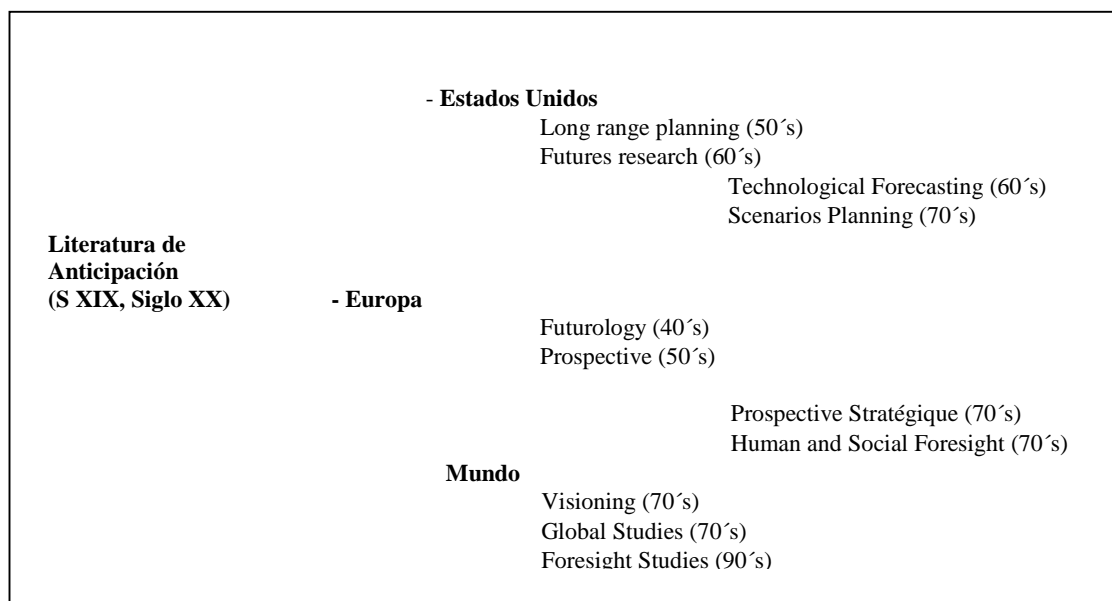
---

<sup>3</sup> Las herramientas modernas de obtención de conocimientos pueden desempeñar un papel importante en el análisis de sistemas complejos y en el apoyo del análisis de sensibilidad y riesgo, previsiones y estudios de escenarios. Este hecho es fundamental cuando se maneja información expresada en forma no matemática, como por ejemplo opiniones de expertos, percepciones de riesgo y aceptación de nuevos productos y tecnologías, etc. (Hernández y Canarelli, 1996). Ya que no existe un método óptimo, susceptible de aplicación general, y cuya aplicación dependa de las características del sistema, la elección de uno u otro instrumento para la obtención de conocimientos puede sesgar y socavar el análisis e influir fuertemente en los procesos de decisión. Los métodos se ponen en escena conforme a ciertos principios y reglas de inferencia que nacen de las características y raíces conceptuales que componen cada enfoque. Por esta razón es imprescindible que los decisores y analistas conozcan y profundicen en el conocimiento de los diferentes enfoques y contextos históricos que preceden y orientan la aplicación de los diferentes métodos.

de la Unión Europea. De otra parte, desde una perspectiva muy diferente, en el campo norteamericano los estudios del futuro surgieron de un problema muy concreto, como era dominar la tecnología básica para ganar la Guerra Fría. Por esta razón los primeros métodos y grandes aplicaciones fueron impulsadas por el gobierno y estuvieron al servicio del complejo industrial-militar.

De estas dos grandes preocupaciones se fueron derivando los principales enfoques contemporáneos. En Estados Unidos fue determinante la aparición de *la planeación a largo plazo o long range planning*<sup>4</sup>. Esta surgió de la investigación de operaciones, caracterizándose por ser muy formal, por su base matemática y la utilización de métodos cuantitativos. Su interés central radicaba en el desarrollo tecnológico y las aplicaciones militares, en el desarrollo de mercados y los procesos de innovación. Posteriormente apareció la *investigación del futuro o futures research*, la cual heredó esta misma tradición y pasó a considerarse el enfoque más serio y científico. Por esta razón, por ejemplo, en la Asociación Internacional de Sociología se fundó en 1974 el Comité de Investigación de futuros. En los años sesenta estas dos grandes corrientes se fueron desdoblado en otras dos vertientes, que son el pronóstico tecnológico (*Technological forecasting*) y la planificación por escenarios (*scenarios planning*), los cuales marcaron autónomamente su propia senda de desarrollo y son bastante utilizados hoy en día.

**Cuadro 1**  
**ÁRBOL GENEALÓGICO DE LOS ESTUDIOS DEL FUTURO**



Ahora bien, en Europa, alrededor de 1943 apareció la *futurología*, la cual aspiraba a convertirse en una ciencia del futuro. Esta voz, propuesta por el alemán Ossip Flechteim, no tuvo mayor fortuna y fue bastante criticada y debatida en los años sesenta. Por su parte, en un contexto independiente, el francés Gastón Berger (1957) inventó la *prospectiva*. Este ser singular, filósofo y hombre de empresa a la vez, oponía esta palabra a la de retrospectiva, en virtud de que pretendía fundamentar una forma filosófica de ver la realidad, caracterizada por su orientación hacia el futuro. Buscaba que el futuro fuera diferente al presente y al pasado, que no fuera una simple extrapolación de la experiencia conocida, y sustentó su reflexión a partir de la fenomenología. Posteriormente el también francés Bertrand de Jouvenel (1967) entendió la prospectiva como el arte de la conjetura por autonomasia y polemizó arduamente con Flechteim. Proponía la necesidad de que se investigaran los diferentes futuros posibles o futuribles en vez de centrar la atención en la

<sup>4</sup> Es importante poner los términos originales en inglés porque a veces la traducción al español hace que todos los enfoques se denominen de una misma manera, ignorando que al interior del campo existen matices relevantes.

predicción de un futuro único. Con el tiempo la corriente de la prospectiva alcanzó difusión y notoriedad, de modo que después se transformó en dos grandes vertientes. La primera y más conocida es la de la *Prospectiva Estratégica*, liderada por Michel Godet y otros autores, y la segunda es la *Previsión Humana y Social*. La primera es una prospectiva relacionada con la estrategia de empresa, basada más en los métodos formales y cuantitativos que en los métodos informales y cualitativos, siendo su principal fortaleza el desarrollo de herramientas informáticas. Por su parte, la previsión humana y social recupera la tradición humanista de la primera generación de la prospectiva y desarrolla áreas y temáticas de carácter ético-cultural, siendo liderada por Eleonora Masini y un grupo de futuristas provenientes de diversos países en vías de desarrollo, fuera del contexto eminentemente francés de la prospectiva estratégica.

De otra parte, hacia los años setenta surgen otras corrientes independientes, una relacionada con el desarrollo de visiones de futuro o *visioning* y otra centrada en los estudios de la problemática global o *global studies*, los cuales fueron fuertemente impulsados por el Club de Roma, fundado por Aurelio Peccei. Esta institución, compuesta por industriales, gobernantes y académicos de diversas naciones, periódicamente patrocina diversas investigaciones e informes que estimulan el debate público alrededor de los futuros posibles de la humanidad. Por ejemplo, habrá límites hacia el crecimiento económico?, Qué pasaría con el crecimiento demográfico indefinido? Qué impacto tienen estos fenómenos sobre la seguridad alimentaria y el desarrollo de los pueblos? Cuáles pueden ser los impactos posibles de internet?, etc. Este tipo de estudios globales ha sido desarrollado posteriormente en varias direcciones, entre ellas la de los estudios de paz, conflicto y seguridad global, y los modelos económicos globales (Cfr. Cole, 1998)..

Así las cosas, puestos sobre la mesa los distintos enfoques, corresponde ahora avanzar en sus aspectos prácticos e institucionales, en sus aplicaciones y estilos operacionales.

## 3.2 Experiencias significativas por corrientes de pensamiento

### 3.2.1 La investigación de futuros (futures research)<sup>5</sup>

Un primer ejemplo significativo en el enfoque de la investigación de futuros es el *International Futures Programme* de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*, la cual agrupa las principales economías industriales del planeta. Desde 1990 este programa tiene por objetivos los siguientes:

- Mejorar la capacidad de diálogo entre los países miembros
- Compartir información calificada,
- Generar apoyo para el establecimiento de agendas de políticas públicas mediante la elaboración de llama mapas de estrategia,
- Monitorear problemas a largo plazo, identificar fuerzas clave y tendencias del entorno y
- Dar alertas tempranas y contribuir a la apreciación analítica sobre asuntos emergentes.

El Programa funciona con base en una estructura particular. Tiene un “*Foro por el futuro*”, donde los países miembros ventilan diferentes temas de interés compartido, que constituyen su agenda común. De otra parte cuenta con una “*Red internacional de futuros*”, que es una red global de 600 expertos que continuamente están alimentando la reflexión sobre industria y ciencia y tecnología. Igualmente tiene el “*Proyecto futuros*”, el cual enfoca asuntos y problemáticas específicas, por ejemplo a nivel del sector de la aeronáutica u otros sectores del género. Además cuenta con una “*Base de datos*” sobre estudios del futuro y un boletín sobre síntesis de tendencias,

---

<sup>5</sup> Las principales revistas en este sentido son *Futures Research Quarterly* y *Futures. Long range planning* fue una publicación decisiva en un comienzo pero en los últimos lustros se ha enfocado más hacia temas de índole empresarial. Mi percepción es que si bien sigue publicando asuntos de investigaciones sobre el futuro ello ya no constituye su elemento central.

denominado “*Future Trends*”. De este modo la OCDE procesa información relevante para la toma de decisiones y para la formación de opinión pública, a la vez que analiza situaciones que no son masivamente conocidas pero que son potencialmente creadoras de futuro. Un ejemplo representativo de la labor de la OCDE ha sido el estudio “El mundo en el 2020. Hacia una nueva era global”, orientado a explorar los cambios relevantes respecto a la importancia económica global de los diversos países. Con base en numerosos trabajos previos, la OCDE analizó sectores relacionados como el comercio, los flujos de inversión, las imposiciones fiscales, la estabilidad social y el medio ambiente. Como resultado fueron presentadas dos visiones de la economía mundial en el 2020. Un primer escenario sugiere la continuación de las tendencias actuales, que conllevan un crecimiento moderado y limitaciones al desarrollo humano de la población. El segundo escenario provee una perspectiva más optimista, condicionada al aceleramiento de las reformas políticas pertinentes, una mayor integración de los países en vías de desarrollo, un aumento de la seguridad internacional y una reducción de la pobreza en el mundo.

Otro caso relevante es el *Millennium Project*, liderado por Theodoro Gordon y Jerome Glenn, patrocinado inicialmente por la Universidad de las Naciones Unidas, The Futures Group, The Smithsonian Institution, y luego por un variado conjunto de organizaciones, incluyendo multinacionales como Monsanto y otras. Este proyecto ha tenido varias etapas. Entre 1992 y 1995 se llevó a cabo el arranque y conceptualización. Después de 1996 se ha efectuado un importante *trabajo acumulativo* que se centra en varios objetivos principales:

- Realizar investigación metodológica y sistematización de los múltiples escenarios que se producen anualmente a nivel mundial.
- Analizar y hacer seguimiento a 15 asuntos globales de primera importancia, identificados a través de una serie de consultas y estudios previos.
- Producir un informe denominado “*State of the future*”, el cual condensa los principales resultados de las consultas anuales.
- Hacer estudios específicos sobre otros asuntos globales, ligados con temas como la seguridad ambiental, el diseño de escenarios exploratorios en el horizonte del año 2050, la brecha que existe entre las alertas tempranas y la tardía reacción institucional, o problemas ligados, verbigracia, con los asuntos éticos en la toma de decisiones.

Este interesante trabajo acumulativo va generando productos y subproductos que se relacionan dentro de un todo, dirigido a analizar y monitorear lo que el Proyecto considera los desafíos globales esenciales, descritos en términos de amenazas y oportunidades. Como método emplean la consulta a expertos a través de varias rondas anuales de entrevistas y encuestas. Al efecto el Proyecto cuenta con una “*Red global de apoyo*” de alrededor de 700 futuristas, académicos, científicos, tomadores de decisiones, planificadores y empresarios, agrupados en varios nodos regionales ubicados en Argentina, Australia, China, Egipto, India, Inglaterra, Irán, Japón, República Checa y Rusia. Cada nodo tiene una cabeza apoyada por un grupo especial que hace las entrevistas, encuestas y procesa luego esa información. Es importante destacar la investigación metodológica realizada, reunida en un Cd que presenta lo más granado de los métodos, así como la sistematización de los escenarios que salen publicados en el mundo, lo cual constituye un repertorio básico para todos aquellos que necesiten producir reflexiones contextuales y sectoriales.

Finalmente, otra experiencia relevante es la australiana, basada en el funcionamiento de Centros de Investigación de Futuros, bien sea independientes o bien adscritos sobretudo a las universidades. Es destacable su labor pedagógica e investigativa con la niñez y la juventud (Page, 1998) así como sus aplicaciones al sector educativo. De otra parte es relevante su contribución a la puesta en día del estado del arte de la disciplina (Slaughter, 1996). Entidades como el Institute for Global Futures Research (IGFR) emiten publicaciones electrónicas como el Global

Futures Bulletin, que coadyuva a la circulación del conocimiento y a la comunicación entre especialistas de todo el mundo, especialmente de Asia y Oceanía.

### **3.2.2 Del pronóstico tecnológico (technological forecasting) a los estudios de previsión (foresight studies)**

El pronóstico y la evaluación tecnológica han constituido una rama tradicional de los estudios del futuro que ha tenido mucha vigencia durante diferentes momentos históricos. Inicialmente centrados en la estimación de probabilidades acerca de la ocurrencia de eventos futuros ligados a la investigación y el desarrollo tecnológico, el pronóstico (technology forecasting) y la evaluación tecnológica (technology assessment) conocieron un fuerte auge académico, organizativo y operacional a partir de los años sesenta. Hitos y pilares representativos de este derrotero fueron la fundación de las revistas *Technological Forecasting and Social Change* e *International Journal of Forecasting*, la publicación del informe de Erich Janstch para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en 1967 y del Manual sobre metodologías de Joseph Martino en 1972. Así mismo fué pionera la labor de la Universidad de Sussex y del Programa PREST en Inglaterra, quienes avanzaron sobre los estudios en ciencia, tecnología e innovación. Para dar una idea del interés suscitado, el Congreso de los Estados Unidos dispuso la puesta en marcha de la Oficina de Apoyo de Evaluación Tecnológica del Congreso” (Congressional Office of Technology Assessment – OTA), que funcionó en dos etapas, de 1967 a 1973 y después del 73 hasta 1994. La OTA trataba de poner de acuerdo a grandes industriales, congresistas, entidades territoriales etc., alrededor de una agenda de prioridades para el desarrollo tecnológico de los Estados Unidos. Esta iniciativa se adaptó de diferentes formas en varios países europeos. Francia (1983), Holanda (1986), Dinamarca (1987), la Unión Europea (1987), Gran Bretaña (1987) y Austria, entre otros, crearon sus propios modelos institucionales. Luego, hacia 1993 se fundó la Asociación Internacional de Apoyo y Evaluación Tecnológica (IATAFI – International Association of Technology Assessment and Forecasting Institutions).

Sin embargo, a principios de los años noventa el tradicional enfoque del pronóstico (forecasting) había ya recibido muchas críticas y observaciones surgidas de la práctica operacional. Particularmente se comenzó a ver con malos ojos la restringida participación de los ciudadanos en la toma de importantes decisiones de política pública, así como el aislamiento y la fragmentación de las diversas fuerzas vivas de la sociedad. Los sistemas nacionales de innovación fueron surgiendo paulatinamente como actor aglutinante, reuniendo alrededor de sí a los empresarios, el gobierno y los académicos para establecer visiones compartidas y prioridades en torno a la asignación de recursos para el desarrollo y reestructuración de los sectores productivos. A esta situación se agregó el oxigenamiento de los métodos, la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y la apertura hacia diversas prácticas y tradiciones de los estudios del futuro, provenientes de diversos contextos históricos y culturales. Todo sumado, dió lugar primero al enfoque conocido como Previsión tecnológica (Technology Foresight) y luego a los Estudios de Previsión (Foresight Studies)<sup>6</sup>.

Los estudios de previsión contemporáneos se caracterizan por una mayor especialización en la organización de procesos y programas de largo aliento y por la capacidad desplegar el poder de convocatoria, técnico y político de la sociedad. Generalmente se valen de internet y otros medios de comunicación para captar opinión calificada, hacer consultas masivas entre la población interesada en el desarrollo tecnológico, económico y social, y suscitar el interés de la población en la propuesta e implementación de alternativas. De otra parte, en lugar de promover la utilización exclusiva de métodos específicos, se cuenta con una serie de herramientas que se usan tácticamente

---

5. Foresight (previsión) es la palabra de moda. Excepto en Francia y España, hoy casi no se habla en Europa de prospectiva sino de previsión. Pero esta acepción NO significa un retorno a la antigua concepción ligada esencialmente a la cuantificación y a la extrapolación, tal y como la definen los franceses o los rusos (Bestushev-Lada, 1997). Un indicador importante de este interés es la reciente fundación de la revista Foresight.

de acuerdo con la ocasión y el tipo de contexto particular. Al lado de métodos tradicionales como los escenarios y las consultas Delphi, se utilizan métodos como los ejercicios de perspectivas múltiples, los paneles o seminarios de trabajo estructurado, etc.

Cuadro 2

Metodologías	Ventajas	Desventajas
<i>Delphi</i>	Involucramiento sistemático y profundo de los expertos	La selección de expertos es clave. Existe riesgo de perder la perspectiva de las nuevas tendencias
<i>Escenarios</i>	Crea una visión compartida del desarrollo y expande los marcos de referencia	Los ejercicios pueden resultar demasiado subjetivos
<i>Paneles de expertos</i>	Eficientes en términos de costos	La selección de expertos es crítica
<i>Seminarios de trabajo estructurados</i>	Eficientes en términos de costos	Pueden ser dominados por intereses particulares y/o ajenos
<i>Análisis de impacto intersectorial</i>	Facilitan la combinación y la vinculación de diferentes sectores	El uso de las matemáticas puede dar la idea de una precisión aparente
<i>Tecnologías Críticas</i>	Simple y focalizadas	Unilateralmente se enfocan en la ciencia

Fuente: Svensson & Svensson (1999)

De otra parte, los estudios de previsión no constituyen un todo homogéneo sino un conjunto heterogéneo de prácticas. Fukasaku (1999) distingue cuatro grandes tipos de actividades:

- *Las encuestas delphi* (Delphi Surveys) permiten consultar múltiples expertos que no se conocen entre sí, para explorar su opinión de forma independiente sobre un asunto determinado, por ejemplo, la identificación de la probabilidad de surgimiento de una nueva tecnología o el año en el que se espera que ésta alcance un desarrollo importante. Generalmente se realizan varias rondas hasta llegar a un consenso entre todos los expertos. El modelo lo llevó a cabo Japón desde el año 1971. Los japoneses han realizado 6 grandes investigaciones, una cada cinco años, en las cuales se preguntan acerca de los sectores con potencial de innovación, las consecuencias sociales de algunas tecnologías, etc. Después de la caída del muro de Berlín, Alemania debió afrontar el problema práctico de la reunificación y acudió al ejemplo japonés, poniendo en marcha la primera gran encuesta Delphi en el año 1992 y la segunda en el año 1998. La alianza germano-japonesa ha representado un esfuerzo notable de cooperación que ha producido resultados relevantes para la sociedad y para el avance de la disciplina.
- *Los Estudios de Tecnologías Críticas* (Critical Technologies Studies) han sido utilizados en diversos países para escoger tecnologías claves para su desarrollo competitivo. Estados Unidos emprendió un estudio de este tipo en 1993, Alemania emprendió “Germany T-21” en 1994 y Francia investigó 100 tecnologías claves a partir de 1993-1994.
- *Los Estudios basados en Consultas* (Consultation-based studies) fueron implementados en Australia (Astec Study, 1996) y Holanda (Technology Radar, 1998). Su foco se centra en la vigía tecnológica, esto es, en hacer una continua radiografía del entorno tecnológico y económico para ver que está haciendo cada competidor y para donde va en los sectores claves de cada economía nacional. De este modo se trata de encontrar dinámicamente las fuentes de la ventaja competitiva.



- *Los Programas de Previsión Tecnológica* (Technology foresight), cuyo paradigma ha sido el esfuerzo inglés (1993-1998), fueron expandiéndose hacia Europa, el mundo anglosajón, y por último hacia América Latina. El programa inglés involucró los principales ministerios, la industria y la academia a través de paneles por sector, los cuales identificaron, jerarquizaron y procesaron problemas claves y llegaron a decisiones de políticas pública en ciencia y tecnología, innovación y enseñanza superior.. El UK Foresight Programme y la organización del Technology Foresight Programme (TFP) han facilitado la realización de versiones similares en Nueva Zelanda, Canadá, Suráfrica, Australia, España, Corea, Austria, Hungría, Irlanda y Suecia. Muchos países hoy en día desean o intentan desarrollar su programa nacional de Foresight.

Un análisis de Blackman, Scapolo, Fleissner & Moncada (1999) demuestra que estos ejercicios son una buena ocasión para que se comprometan los decisores en el proceso de previsión y producir resultados sin esperar a los reportes y recomendaciones finales. Esto se debe a que mucho del valor agregado generado por el proceso de participación crece en formas tácitas e intangibles, derivadas del diálogo, las cuales no pueden ser fácilmente codificadas. La amplitud de la participación genera intereses cruzados, induce cambios de mentalidad, abre nuevos horizontes a los participantes y les ayuda a desarrollar nuevos planteamientos estratégicos. Rodríguez (1999) sintetiza los aspectos positivos del foresight en cinco Cs: comunicación, concentración en el largo plazo, coordinación, consenso y compromiso.<sup>7</sup>

Actualmente existen dos grandes programas internacionales en esta materia. El primero lo hace el Instituto de Prospectiva Tecnológica Europeo (IPTS), entidad fundada por la Unión Europea con sede en Sevilla (España)<sup>8</sup>. Además de la exploración de asuntos tecnológicos especializados, el IPTS estudia otros temas por encargo de las diferentes comisiones de la Unión. Por ejemplo, asuntos relacionados con los impactos del envejecimiento de la población y o los factores críticos inherente al proceso de alargamiento de Europa; esto es, el análisis de las condiciones de los diferentes países candidatos a ser miembros de la Unión, de acuerdo con una serie de condiciones y parámetros determinados. El otro programa fundamental es el propuesto para América Latina por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). A partir de la conferencia que tuvo lugar en Trieste a finales del año 99 se ha impulsado una iniciativa a la cual se han vinculado a países como Uruguay, Chile y Brasil, con presupuestos importantes para estudiar la escogencia de sectores estratégicos y el fomento del desarrollo tecnológico.

El proyecto Futuros del IPTS es un importante ejercicio que analizó las principales fuerzas motrices que afectarán a la tecnología, a la productividad y al empleo, en la Europa del año 2010. Se analizaron fuerzas de diversa naturaleza, tales como el impacto del Euro, las incorporaciones de nuevos países a la Unión Europea, el mercado único y la liberación del comercio, el envejecimiento demográfico, las tecnologías de la información y la comunicación y la revolución genética, y las transformaciones del medio ambiente. En la primera fase del proyecto colaboraron más de 120 expertos de la industria, el sector académico, los estados miembros y miembros del Parlamento Europeo, que se reunieron a través de paneles y presentaron diversos informes.

De otra parte, la Forward Studies Unit de la Comisión Europea realizó a partir de 1997 el proyecto “Scenarios Europe 2010. Five possible futures for Europe”, con el fin de producir un conjunto coherente de imágenes de futuro de Europa. Su objetivo principal era doble: estimular el debate público dentro y fuera de la Comisión sobre el proceso de integración europea; y ayudar a desarrollar una herramienta de trabajo para orientar las políticas y estrategias en una perspectiva

---

<sup>7</sup> Para una mirada reciente y comparada de los ejercicios de foresight, ver Linstone & Grupp (1999), Gavigan & Scapolo (1999), Svensson & Svensson (1999). Para diversas ópticas de la experiencia inglesa, mirar Barré (2000), Keenan (1999) Georghiou (1996) y Willis (1999).

<sup>8</sup> A mi modo de ver el IPTS utiliza la palabra prospectiva en el sentido general de estudios prospectivos o estudios del futuro y no en el sentido específico, adscrito a lo que se entiende por prospectiva en el contexto francés. Por el sentido y las metodologías empleadas, sus esquemas de trabajo pueden considerarse más cercanas al foresight contemporáneo y no a la prospectiva estratégica.

común. Participaron en su elaboración diferentes grupos de trabajo de funcionarios de la Comisión y otros expertos, a saber: Instituciones y governance, cohesión económica y social, adaptabilidad económica, alargamiento de la Unión, y entorno internacional. A través de sesiones de lluvias de ideas se canalizaron el conocimiento existente y las ideas emergentes para elaborar cinco escenarios de naturaleza cualitativa. Estos presentan aspectos críticos, limitaciones y oportunidades en diferentes áreas de política.

Ahora bien, sobre los estudios de previsión (foresight studies) en América Latina existe una doble sensación. Por un lado existe conciencia de que éstos incorporan nuevos elementos y paradigmas. Pero por otro lado existe el riesgo de que resurjan camuflados los viejos vicios del pronóstico tecnológico, entre ellos, reproducir el desfase entre tecnología y sociedad. Por ejemplo, al hacer demasiado énfasis sobre el cálculo de futuros probables en el sector tecnológico sin contar con una adecuada reflexión del contexto histórico, institucional y cultural que le da sentido a tales ejercicios. O bien, al no tener en cuenta la democratización económica como fundamento del marco de trabajo, no replantear el rol que juega la comunidad de investigadores en la toma de decisiones o subvalorar el papel que puede jugar la innovación en la solución de los problemas sociales y la transformación de las demandas sociales (Cfr. Dagnino & Thomas, 1999). A diferencia del viejo continente, donde ya hay una gran cantidad de problemas resueltos y se cuenta con un proyecto de construcción colectiva como es la Unión Europea, y donde la preocupación por la tecnología reviste por tanto un carácter específico y especializado, en América Latina no existen consensos acerca de que queremos ni para donde vamos. De consecuencia hay que hacer dos cosas al mismo tiempo. Además de pensar el desarrollo de la tecnología hay que explorar alternativas de desarrollo y plantear una visión estratégica y un proyecto colectivo. Otro aspecto crucial para trabajar en nuestro continente es superar las barreras organizativas para formar comunidades de aprendizaje, vale decir, para juntar masivamente gente calificada y facilitar procesos de aprendizaje colectivo, para pensar en conjunto e incorporar los resultados de su esfuerzo en una agenda institucional. Así las cosas, más que una moda o un fin en sí misma, la previsión tecnológica es antetodo un medio para identificar y clarificar los objetivos sociales.

### 3.2.3 La planificación por escenarios

Este enfoque es muy conocido sobretodo en el medio empresarial, a partir del intenso trabajo desplegado por el Grupo de Planificación de la multinacional Royal Dutch/Shell, desde principios de los años 70. Tal práctica fue exitosa, por ejemplo, en la anticipación de la crisis petrolera del 73, los problemas políticos en la ex-Unión Soviética a mediados de los años ochenta y la exploración de fuentes de energía, petróleo y gas natural. Este enfoque además ha contribuido a impulsar una corriente de teoría organizacional orientada a entender la planificación como un proceso continuo de aprendizaje, la cual puede servir de referencia para guiar procesos de modernización del Estado y de transformación de las grandes empresas del Estado<sup>9</sup>.

La escuela de la Shell se forjó alrededor de un grupo de autores representativos, los cuales formaron parte de la compañía en diversos momentos. Entre las figuras de lo que se podría catalogar como la primera generación se encuentra Pierre Wack, cabeza del Grupo de Planificación en los años setenta y quien dio varios de los elementos teóricos más interesantes, tales como la adaptación de las empresas al entorno general, los tipos de escenarios, y el rol de la percepción y los modelos mentales de los decisores. Pero igualmente son centrales las obras de Arie de Geus (1998),

<sup>9</sup> Por planificación por escenarios se entenderá principalmente la labor y la conceptualización propuesta por la “escuela de la Shell”. La denomino “escuela” por la coherencia y el desarrollo de ideas que ha generado con el tiempo una comunidad de investigadores, consultores y hombres de empresa, creando un modo de ver y practicar la planificación como proceso de aprendizaje. Este esquema es similar al desarrollado por firmas como Global Business Network y Stanford Research Institute (SRI), cfr. Wilson (1998, 2000). Una interpretación diferente es la sugerida por Battelle Management Consulting, The Futures Group y el Laboratorio de Prospectiva y Estrategia (LIPS) encabezado por Michel Godet y Fabrice Roubelat, en París. De este modo se distingue la concepción de la escuela de la Shell del uso instrumental que otros autores y escuelas hacen de los escenarios como fines en sí mismos, concebidos como meras herramientas. Para ver la constelación de opciones en el uso de escenarios ver Profutures (1995), Fahey & Randall (1998), Ringland (1998) y el número especial de la revista *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 65, N. 1, 2000.

Peter Schwartz (1996) y Kees Van der Haijden (1996), quienes desarrollaron conceptos acerca de las empresas vivientes, la coevolución de la cultura organizacional y la utilización de herramientas de planificación, y el perfeccionamiento del método de los escenarios de acuerdo a las necesidades y las prácticas empresariales. De otra parte, en los años noventa la segunda generación explícitamente se ha enfocado sobre el tema de las organizaciones inteligentes u organizaciones que aprenden a aprender. Ha producido aplicaciones de primera importancia en las cuales compañías como Ford invierten millones de dólares; es el caso del entrenamiento en métodos para generar aprendizaje en equipo, formar una visión compartida, manejar el pensamiento sistémico, analizar los modelos mentales, etc. Así mismo en este lapso se ha procurado extrapolar la metodología de escenarios a la exploración del entorno de una nación, lo cual se utiliza para hacer el análisis competitivo y de riesgo de un país, como en Canadá, Japón y Chipre, y para la solución de conflictos, como en el caso de Suráfrica y Colombia. Aquí son importantes nombres tales como Adam Kahane (1992a, 1992b, 1998) y Peter Senge, y firmas tales como Innovation Associates y The Center for Generative Leadership de Boston.

De acuerdo con Pierre Wack (1985), la diferencia entre los escenarios desarrollados por la Shell y los ejercicios que realizan usualmente otras compañías no responde tanto a su naturaleza técnica ni a los pasos que componen la metodología, cuanto a la filosofía subyacente acerca del aprendizaje en las organizaciones<sup>10</sup>. Esta supone ante todo trabajar sobre las capacidades humanas de exploración, descubrimiento y experimentación para reconocer incertidumbres específicas, y para diseñar y aplicar sistemas para admitir el error y corregir los errores de adaptación al entorno apenas ocurran. Los procesos de aprendizaje basados en los escenarios representan ciclos continuos de actividad orientados a cumplir tres funciones esenciales:

- La función *cautelativa*, para prever los riesgos y comprender su naturaleza.
- La función *empresadora*, para descubrir alternativas estratégicas precedentemente ignoradas.
- La función *cognitiva*, para organizar y entender eficazmente un conjunto aparentemente incoherente de datos de naturaleza económica, técnica, política, social y competitiva, y traducirlos en esquemas útiles para sustentar y perfeccionar el juicio de los decisores.

Todo esto presupone mucho más que el simple manejo de las técnicas. La continua adaptación al cambio, en este sentido, requiere de aptitudes para las relaciones humanas como la admisión y el manejo emocional de la ambigüedad, la tolerancia del conflicto ideológico y conceptual, la comunicación interpersonal, la escucha y la comprensión del otro. De acuerdo con Wack el empleo puro y simple de técnicas complejas de análisis de decisiones no conduce automáticamente a escoger las mejores opciones. Se requiere esencialmente trabajar sobre los modelos mentales de los gerentes y la transformación de la cultura organizacional. Los beneficios de crear una atmósfera proclive al aprendizaje organizacional en la Shell fueron:

- Una toma de decisiones más robusta, basada en la capacidad de estructurar sistemáticamente la visión y la misión empresarial, focalizar la agenda estratégica, reducir la complejidad y manejar la incertidumbre.
- La expansión de la percepción corporativa, para analizar supuestos acerca del entorno, ver las cosas de diferente manera, proponer nuevas teorías de acción, enriquecer la perspectiva, y mejorar el diálogo entre las diferentes culturas presentes en la organización;
- El fomento del liderazgo y la mejor preparación de la dirección, evidente en elementos como una mayor apertura mental propicia a la generación de innovaciones, el mejoramiento de la cultura y el clima organizacional a través de la creación de un lenguaje común, y una mayor sintonía con el entorno, necesaria para “leer” las señales del cambio estructural desde las primeras etapas y desencadenar acciones institucionales pertinentes.

---

<sup>10</sup> Es el caso de empresas como British Airways, Cable & Wireless, European Centre for Research into Computing, Electrolux, UK's National Health Service, Krone y United Distillers. Ver: Ringland (1998).

La labor de la “escuela de la Shell” es un modelo en el ámbito empresarial por el trabajo sobre la cultura organizacional y la psicología básica de la toma de decisiones. Llama la atención positivamente su sensibilidad, valor y voluntad para experimentar e invertir en investigación y desarrollo de la planificación por escenarios. De hecho, refieren Schwartz y Van der Heijden (1996) que fueron necesarios más de dos décadas de práctica en la compañía Shell para adquirir una conciencia colectiva en todos los niveles de la organización sobre las exigencias de este tipo de aprendizaje. Ahora bien, vistas las cosas desde el punto de vista de América Latina no puede olvidarse el mensaje principal, en el sentido de que el uso de las herramientas de planificación debe evolucionar al mismo tiempo que la cultura organizacional. Los escenarios no pueden caer en un vacío institucional. Su éxito como radar organizacional, como ciclo continuo de percepción del entorno, depende del grado y el proceso de aprendizaje vigente en la empresa o institución que los elabora y utiliza. Se requiere una infraestructura de aprendizaje orientada a la experimentación práctica, la difusión de innovaciones y el desarrollo de capacidades. No obstante, Peter Senge (1994, 1999), profesor del MIT y líder mundial en esta materia, subraya que son relativamente pocas las empresas que se acercan al “ideal” y se convierten realmente en organizaciones que aprenden. Para Senge, solo el 10% de la jerarquía superior de las empresas norteamericanas tiene la capacidad de ponerse por encima de las tradicionales luchas por el poder político en las organizaciones y producir procesos genuinos de aprendizaje. Pero este factor no debe desalentar los esfuerzos latinoamericanos. Se debe advertir sobre la dificultad de actuar en culturas organizacionales jerárquicas y autoritarias que operan inhibiendo la transformación del status quo. Así mismo se debe señalar que, si bien se registran cambios frecuentes en procesos rutinarios, el cambio de valores y supuestos fuertemente arraigados no es tan usual. El cambio profundo comporta altos niveles de conflicto pero puede ser viable en cuanto los factores culturales sean enfrentados.

Finalmente, debe advertirse sobre los cuidados de extrapolar la planificación por escenarios que sigue la experiencia de la Shell al nivel territorial y estatal. No se puede olvidar que el modelo ha funcionado con éxito en ambientes empresariales ágiles y flexibles, permeados por una fuerte formación en estrategia corporativa y comprometidos con procesos de largo aliento. Cuando se adapta esta concepción y esta metodología al desarrollo de un país debe tenerse en cuenta que se requiere una base de datos muy completa y que la participación no puede reducirse a un conjunto de notables elegidos a dedo. Se necesita una sólida formación complementaria basada en ciencias políticas, sociales y económicas, a la altura de la complejidad del sistema bajo estudio, capaz de lidiar con ambientes jerárquicos, burocráticos y clientelistas. Los escenarios son una herramienta importante pero de ninguna manera la única técnica disponible para los futuristas.

### **3.2.4 La prospectiva estratégica**

La prospectiva estratégica representa en propiedad a la segunda generación de la prospectiva francesa. La primera generación surgió del trabajo pionero de Gaston Berger, quien acudió a la filosofía husserliana para ampliar los horizontes de reflexión sobre el futuro. Berger (1964) básicamente pensaba en la necesidad de construir una antropología que permitiera reconocer el sentido general de las transformaciones históricas, y facilitar el análisis de la velocidad, las causas y consecuencias de los cambios sociales. Luego, a partir del trabajo de Pierre Massé en la Délégation d’Aménagement du Territoire et de l’Action Regionale (DATAR) antes de 1970 y otros pioneros, se efectuó una importante difusión de la prospectiva en el sector público francés.

Con el tiempo, instituciones como Electricidad de Francia, el Ministerio de la Defensa, el Commissariat General du Plan y otras, facilitaron el desarrollo de un enfoque que tomó distancia respecto al tradicional pronóstico (forecasting) de origen anglosajón. En los años setenta Michel Godet y otros tradujeron la prospectiva un tanto literaria de la primera generación en una práctica concreta, apoyándose en la formalización matemática, el cálculo de probabilidades y la investigación operacional. A partir de los métodos creados por expertos norteamericanos como Theodoro Gordon y Olav Helmer en los años sesenta, se terminó por poner a punto una caja de

herramientas, un conjunto de técnicas ensambladas alrededor del método de los escenarios, tales como el análisis estructural, las matrices de impacto cruzado, el análisis multicriterios, el análisis morfológico, el análisis de las estrategias de los actores, etc. A través del desarrollo de tales herramientas informáticas se dió impulso a una nueva ola de aplicaciones de la prospectiva en la industria, las organizaciones del sector público y la administración territorial, en Francia y en otras latitudes. Este proceso tomó fuerza en los años ochenta e involucró a grandes empresas estatales y los Centros de Prospectiva y Evaluación de diversos ministerios franceses. Un aspecto central de este período es que la prospectiva terminó por ponerse al servicio de la acción estratégica y del proyecto de empresa, razón por la cual Michel Godet comenzó a difundir el concepto de prospectiva-estratégica, apoyado sobre la base conceptual de la economía industrial y de la estadística, así como de la escuela clásica de estrategia derivada de la escuela de la Universidad de Harvard.

A mediados de los noventa, A.E. Saab (1996) hizo un balance en entidades como Loreal, Elf Aquitaine, La Poste y France Telecom, o empresas públicas como Electricidad de Francia (EDF), Ferrocarriles de Francia (SNCF), y el Ministerio de la Defensa, a partir del cual distinguió cuatro tipos de prácticas principales de prospectiva estratégica:

- La Atención o vigía tecnológica
- La proyección y la elaboración de mapas estratégicos, mapas de riesgo y de temas importantes;
- El análisis de urgencias estratégicas o la investigación sobre focos de interés específico;
- La comprensión y escucha del entorno, orientada a establecer filtros de percepción en las empresas para anticipar eventos, factores de cambio y actores productores de rupturas potenciales.

Sin embargo, una intensa autocrítica hacia finales de los noventa ha contribuido a gestar la formación de una tercera generación de la prospectiva francesa, de la cual puedan ya delinearse algunos trazos básicos<sup>11</sup>. Hechos como los Contratos de Plan entre el Estado y las regiones, el importante informe Baile (1998) producido por el Consejo Económico y Social, los Coloquios del Cerisy (1998-2000), el libro en homenaje a Jacques Lesourne (2000) y la Biental del Futuro realizada a finales del año 2000, permiten establecer que en el campo de la prospectiva territorial las cosas están cambiando. Asuntos como la competitividad territorial, el desarrollo sostenible, la gobernanza urbana y la gestión de las relaciones entre lo local y lo global han puesto en el centro del interés conceptos como auto-organización, decisión pública e inteligencia colectiva, en contraste con el énfasis que la segunda generación de la prospectiva hizo en la economía industrial y la estadística.

Con gran influencia de las ciencias políticas y otras disciplinas, se han desarrollado otros métodos orientados a facilitar la movilización colectiva de los ciudadanos y el trabajo<sup>12</sup> con los actores a nivel local. Métodos como las auditorías de los actores concernientes, las rejillas de lectura y otros, han facilitado la participación de los ciudadanos, el arbitraje de sus conflictos, y la reunión de los responsables en la toma de decisiones. Todo este movimiento se plasma por ejemplo en ejercicios recientes como Limousin 2017, Millenaire 3 Grand Lyon, Nord Pas de Calais, Ile de France 2015, Strasbourg y Eurocities. Un grupo creciente de funcionarios públicos y consultores han contribuido decisivamente en esta nueva etapa, entre ellos J.P. Bailly y Fabienne Goux-Baudiment. La nota distintiva de este movimiento es su fuerte preocupación por realizar una prospectiva más acorde con un nuevo contexto y proceso de decisión pública y privada, marcada por el aumento del intercambio entre múltiples polos de poder en la sociedad, caracterizado por la

---

<sup>11</sup> Por demás, la crítica a la prospectiva estratégica se ha dado en otros contextos. Por ejemplo, para Gausemeier, Juergen; Fink, Alexander, Schlake, Oliver (1996) la prospectiva estratégica es una forma francesa -y complicada- de hacer escenarios.

<sup>12</sup> Es de anotar que recientemente también ha aparecido en francés una bibliografía significativa sobre prospectiva en el campo de las organizaciones, que presenta desarrollos aparte de la concepción de la prospectiva estratégica propuesta por Michel Godet. Verbigracia, Gabillet (1999) y Baumard (1996), quienes se acercan a los paradigmas administrativos que trabajan con temas como los modelos mentales y los aspectos psicosociales y no con temas derivados de la economía industrial y la estadística.

influencia de las redes transversales de experticia y el valor de la inteligencia colectiva. Se pretende conciliar el rol del futurista con el rol del actor en la vida cotidiana, generar una prospectiva interactiva, ejercida continuamente, muy enraizada en el presente, capaz de dialogar con la población y prepararse conjuntamente para habitar el tiempo. En suma, una prospectiva enfocada a aclarar las transformaciones presentes en la sociedad pero todavía no percibidas por los expertos, los decisores y los medios de comunicación; una prospectiva capaz de volver viable lo deseable, que promueva iniciativas de carácter demostrativo y estimule a las poblaciones innovadoras.

De esta forma, los territorios franceses están mejorando la capacidad que tiene la sociedad civil para generar proyectos de futuro, afrontar los requerimientos de inteligencia económica, marketing local y regional, y reorientación de su estructura productiva e institucional, propios de la aguda competencia por los flujos de inversión en el ámbito internacional. La experimentación de nuevas formas de interacción entre el sector público y el privado también cobija las redes de ciudades y los territorios de diferentes países<sup>13</sup>.

Así las cosas, la prospectiva francesa ha transitado en las últimas cuatro décadas a través de tres generaciones de prácticas metodológicas e institucionales. La primera se caracterizó por su rico componente axiológico de corte humanista. La segunda, conocida propiamente como prospectiva estratégica, desarrolló una caja de herramientas que ha facilitado el accionar de los estudiosos y produjo una aproximación a la planeación estratégica. Por su parte, la tercera generación se encuentra en formación, y trata de elaborar propuestas adecuadas a la naturaleza propia de la gestión de los territorios, cuidando de no extrapolar mecánicamente las concepciones vinculadas con la prospectiva industrial.

La prospectiva estratégica es el tipo de prospectiva francesa la más difundida en América Latina a partir del trabajo pionero de Michel Godet y sus seguidores. Sin duda ha contribuido a llevar a cabo procesos exitosos en diversos países del continente. Pero a las críticas a la prospectiva estratégica válidas en el contexto francés, se le puede agregar en América Latina la necesidad de flexibilizar los ejercicios a nivel territorial y afrontar las características políticas y culturales de nuestras instituciones y nuestra forma de tomar las decisiones. Cuestiones éstas a las que apunta directamente la tercera generación de la prospectiva francesa en proceso de formación<sup>14</sup>.

### 3.2.5 La previsión humana y social

Este enfoque tiene un fuerte componente ético-cultural que le hace portavoz de la tradición humanista de los pioneros de la disciplina. Conserva amplias conexiones con la primera generación de la prospectiva francesa pero ha recibido ulteriores influencias, y le trasciende, gracias a la contribución de pensadores como A. Peccei, A. Nandy, M. Elmahandra, Fuchs, Henrici, y E. Masini en los años setenta y ochenta (Cfr. Beltrao, 1977). La previsión humana y social analiza temas educativos, socio-demográficos, de desarrollo de la sociedad civil, y conflicto social, por ejemplo. Casos representativos tratados desde esta corriente son los trabajos sobre los futuros de las culturas coordinados por Eleonora Masini (1993) para Unesco, los escenarios para Italia y Colombia sobre alternativas futuras de sociedades multiculturales (Angulo, Conversi, Masini y Medina, 2000), diversos estudios sobre la naturaleza de las visiones, de futuro como el libro “Futuros de Sociedades Deseables”, coordinado por Masini & Galtung (1983). Hasta el momento la previsión humana y social ha creado tres tipos de aporte empíricos: -el diseño de cursos y seminarios de formación; - la

---

<sup>13</sup> Habría que señalar que esta dinámica es característica pero no es exclusiva de los territorios franceses. Los procesos de cooperación impulsados por la Unión Europea han contribuido a la rápida difusión de las mejores prácticas en términos del fomento de la auto-organización de los territorios. Los grandes programas de la Unión han dado lineamientos estratégicos importantes pero los territorios se han visto en la necesidad de fortalecer su poder de negociación y la capacidad de propuesta para acceder a los recursos institucionales y alcanzar una mejor posición competitiva. Otro tipo de procesos territoriales particularmente interesantes al efecto son descritos en los trabajos de Paolo Perulli (1998, 2000).

<sup>14</sup> Para profundizar en la primera generación de la prospectiva, los textos clásicos son los de Berger (1964) y De Jouvenel (1967). Para la segunda generación ver Godet (1997) y Lesourne & Stofaers (1996). Para la tercera son claves Bailly (1998), Heurgon & Landrieu (2000) y Goux Baudiment (2000).

prueba y ajuste de la metodología de los escenarios en situaciones reales; y – el diseño de metodologías para la elaboración de visiones compartidas de futuro, tales como el “juego de los valores”. El sello básico de sus herramientas es su orientación al establecimiento de comunicación entre gente que no se entiende, y la identificación de actores, valores y objetivos para comprender las raíces de los conflictos y encontrar creativamente soluciones compartidas<sup>15</sup>.

Sin embargo, su especificidad no radica en el objeto, en la medida en que otras perspectivas han abordado los valores y “lo social” como sector de la sociedad sino en la forma de concebir la actividad previsional, esto es, en la manera en que incorpora sus elementos propios en la formación y el que hacer del futurista. Prever, en el sentido de la previsión humana y social, es un modo de pensar y vivir, tanto o más que un conjunto de técnicas y saberes para operar sobre el mundo. Eleonora Masini (1993) establece que la diferencia con el pronóstico y la prospectiva estratégica radica en:

- El rol de las visiones en la identificación de los futuros deseables
- El peso que se le otorga a los valores presentes y futuros en el análisis y construcción de la realidad; y
- En el rol “constructor de la sociedad” del futurista humano y social, en lugar del rol meramente observador del pronosticador o del prospectivista tradicional.

En este punto la previsión humana y social difiere de las vertientes del pronóstico y la planificación por escenarios, en cuanto aquellas se piensan neutrales frente a los valores. Pero comparte con los pioneros de la primera generación de la prospectiva francesa el concepto de que anticipar es algo más que mirar las cosas como están y como podrían ser, sobretodo implica contribuir a realizar un futuro deseable en la acción. No obstante, se separa claramente de la prospectiva estratégica o de segunda generación en cuanto ésta enfatizó los aspectos operacionales pero puso en segundo término la impronta humanista original. De esta forma, si la utopía se preocupa por la formulación de mundos ideales, el pronóstico busca identificar la probabilidad de ocurrencia de un evento futuro y la prospectiva estratégica pretende anticipar para actuar, la previsión humana y social se centra en la construcción de un proyecto futuro y su realización en la acción.<sup>16</sup> El futuro no es solo para ser imaginado o explorado sino y principalmente para ser construido con base en un compromiso ético con los valores propios de lo público, el bien común, y el desarrollo humano y sostenible. No se trata de “colonizar” el futuro sino de desplegar las capacidades y la imaginación de una persona, institución o sociedad para que conciba y asuma sus escogencias con responsabilidad social.

De otro lado, si el pronóstico, la planificación por escenarios y la prospectiva estratégica se han preocupado por el desarrollo de técnicas y su aplicación a través de los sistemas de decisión y planificación, la previsión humana y social destaca la necesidad de ahondar en los niveles epistemológicos, axiológicos y ontológicos más profundos, vinculados con el estudio de las teorías del cambio social, la transformación cultural, y la construcción social de la realidad; razón por la cual insiste en la necesidad de mantener un diálogo constante y creativo con las ciencias sociales,

---

<sup>15</sup> Para ver las características del método de los escenarios vistos desde la previsión humana y social, ver Masini & Medina (2000). Para una aplicación concreta, por ejemplo, el proyecto sobre alternativas futuras de sociedades multiculturales, apoyado por Unesco-Pontificia Universidad Gregoriana-Universidad Externado de Colombia y la Universidad del Valle, investigó un sistema de variables que incluía el entorno del país, culturas occidentales y no occidentales, conflicto y sociedad civil, desarrollo humano y derechos humanos, migración y movilidad humana, y género y familia. Luego de preparar conceptualmente cada variable y mirar su desarrollo empírico a través de tendencias y semillas del cambio, los escenarios se focalizaron en las variables clave del conflicto y la exclusión social resultante. Mediante la participación de actores decisores reales, representativos de diversas tendencias y corrientes de opinión, se presentaron alternativas para favorecer el diálogo y la orientación humana y social de la sociedad colombiana.

<sup>16</sup> Aquí se pone el acento en la ideación y realización de un proyecto y no en la acción de hacer proyecciones o extrapolaciones de fenómenos pasados hacia el futuro. Se retoma el proyecto como una de las categorías fundamentales del pensamiento del siglo XX, desarrollada por Heidegger y Sartre. El proyecto se refiere a la manera que elige el ser de estar en el mundo. El hombre se convierte en aquello que él mismo se hace. Remite a la acción de “lanzar hacia adelante” (derivado del latín *projectare*). Designa la acción que uno se propone realizar. Implica la representación de un futuro que se desea alcanzar. Pone en relación, de modo significativo, el pasado, el presente y el futuro. Pero es el futuro el que le da sentido concreto al pasado y al presente, los reinterpreta a la luz de la intencionalidad; permite distanciarse de aquellos poniendo en obra la libertad humana. Ver: Henrici (1977) y Guichard (1995).

humanas, políticas y económicas. En esta medida, la previsión humana y social puede entenderse como una perspectiva de investigación acerca de los futuros posibles de la humanidad, que permite desarrollar elementos de prevención social y construcción de proyectos futuros. Significa una concepción amplia de la previsión. Prever no se limita a anticipar o producir imágenes más o menos concienzudas acerca de las alternativas futuras. Implica también velar por su puesta en escena, por la realización del ser humano, con valores del ser humano, a través del proyecto en la acción. Así las cosas, las funciones básicas de la previsión podrían sintetizarse así

- *Clarificadora*, para comprender mejor el cambio social
- *Proyectiva*, para ampliar y estimular la imaginación
- *Organizativa*, para lograr sinergia entre los actores y generar desarrollo a través de la realización de los proyectos de futuro; y
- *Educativa*: para aprender continuamente y tomar conciencia de nuestro activo papel en el presente como constructores de futuro.

La previsión humana y social plantea elementos importantes para América Latina. A pesar de sus desarrollos, le falta avanzar aún más en la creación de herramientas operacionales y valerse de las metodologías desarrolladas por otros enfoques pero siguiendo el norte ético trazado. Al respecto es fundamental su fertilización cruzada con experiencias de otros países en vías de desarrollo. En particular es vital la experiencia hindú y paquistaní. Sobre todo es vital consultar la labor en los años setenta y ochenta de pensadores como Romesh Tapar, Rajni Kothari y Ashis Nandy, organizados alrededor de la Revista *Seminar* y el Centro de Estudio de Sociedades en Desarrollo, o de autores como Z. Sardar (1999) y S. Inayatullah (1990, 1996), quienes en los años noventa han abierto caminos de interés en el campo de los estudios del desarrollo, y los fundamentos epistemológicos y críticos de los estudios del futuro. Este aporte, junto al de sociólogos como Immanuel Wallerstein (1998, 1997) son vitales para el análisis del sistema mundo desde perspectivas temporales amplias y para establecer fuertes bases sociológicas para la reflexión estructurada acerca del futuro. En cuanto a los asuntos éticos, es importante la afinidad alcanzada con los múltiples trabajos recientes de Unesco, en particular de Federico Mayor (1998, 1999) y Jeromé Bindé (1999) sobre la ética del futuro y sobre las principales características de una nueva civilización centrada en valores humanistas. También es significativa la labor de Edgar Morin (2000) para fundamentar los saberes necesarios para una educación para el futuro.

### 3.2.6 Los estudios globales

Para muchos estudiosos del futuro la introducción a los modelos globales advino a través de World Dynamics y “Los límites del crecimiento”, desarrollados por Forrester y Meadows en el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) a principios de los años setenta. Luego de veinte años de arduas polémicas sobre los métodos positivistas de construcción de modelos globales para la sociedad, y a partir de la Conferencia Mundial de Río de Janeiro (1992) sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se ha retomado el interés por los modelos integrados economía-ambiente-población. En este movimiento han influido las nuevas posibilidades técnicas que otorgan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, expresadas en la obtención de datos a través de Internet y su procesamiento a través de los sistemas de información geográfica. Pero también ha sido fundamental el desarrollo de la teoría de la complejidad, los modelos celulares y una gama de enfoques top-down y bottom-up. Hoy en día los modelos matemáticos son usados por gobiernos, empresas e investigadores. Pueden utilizar las bases de datos de las organizaciones internacionales y los países, que contienen elementos estadísticos y relieves territoriales (Cole, 1997).

Otro tipo de modelos son generados por redes globales de diálogo e intercambio como el World Order Models Project (WOMP), cuyo programa Global Civilization Initiative ha explorado la posibilidad de crear un orden mundial “justo”, gracias a serios estudios en ciencias políticas, derecho internacional, ecología, ciencias sociales y la experiencia de campo de cientos de asociaciones y grupos



humanitarios que hacen parte de la sociedad civil transnacional. Fruto de de esta indagación Falk (1999) ha propuesto un proyecto de gobierno humano, contrapuesto a la visión geopolítica tradicional, que se basa en la oposición de los intereses de grupos de poder y no contempla alternativas diversas. A partir de una argumentación sólida y realista de las relaciones políticas, sociales, culturales y económicas globales, demuestra que hacia el futuro es imprescindible adoptar principios y propuestas relativos a la acción no violenta, limitación y supresión de la guerra como medio político, satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, legalidad de las relaciones internacionales y otros.

De otro lado, en los últimos veinticinco años, junto con la aparición de las tecnologías de la información, la teoría de la decisión ha evolucionado y ha dado origen a la construcción de Sistemas Integrados de Apoyo a las decisiones (SAD). Se trata de instrumentos informáticos, basados en técnicas avanzadas de ingeniería de software que incorporan avances en materia de comportamiento humano y teoría del conocimiento. Entre éstos son importantes los Sistemas de Información para la Gestión (SIG), los Sistemas de Información para Ejecutivos (SIE) y los Sistemas de Apoyo a las decisiones en Grupo (SADG), orientados a satisfacer las crecientes necesidades de comunicación y de trabajo en equipo (Hernández y Canarelli, 1996). Los “fuzzy escenarios”, los árboles de decisión, las redes neuronales difusas y los algoritmos genéticos basados en la selección natural son algunos de los métodos utilizados para extraer conocimientos basados en reglas, a partir de datos.

### **3.2.7 Las visiones de futuro**

Los trabajos sobre visiones y futuros deseables han sido impulsados por múltiples corrientes. Una labor significativa es la propuesta por el Ministerio de Industria y Comercio Internacional del Japón (MITI) para generar consensos entre la industria, el gobierno y la universidad en materia de prioridades de inversión y política pública en industria y ciencia y tecnología (Watanabe, 2000). Dentro de las perspectivas clásicas, es representativa la labor de Elise Boulding en el tema de educación para la paz, particularmente en la generación de valores, actitudes y comportamientos para afrontar constructivamente el conflicto y la diferencia. Igualmente es básico el modelo de apoyo al sistema judicial de Hawaii, que ha provisto Jim Dator a través del Hawaii Research Center for Futures Studies, en términos de soporte para la comprensión de nuevos temas y la identificación de prioridades en la agenda legislativa, sobretodo en el campo de ciencia y tecnología, medio ambiente, comunicaciones y agricultura.

De otro lado, en el discurso empresarial norteamericano la visión tiene por función orientar y facilitar los cambios en las organizaciones. La vertiente del liderazgo visionario tuvo un importante desarrollo a partir de los trabajos de Warren Bennis y Burt Nanus entre 1971 y 1987 en el Center of Futures Research (University of Southern California), muchos de los cuales fueron financiados por grandes empresas como AT&T, Atlantic Richfield, Ford, General Electric, Prudential y Sears Roebuck, como parte de sus esfuerzos para enfrentar la ardua competencia mundial en los años noventa. De esta forma, en lugar de la vieja definición del liderazgo autoritario de origen militar, o del liderazgo de tipo carismático, se ha reivindicado un tipo de liderazgo basado en la visión, y la capacidad de motivar y dar sentido a una fuerza laboral cada vez más educada.

De otra parte, una segunda corriente formada por institutos futuristas y grandes empresas de consultoría se ha encargado de la construcción de visiones compartidas de futuro para comunidades y gobiernos territoriales. Un ejemplo representativo es el llevado a cabo por el Institute for Alternative Futures (Virginia, USA) en el sector de la salud, quien ofrece un paquete completo de servicios de asesoría en el entrenamiento en creación de visiones (visión coaching), relacionado con el análisis del medio ambiente de los negocios (Environmental Scans), pronóstico (forecasting), elaboración de escenarios (scenario development) y planeación estratégica (strategic planning). Por su parte, Louis Jacques Filion de la Ecoles Des Hautes Etudes Commerciales (HEC) de Montreal ha realizado una reflexión más profunda sobre los elementos que influyen en el proceso para crear y

compartir una visión en la pequeña y mediana empresa, con base en una larga experiencia en contextos culturales diversos, como el Canadá y Brasil, principalmente<sup>17</sup>.

### 3.3 Otros casos representativos

#### 3.3.1 La experiencia finlandesa

Un ejemplo clave en el desarrollo institucional en red es sin duda alguna el de Finlandia. A este apretado tejido de instituciones pertenecen entre otros la escuela de economía y administración de negocios de Turki (Turku School of Economics and Business Administration), el centro finlandés de investigación de futuros (Finland Futures Research Centre), la academia de futuros de Finlandia (Finland Futures Academy), la sociedad de estudios del futuro de Finlandia (Finish Society for futures studies) y la revista Futura. Esta red promueve diversas iniciativas como congresos, investigaciones y proyectos con orientación futurista. Algunos de tales iniciativas han tenido gran repercusión internacional, como es el caso de su alianza con la World Futures Studies Federation para realizar el seminario internacional sobre metodologías en estudios del futuro (The Quest for the futures: a methodology seminar in Futures Studies, 2000).

Pero quizás el caso más representativo para América Latina lo representa el Comité Parlamentario para el futuro. Esta oficina hace monitoreo del cambio tecnológico y social, realiza investigaciones y reportes de primer interés para el mundo político finlandés. El Comité para el Futuro es uno de los quince comités del Parlamento Finlandés. El Comité tiene 17 miembros, pertenecientes al Parlamento y representantes de diferentes partidos políticos. Este analiza el futuro de Finlandia y el desarrollo con el cual se determinará qué futuro y hacia que perspectiva se deberá optar en el largo plazo. Un pequeño ejemplo de los desarrollos que ha realizado el Comité y con los cuales se ha visto involucrado son: - Ha escrito una detallada propuesta en dos reportes del gobierno sobre el futuro (1997-1998), el primero de los cuales se centra en los problemas globales y europeos, y el segundo, en Finlandia. Ha iniciado una evaluación sobre tecnología preparando dos evaluaciones, la primera sobre los negocios de una planta de tecnología genética y producción de alimentos, el segundo sobre técnicas de aprendizaje. Ha participado en el Programa *Eureka*, el cual comprende nuevas formas de cooperación e investigación y desarrollo entre los Estados con miras a aumentar la competitividad europea; ha reunido la red de Evaluación Tecnológica del Parlamento Europeo, ha preparado una serie de videos y seminarios centrados en modelos de éxito, discutiendo con expertos de Singapur, Corea del Sur y China. Ha preparado un reporte comparativo centrado en la economía, empleo y tecnología, con relación al Estado de Wisconsin (Estados Unidos), el cual se asemeja en muchos aspectos a Finlandia. Preparó una visita a Wisconsin de jóvenes finlandeses llamada “embajadores del conocimiento”. Empezó una serie de conferencias para los empleados del Parlamento, encabezada por el Presidente de la nación y altos funcionarios. Ha colaborado con el Instituto Finlandés en Londres, la Embajada Finlandesa en Tokio y la Escuela de postgrados de la Universidad de Cambridge, sobre el futuro de las ciudades. Ha desarrollado políticas para el uso de internet; ha hecho parte de los Foros Regionales del Futuro, organizados por la oficina del Primer Ministro. Ha visitado universidades y compañías de tecnologías de punta. Ha monitoreado y llevado a cabo un reporte de síntesis sobre los asuntos de futuro que han discutido el gobierno y los diferentes Secretarios Permanentes del Parlamento. Ha elaborado una página Web de información actual sobre los asuntos del Comité.

<sup>17</sup> El modelo de Elise Boulding ha sido referente principal para asociaciones como la International University of People's Institutions for Peace (IUPIP) y la International Peace Research Association, mientras que el modelo de Jim Dator ha sido decisivo para la labor de Jordi Serra en el Centro Catalán de Prospectiva. Laszlo (1998) y el Club de Budapest han producido visiones muy acusadas sobre los problemas del siglo XXI. Chihiro Watanabe (2000) examina la experiencia japonesa sobre visiones, desde la perspectiva de coevolución de las relaciones entre ciencia y gobierno. Autores como Kotter (1996), Kouzes & Posner (1995) y Collins & Porras (1996) han profundizado en la corriente del liderazgo visionario.

Es esta actividad conjunta y permanente la que le ha permitido a Finlandia superar el adverso entorno de finales de los años 80 y principios de los años noventa a partir de la crisis de la economía de la Unión Soviética. Su enorme esfuerzo por pensar la sociedad finlandesa y escoger nuevos sectores económicos ha dado sus frutos, como es el caso de la telefonía celular y el éxito de compañías como Nokia, a pesar de que no se contaba con fuertes antecedentes en el campo.

### **3.3.2 La experiencia latinoamericana<sup>18</sup>**

En Latinoamérica se cuenta con un patrimonio de experiencias y una historia de realizaciones e iniciativas importantes, fruto de un dinámico proceso histórico. En un primer momento, entre 1960 y 1980, surgieron los pioneros. Los primeros ejercicios se realizaron en medio del clima político de la época, caracterizado por el debate entre marxismo y funcionalismo. Núcleos importantes comenzaron a generar escuelas, particularmente en México, Argentina y Brasil, a partir de puntos de referencia como la Fundación Javier Barrios Sierra, la Fundación Bariloche, la Universidad de Sao Paulo y la Universidad de Campinas, respectivamente. En los años setenta se ideó el modelo Bariloche, quizás el más agudo y crítico modelo global realizado hasta la fecha. En los años 80 hubo un gran interés por los modelos econométricos, se comenzaron a difundir las herramientas metodológicas y se llevaron a cabo esfuerzos de cooperación en materia de ciencia, tecnología y sociedad, como es el caso del proyecto de Prospectiva Tecnológica Latinoamericana (Tepla). Igualmente fué decisivo el rol desempeñado por algunas instituciones internacionales y por los gobiernos militares en algunos países. Entidades como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Unesco realizaron proyectos relevantes. En la década de los noventa, además de los países anteriormente mencionados, Colombia, Venezuela, Cuba, Chile pusieron en marcha diferentes tipos de procesos orientados hacia la exploración de los futuros posibles. Son destacables los procesos de desarrollo local y regional, campo en el que se diseñaron modelos originales de planificación participativa como el de Porto Alegre en Brasil, Programas Ciudadanos como “El Cali que Queremos” en Colombia, Planes Estratégicos de ciudad como los de Buenos Aires y Medellín, Visiones Estratégicas como la de Antioquia Siglo XXI en Colombia y Neuquén en Argentina, etc. Así mismo es relevante la fundación de numerosos centros de prospectiva, a partir de la segunda mitad de la década. A pesar de la enorme actividad desplegada, se ha carecido de continuidad y relación con la clase política, lo cual ha dificultado la implementación de las recomendaciones producto de los diversos programas y proyectos. En este sentido, con base en la amplia experiencia latinoamericana Leone (1999) identifica 13 factores críticos para mejorar el desarrollo de los proyectos orientados hacia el futuro: -rigor metodológico; - masa crítica; - diferencias interdisciplinarias; - diferencias interinstitucionales; - liderazgo; - continuidad administrativa; - aislamiento institucional; - profundidad y alcance de los estudios; - vinculación de los resultados con la práctica institucional; - metodología; - y financiamiento.

De otra parte, no se puede hasta el momento distinguir claramente un tema o un tipo de institución característico como promotor de las investigaciones sobre los futuros posibles en América Latina. Existen importantes redes en acción como la Red Latinoamericana de Estudios Prospectivos, derivada de los Encuentros Latinoamericanos de Estudios Prospectivos a partir de 1997, y son notables las recientes iniciativas de la ONUDI en el campo tecnológico y de UNESCO, en materia de diseño de escenarios para el continente. Pero hace falta todavía mayor conectividad y coordinación entre las grandes instituciones internacionales para canalizar y potencializar los recursos e iniciativas disponibles. Grosso modo los logros institucionales pueden describirse así:

Con base en el interés de su Director General, Carlos Magariños, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) ha promovido la implantación de

---

<sup>18</sup> En un espacio tan pequeño resulta imposible hacer una síntesis completa y responsable de todas los procesos y ejercicios emprendidos en América Latina. Yero (1992), Leone (1999) y López Segrera (2000) han emprendido tal labor de una manera más completa- Aquí solo se pretende identificar algunos rasgos principales de tales prácticas. Para el caso del Caribe, ver Downes (2000) y ECLAC7CDCC (2000).

programas nacionales de prospectiva tecnológica para América Latina y el Caribe. Países como Argentina, Brasil, Uruguay, Venezuela y Chile han emprendido procesos mientras que Colombia y México se preparan para empezar. En especial es de resaltar la decisión del Presidente Lagos, de invertir 2 millones de dólares como parte de un ambicioso plan de ciencia y tecnología de 200 millones de dólares, en el estudio de las tecnologías más adecuadas para Chile de mediano y largo plazo<sup>19</sup>. Los programas intentan prever las alternativas que podrían seguir las economías y las tecnologías, a fin de preparar a la sociedad para tales cambios, para mantener o aumentar los niveles de crecimiento económico y desarrollo de la sociedad. En general se sigue el camino trazado por la Unión Europea, los Estados Unidos y el Japón, y se reconoce que en tales países los Estados de forma directa o indirecta establecen poderosas alianzas con firmas multinacionales o pequeñas y medianas empresas especializadas, e invierten ingentes sumas en investigación y desarrollo científico-tecnológico y su aplicación industrial. Hecho que contrasta con las sugerencias imperantes en América Latina sobre la abstención de participación del Estado en la economía y el reclamo acerca de la desinversión estatal en la industria y los servicios.

La misión de la red Latinoamericana de Estudios Prospectivos es servir de apoyo y enlace entre los diferentes centros de prospectiva latinoamericanos y de todas aquellas personas que llevan a cabo investigaciones, análisis y estudios que pretendan tendencias o examinar alternativamente el futuro en el ámbito del continente. La labor de la red ha tenido un fuerte impulso por parte de Unesco, a través de su Director General para América Latina y el Caribe, Francisco López Segrera, hecho que ha permitido capitalizar el esfuerzo de líderes como Francisco Mojica, Horacio Godoy (q.e.p.d.), Axel Didriksson, Fabio Grobart, etc. Los tres primeros encuentros se efectuaron en Colombia (1997), México (1998) y Brasil (1999). El cuarto encuentro (2000) funcionó en forma descentralizada en la Universidad de La Habana, la Universidad Autónoma de México, la Universidad Externado de Colombia, la Escuela Superior de Mercadeo (Medellín), la Universidad de Pelotas (Brasil) y el Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva (Buenos Aires). Las actividades actuales se encaminan hacia el perfeccionamiento de un portal en internet a cargo de la Universidad Tecnológica Equinoccial en Quito, y la visualización de los desafíos que la globalización, la competitividad y las políticas neoliberales plantean al continente<sup>20</sup>.

Ahora bien, en cuanto a los enfoques utilizados, ha habido una actitud pragmática y ecléctica. En una primera etapa primaron la modelización y el pronóstico tecnológico y en una segunda oleada fue determinante la prospectiva estratégica. Sin lugar a dudas ésta ha sido muy aceptada en América Latina pero existen elementos de juicio para afirmar que esta tendencia puede estar cambiando<sup>21</sup>. A finales de los años noventa se ha abierto un debate vital: si la mera aplicación de técnicas para visualizar el futuro independientemente del contexto cultural presenta resultados

<sup>19</sup> Ver el servicio de Latinnews, enero, 2001. Para consultar la iniciativa de Onudi para América Latina ver [www.latinnews.com](http://www.latinnews.com)

<sup>20</sup> Mientras los cuatro primeros encuentros tuvieron un sello eminentemente académico, el quinto encuentro programado para el año 2001, denominado la "Cumbre Latinoamericana y del Caribe", tendrá un tono más político, dado su énfasis en la reunión de líderes con el propósito de lograr un compromiso con el futuro común de América Latina hacia el año 2020. Como resultado de la red es importante el establecimiento de nodos en los diferentes países. Hasta el momento son responsables Eduardo Raul Balbi y Miguel Angel Gutiérrez en Argentina, Eduardo Márquez, Sergio del Maso y Rosa Alegría en Brasil, Guillermo Hollzman en Chile, Francisco Mojica en Colombia, Fabio Grobart en Cuba, Mario Játiva en Ecuador, Axel Didriksson en México, Roberto Céspedes en Paraguay, Ricardo Petrisans en Uruguay y Morayma Carvajal en Venezuela. El sitio es [www.c-electronico.com/prospectiva](http://www.c-electronico.com/prospectiva)

<sup>21</sup> Esta enorme influencia quizás se deba al rechazo que ocasionó el pronóstico y la "futurología popular" desde los años sesenta, debido a su lógica implícita, según la cual el futuro implica una prolongación más o menos coherente del pasado. El debate político e ideológico de entonces no permitía aceptar este supuesto. La fuerte formación socialista de los científicos sociales en cambio acentuaba la necesidad de generar el cambio social y la influencia socialdemócrata enfatizaba en la "superación del subdesarrollo" a través de la planificación. Por ello el discurso de la prospectiva estratégica resultaba seductor y tuvo gran repercusión en la formación de los futuristas. Tanto es así que se ha llegado a considerar "el enfoque" apropiado para América Latina. No obstante, tres elementos han contribuido a relativizar su importancia. El primer factor son los problemas de adaptación acrítica y mecánica de las técnicas a la realidad latinoamericana. El segundo factor es el conocimiento de otros enfoques sobre el futuro propuestos en el mundo. El tercer elemento es la búsqueda de otros enfoques de pensamiento estratégico para el continente.

insatisfactorios, o si las particularidades culturales de América Latina ameritan una alternativa distinta de aquellas corrientes dominantes en el entorno europeo o angloamericano<sup>22</sup>. Desde la primera posición lo importante en la formación de los futuristas es el uso de las herramientas. Mientras que desde la segunda perspectiva un enfoque serio sobre el futuro en América Latina debe ser ante todo un ejercicio de innovación social, orientado a producir reflexiones agudas en aquellos actores que viven en horizontes temporales cortos y para quienes muchos de los desafíos de largo alcance aún no tienen una importancia visible. Al efecto, además del uso de las técnicas necesarias, es indispensable una pedagogía del tiempo que combata los impactos negativos del “presentismo”, y alargue los marcos temporales para recuperar la memoria del pasado y el futuro en las decisiones colectivas. Igualmente se requiere una “educación del deseo” para contrarrestar las expectativas e inercia que llevan a querer “insertarse” en un destino preestablecido y no a construir socialmente un futuro, que permita a los actores sociales tender puentes entre sectores dispersos y generar soluciones viables (Medina, 1999). De aquí parte la necesidad de una amplia crítica a las prácticas vigentes en la toma de decisiones, y de forjar una nueva cultura política que contrarreste los discursos inoperantes y se exprese en instrumentos concretos de análisis y toma de decisiones, de organización de actores sociales, preparación de debate público y respuestas efectivas a los cambiantes desafíos del entorno.

## 4. Las lecciones de la experiencia mundial

### 4.1 La puesta en escena

Los enfoques principales de los estudios del futuro se encuentran en un interesante proceso de reflexión y madurez. Contienen una rica variedad de prácticas y formas institucionales. Se diferencian por la tradición nacional, la concepción histórica, teórica y metodológica. El pronóstico tecnológico (forecasting) y la planificación por escenarios (scenarios planning) nacen de las exigencias propias de los ambientes empresariales y reflejan rasgos típicos del pensamiento anglosajón. Mientras que la prospectiva de primera generación y la previsión humana y social responden a preocupaciones más de carácter público o social, ligadas al pensamiento europeo continental, si bien la última ha recibido amplias influencias de la reflexión proveniente de los países en vías de desarrollo. La previsión (foresight) se percibe como un esfuerzo de síntesis de enfoques y corrientes diversas, facilitada por la intensa comunicación de experiencias en la última década.

Un punto fundamental en la comparación de las prácticas a escala mundial es constatar que cada cultura ha generado su propio enfoque de acuerdo con los problemas y características de su contexto histórico e institucional. En Norteamérica se ha preferido el pronóstico tecnológico y la planeación por escenarios, y son las grandes compañías y los “think tanks” o tanques de pensamiento las organizaciones que llevan el peso de la reflexión estructurada acerca de los futuros posibles. En Francia se creó y desarrolló la prospectiva a lo largo de tres generaciones. Las grandes instituciones públicas y últimamente los territorios han sido los agentes activos en la transformación de las metodologías y modalidades de trabajo. En el Japón ha primado el pronóstico tecnológico, conducido de la mano por el Ministerio de Industria y Tecnología, gracias al interés de los grandes consorcios industriales. En la península escandinava ha primado el trabajo en red, con énfasis en los aspectos locales y regionales y los estilos participativos. En la India el tema central ha sido el desarrollo y la Universidad el foco de la reflexión. En Australia ha sido nuclear el interés por el sector educativo y los Centros de Estudios del Futuro ubicados en las Universidades han llevado a

---

<sup>22</sup> Tales particularidades culturales con relación a la vivencia del tiempo y el cambio social serían cinco, según Gutiérrez (1999): - la confusión entre futuro y destino; - el presentismo o centramiento en el presente como tiempo regente de la sociedad; - la confusión identitaria (no se tiene claro quien se es ni para donde se va); - un cambio continuo de las reglas de juego; - y un imaginario de recursos ilimitados.

cabo una labor significativa. Con estos antecedentes, no hay razón histórica o institucional para suponer que América Latina no pueda desarrollar su propio enfoque sobre el futuro.

En América Latina existe una red institucional en formación y se han producido bastantes trabajos que apuntan a la formación de un enfoque más centrado en la construcción social del futuro que en la mera observación de los cambios sociales (Cfr. Costa Filho, 1988; Moura, 1994). Este hecho se constituye en una semilla de cambio fundamental para generar un enfoque propio que enfrente las características culturales e institucionales de nuestro contexto. Para estructurar un enfoque semejante es indispensable conservar la autonomía de pensamiento y aprovechar la valiosa experiencia que se ha alcanzado. Y por encima de todo, tener claro que el pensamiento a largo plazo es por esencia *pensamiento estratégico*, antes que un mero cuerpo metodológico, un discurso o una receta única, válida para todos los contextos culturales.

#### 4.2 La recuperación y valorización del pensamiento a largo plazo

El vistazo a la serie de experiencias significativas en el ámbito mundial es importante para revelar y aclarar algunos malentendidos que se han registrado en América Latina. El primero de ellos es que en una economía de mercado no hay necesidad de hacer planificación. Este supuesto parte básicamente de una ecuación del sentido común: Socialismo = planificación, Capitalismo = economía de mercado. Después de la guerra fría la gente creyó que la victoria de la economía de mercado significaba la abolición de la planificación y el retiro del Estado de esta actividad. De esta creencia se desprendió el desmantelamiento progresivo de muchas instituciones de planificación. De hecho, en casi toda América Latina la mayoría de las funciones de los ministerios de planificación<sup>23</sup> pasaron a los ministerios de economía o de finanzas o a la secretaría de la Presidencia, o se consideraron innecesarias y fueron suprimidas. Pero al mismo tiempo que esto ocurría en América Latina, desde finales de los años ochenta hasta hoy los principales países industrializados han hecho el movimiento contrario, es decir, han valorado la investigación acerca del futuro, principalmente a través de la exploración de los sectores tecnológicos que le convienen a cada país, de su aplicación a los procesos de reconversión de su estructura productiva y la promoción de nuevos sectores económicos.

Otro supuesto incorrecto ha sido el de creer que en la propia economía de mercado no hay pensamiento ni planificación de largo plazo. Baste al respecto con decir que las principales metodologías de los estudios del futuro han sido desarrolladas y puestas en marcha por las propias organizaciones multinacionales y que éstas invierten fuertes sumas y emplean un gran número de personas en procesos de investigación y desarrollo, evaluación tecnológica, análisis de entorno y riesgo-país, evaluaciones de impacto ambiental, etc. etc. Para tener éxito en los mercados actuales las compañías multinacionales requieren afrontar el cambio tecnológico, y en consecuencia se encuentran preparados para asumir los procesos de innovación, reorganización de procesos y diseño de estrategias competitivas, ninguno de los cuales puede realizarse sin un mínimo de herramientas de pensamiento estratégico. Además, para participar de la dinámica competencia internacional, los territorios también se han visto en la necesidad de gestar procesos colectivos de reflexión acerca del futuro.

Un tercer malentendido es la confusión entre *planeación* y *pensamiento de largo plazo*. Hoy en día cuando se dialoga con tomadores de decisiones y gerentes del sector privado al respecto, es casi inevitable encontrar una sonrisa o un gesto de perplejidad, debido a que las antiguas concepciones de *planeación a largo plazo* (años 50 y 60) tendían a la extrapolación de tendencias y en cierta forma aspiraban al “control y la colonización del futuro”. En ese entonces se creía en las bondades “del plan”, se confiaba en que se podía controlar el futuro que se planeaba. Dicho en términos coloquiales, se programaba de la A a la Z, y se privilegiaban los factores cuantitativos para evaluar el riesgo, bajo el sobreentendido un tanto determinista de que las cosas en la sociedad ocurrían acordes con el plan trazado. Pero con el correr del tiempo, a partir de la segunda mitad de

<sup>23</sup> O lo que en Colombia equivale al Departamento Nacional de Planeación

los años setenta, el auge de la competitividad internacional y el aumento de la calidad y cantidad de cambios sociales ha multiplicado la turbulencia y la volatilidad del entorno. De este modo planear de la A a la Z se ha convertido en un ejercicio cada vez más difícil porque cuando se va por la N algún cambio tecnológico, político social, económico, cultural, jurídico o ambiental puede desbaratar los planes o invalidar los supuestos que fundamentan los planes. Sin embargo pasó una cosa curiosa y es que se botó el niño con el agua de la bañera. Vale decir, el hecho de que sea cada vez más arduo *planear*, no quiere decir que no sea necesario *pensar a largo plazo*. *Dicho de otra manera, ocurrió una cierta desvalorización del futuro a cambio de una hipervaloración del presente, y en algunos medios, incluso del pasado, esto último debido a que las rupturas y discontinuidades introducidas en las últimas décadas relativizaron la experiencia pasada como referente primordial para orientar la toma de decisiones.* Para algunas personas, si el pasado no sirve como punto de referencia para visualizar el futuro, entonces pierde todo su valor. De este modo, la aceleración contemporánea significó un ritmo cada vez más intenso de la vida social, pero también un centramiento excesivo en el tiempo presente como faro y motor de la sociedad. Como resultado, los tiempos políticos y económicos se han acortado; esto significa que cada vez es más corto el período de tiempo necesario para que un gobernante presente resultados ante sus electores, o un gerente produzca utilidades ante los accionistas.

Si bien en este período histórico ha primado el presente y el futuro inmediato como el tiempo privilegiado en que se conjuga la vida social, hoy en día muchos asuntos han hecho necesario que las organizaciones nacionales e internacionales comiencen a pensar a largo plazo de una manera distinta a como se hacía en el pasado. Por ejemplo, el deterioro ambiental y el riesgo tecnológico han puesto en juego la sobrevivencia misma de la población. Para poner un ejemplo concreto y emblemático, el fenómeno de las “vacas locas” ha hecho evidente que una nueva tecnología, que se creía bajo el control humano, puede generar efectos inesperados con altísimos costos para la sociedad. Se tienen que sacrificar miles y miles de animales, los campesinos y la industria agropecuaria registran pérdidas muy cuantiosas que se transfieren a los consumidores o el gobierno, y se producen consecuencias en muchos lugares distantes al sitio en que surgió el problema. Otro ejemplo muy reciente e interesante se dio en el sector energético de California, el segundo estado de los Estados Unidos, una región rica e inmensa, que se quedó a oscuras ante los problemas generados entre el Estado y los proveedores, quienes generaron inmensas pérdidas a la industria, y el consumo inoficioso de cuantiosos recursos de los contribuyentes.

Las posibles consecuencias indeseadas de la manipulación genética, el empobrecimiento de numerosos segmentos de la población de los países en desarrollo y al interior de los mismos países industrializados, el calentamiento global, los efectos impresionantes de la corrupción y los procesos de privatización, etc. han suscitado una aguda reflexión en los países industrializados acerca de la forma en que se toman las decisiones que afectan a los consumidores y ciudadanos. Si el eslogan parecía ser “como no se puede planear ni siquiera pensemos en el largo plazo”, ahora existe la plena conciencia de que estamos entrando en una *sociedad del riesgo*, en la cual el mercado o el Estado no siempre tienen los instrumentos para corregir sus fallas, o cuando los tienen es demasiado tarde por sus efectos irreversibles sobre la población o el medio ambiente, o resultan demasiado costosos para la sociedad (Cfr. Giddens 2000; Laidi, 2000; Petrella, 1997).

Así las cosas, no solamente los mercados y los políticos no andan solos y no son infalibles sino que los excesos de esta visión corto placista han provocado problemas inesperados. La cadena causal de esos hechos que ni las compañías, ni los decisores ni la población tienen bajo control han hecho necesario que la sociedad vuelva a recuperar la dimensión del pensar a largo plazo y considerarla algo consustancial e inherente a la democracia y a la vida social en el presente contexto histórico. Mientras más avancen los procesos de globalización y mundialización, y más complejos e inter relacionados sean los cambios sociales, habrá mayor riesgo y por tanto serán más necesarios los estudios del futuro y el pensamiento a largo plazo.

## 5. Directorio Sitios WEB sobre estudios del futuro<sup>24</sup>

Adamantine Studies on the 21 <sup>st</sup> Century	<a href="http://www.adamantine.co.uk">www.adamantine.co.uk</a>
Battelle Management Consulting	<a href="http://www.battelle.org">www.battelle.org</a>
Centre for Policy Modelling	<a href="http://www.cpm.mmu.ac.uk">www.cpm.mmu.ac.uk</a>
Centro Latinoamericano de Globalización y Prospectiva	<a href="http://www.global-latino.com">www.global-latino.com</a>
Coates & Jarratt Online	<a href="http://www.coatesandjarratt.com">www.coatesandjarratt.com</a>
Finland Futures Research Centre	<a href="http://www.tukkk.fi/tutu/fustudies.htm">www.tukkk.fi/tutu/fustudies.htm</a>
Future Oriented Complexity and Adaptation Studies (FOCAS) at the Network University of the Green World	<a href="http://muratopia.org">http://muratopia.org</a>
FuturesForum	<a href="http://www.planet-tech.com/futuresforum">www.planet-tech.com/futuresforum</a>
Futures Studies Centre	<a href="http://www.futures.austbus.com/">www.futures.austbus.com/</a>
Futures Studies Education	<a href="http://www.eou.edu/ps/webfs.html">www.eou.edu/ps/webfs.html</a>
Future Survey	<a href="http://www.tmn.com/wfs/fsurv.htm">www.tmn.com/wfs/fsurv.htm</a>
Futuribles International	<a href="http://www.futuribles.com">www.futuribles.com</a>
Global Business Network	<a href="http://www.gnb.org">www.gnb.org</a>
Global Futures Foundation	<a href="http://www.globalff.org/">www.globalff.org/</a>
Hawaii Research Center for Futures Studies	<a href="http://www.soc.hawaii.edu/future/">www.soc.hawaii.edu/future/</a>
Hudson Institute	<a href="http://www.hudson.org">www.hudson.org</a>
Institute for Alternative Futures	<a href="http://www.altfutures.com">www.altfutures.com</a>
Institute for Futures Research	<a href="http://www.sun.ac.za/local/academic.ifr">www.sun.ac.za/local/academic.ifr</a>
Institute for Future Studies for Development	<a href="http://www.ifd.or.th">www.ifd.or.th</a>
Institute of Economic Forecasting, Russian Academy of Sciences	<a href="http://ecfor.cemi.rssi.ru/">http://ecfor.cemi.rssi.ru/</a>
Institute for Prospective Technological Studies	<a href="http://www.jrc.org">www.jrc.org</a>
International Institute of Applied Systems Analysis	<a href="http://www.iiasa.ac">www.iiasa.ac</a>
International Space University	<a href="http://www.isunet.edu/">www.isunet.edu/</a>
Laboratoire d'Investigation Prospective et Stratégique	<a href="http://www.cnam.fr/lips/">www.cnam.fr/lips/</a>
National Media Lab	<a href="http://www.nml.org">www.nml.org</a>
Red Latinoamericana de Estudios Prospectivos	<a href="http://www.c-lectronico.com/prospectiva">www.c-lectronico.com/prospectiva</a>
Strategic Futures International	<a href="http://www.sffutures.com/web-lnk1.htm">www.sffutures.com/web-lnk1.htm</a>
The Brookings Institution	<a href="http://www.brook.edu">www.brook.edu</a>
The Club of Rome	<a href="http://www.clubofrome.com">www.clubofrome.com</a>
The Commission on Global Governance	<a href="http://www.cgg.ch">www.cgg.ch</a>
The Foundation for the Future	<a href="http://www.futurefoundation.org">www.futurefoundation.org</a>
The Futures Group International	<a href="http://www.tfgi.com">www.tfgi.com</a>
The Futures Foundation	<a href="http://www.worldfutures.org">www.worldfutures.org</a>
The Institute for Advanced Interdisciplinary Research	<a href="http://www.systems.org">www.systems.org</a>
The Millennium Project	<a href="http://millennium-project.org">http://millennium-project.org</a>
The OECD Forum for the Futures	<a href="http://www.oecd.org/sge/au">www.oecd.org/sge/au</a>
The OECD Future Studies Information Base	<a href="http://www.oecd.org/sge/au/5ifpbase.htm">www.oecd.org/sge/au/5ifpbase.htm</a>
The Santa Fe Institute	<a href="http://www.santafe.edu">www.santafe.edu</a>
The UK Foresight Programme	<a href="http://www.foresight.gov.uk">www.foresight.gov.uk</a>
University of Houston (Institute of Futures Research)	<a href="http://www.cl.uh.edu/futureweb">www.cl.uh.edu/futureweb</a>
United Nations Industrial Development Organization	<a href="http://www.unido.org/doc/online.html">www.unido.org/doc/online.html</a>
	<a href="http://www.foresight.ics.trieste.it/technology-foresight/">www.foresight.ics.trieste.it/technology-foresight/</a>
	<a href="http://www.latinnews.com">www.latinnews.com</a>
World Future Society	<a href="http://www.wfs.org">www.wfs.org</a>
World Futures Studies Federation	<a href="http://www.fbs.qut.edu.au/wfsf/nfwsf.htm">www.fbs.qut.edu.au/wfsf/nfwsf.htm</a>
Worldwatch Institute	<a href="http://www.worldwatch.org">www.worldwatch.org</a>

<sup>24</sup> Las fuentes principales son: The Millennium Project – Web-Sites Related to Futures Studies y “Futures studies”, Programma tecnologia e futuro (Apuzzo, Maltoni & Moreno (1999) y una investigación personal en curso



## 6. Bibliografía

- Angulo, Alejandro, S.J.; Masini, Eleonora; Conversi, Paolo; Medina Vásquez, Javier – a cura di-(2000), Verso una società multiculturale. Possibili scenari in Italia e Colombia, Pontificia Università Gregoriana, Unesco, CIDS, Roma.
- Apuzzo, Gian Matteo, Bruno Maltoni and Moreno Zago (1999), “Futures studies”, Programma tecnologie e futuro, Quaderno, No. 1, Milan, Istituto di Sociologia Internazionale.
- Bailly, Jean Paul (1998) Prospective, débat, décision publique, République Française avis et Rapports du Conseil Economique et Social, Les éditions des Journaux officiels, No. 16.
- Barré, Rémi (2000) “Le foresight britannique. Un nouvel instrument de gouvernance?”, Futuribles, janvier.
- Baumard, Philippe (1996) Prospective a l’usage du manager, LITEC, Paris.
- Beck, Ulrich (2000) La società del rischio, Carocci Editore, Roma.
- Beltrao, Pedro -coordinador- (1977) Pensare il futuro, Edizioni Paoline, Roma.
- Berger, Gastón.(1957) “Sciences Humaines et prévision”. Revue des Deux Mondes, 1er Fevrier.
- Bertrand, Gilles (coord), Michalski, Anna, Pench, Lucio (1999) Scenarios Europe 2010. Five possible futures for Europe, European Commission, Forward Studies Unit, Working Paper, july; Brussels.
- Bestuzhev-Lada, Igor (1997), “I fondamenti metodologici della previsione tecnologica”, Quaderni di Futuribili, No. 1.
- Bezold, Clem (1996) “The visioning method”, in: Knowledge base of futures studies, Victoria, Futures Study Centre, pp. 167-175.
- Bindé, Jerome (1997) “L’éthique du futur. Pourquoi faut-il retrouver le temps perdu?”, Futuribles, décembre; pp. 19-40.
- Bindé, Jerome - sous la direction de- (2000) Les clés du XXIe siècle, Seuil, Editions Unesco, Paris.
- Blackman, C., Scapolo, F., Fleissner & Moncada, Pietro (1999) “With the benefit of foresight”, Foresight, Vol. 01, N. 04, august.
- Boulding, Elise (1998) Inventare futuri di pace. Edizioni Gruppo Abele, Roma.
- Boulding, Elise (1996) “The Challenge of imagining peace in wartime”, in Knowledge base of futures studies, Victoria, Futures Study Centre, pp. 223-229.
- Cabello, Cecilia; Scapolo, Fabiana; Sorup, Per & Weber, Matthias (1996) Previsión e innovación: el papel de las iniciativas a nivel europeo, The ITPS Report, N. 7, september.
- Cadiou, J-M (1999) Introducción al proyecto futuros, The ITPS Report, No. 38, octubre.
- Coates, Vary (1999) Technology forecasting and assesment inthe United States: statistics and prospects, Futures Research Quaterly, Fall.
- Cole, Sam (1998) “I modelli globali oltre l’eredità de’ I limiti”, En: Futuribili, 3, settembre, pág. 41-74.
- Collins, James & Porras, Jerry (1996) Building your company’s vision, Harvard Business Review, september-october.
- Costa Filho. Alfredo (1988) Planificación y construcción de futuro, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.
- Dagnino, Renato & Thomas, Hernán (1999) S & T forecasting in Latin America: The democratization scenario and the research communitu role, Technology foresight: A UNIDO-ICS initiative for Latin America and the Caribbean, Workshop, Trieste, Italy; 7-9 december
- Dator, James (1996) “From future workshops to envisioning alternative futures”, In Knowledge base of futures studies, Victoria, Futures Study Centre, pp. 161-165.
- De Geus, Arie (1997) The living company, traducción italiana L’azienda del futuro, Franco Angeli, Milano.
- De Jouvenel, Bertrand (1967) L’arte della congettura, Vallecchi Ed., Firenze.
- Downes, Andrew (2000) Long-range thinking, institutional downsizing and action, Hih-level Seminar on Basic Planning Functions, 5-6 october, ECLAC/CDCC, Port of Spain, Trinidad & Tobago.
- ECLAC/CDCC (2000) Report of the High-Level Seminar on basic planning functions, United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Subregional Headquarters for the Caribbean, Port of Spain, Trinidad & Tobago.
- Fahey, Liam & Randall, Robert –edited by- (1998) Learning from the future, Wiley and Sons, New York.
- Falk, Richard (1999) Per un governo umano. Verso una nuova politica globale, Asterios Editore, Trieste.
- Filion, Louis Jacques (1996) Partage de la vision: réflexions préliminaires, Cahier de Recherche, Chaire d’ Entrepreneurship Maclean Hunter, Ecole de Hautes Etudes Commerciales, Montreal.
- Flechtheim, Ossip (1966) History and Futurology, Msisenheim am Glan, Verlag Anton Hain.
- Fukasaku, Yukiko (1999) Technology foresight and sustainable development in some OECD countries, Futures Research Quaterly, Fall.

- Finnish Parliament, Committee for the Future (2000) Statement of the Committee for the Future. Council of State report on the Commission communication. Helsinki
- Finnish Parliament, Committee for the Future (1999) Committee for the Future: Action Plan for the years 1999-2003, Helsinki.
- Finnish Parliament, Committee for the Future (1997) Report China Seminar, Helsinki
- Gabilliet, Philippe (1999) *Savoir anticiper*, ESF Editeur, Paris.
- Gausemeier, Juergen; Fink, Alexander, Schlake, Oliver (1996) "Scenario-managment: Planning and leading with scenarios. *Futures Research Quaterly*, Fall, 45-62.
- Gavigan, James & Scapolo, Fabiana (1999) "A comparasion of national foresight exercises", *Foresight*, Vol 01, No. 06, december; 495-517.
- Georghiou, Luke (1996) The UK Technology Foresight Programme, *Futures*, Vol. 28, N. 4.
- Géré, Francois (2000) *Dictionaire de la Pensée Stratégique*, Larousse, Paris.
- Giddens, Anthony (2000) *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Il Mulino, Bologna.
- Godet, Michel.(1997) *Manuel de prospectiva stratégique*. Vol. 1 Une indisciplinelle intellectuelle. Vol. 2 L'art et la méthode". Dunod Ed., París.
- Goux-Baudiment, Fabienne (2000) *Donner du futur aux territoires. Guide de prospective territoriale a l'usage des acteurs locaux*. Collections du CERTU, Paris.
- Goux-Baudiment, Fabienne (2001), *Prospective de troisième génération: le cas de la prospective territoriale*, Tesis Doctoral, Pontificia Università Gregoriana, Rome.
- Guichard, Jean (1995) *La escuela y las representaciones de futuro de los adolescentes*, Laertes Ediciones, Barcelona.
- Henrici, Peter (1997) "La futurologia: Perché e come". En: P. Beltrao (editor), *Pensare il futuro*, Editorial Paoline, Roma, 1977.
- Hernández, Héctor & Canarelli, Patrick (1996) *Apoyo a los procesos de toma de decisiones: las restricciones de la información y el papel de las herramientas de extracción y representación de conocimientos*, The IPTS Report, N. 10, diciembre.
- Heurton, Edith & Landrieu, Josée (2000) *Cerisy. Prospective pour une gouvernance démocratique*, Editions L'Aube, Paris.
- Inayatullah, Sohail (1990) "Deconstructing and Reconstructing the future: Predictive, cultural and critical epistemologies". En: *Futures*, march, pp. 115-141.
- Inayatullah, Sohail (1996) "Methods and epistemologies in futures studies". In: *Knowledge base of futures studies*. Rick Slaughter, Ed. Futures Study Centre, Victoria, pp. 113-127.
- Jantsch, Erich (1967) *La previsione tecnologica*, CNR, Roma, 1973.
- Kahane, Adam (1992a) *Scenarios for energy: sustainable world Vs- Global mercantilism*, *Long Range Planning*, Vol. 25, N.4, 38-46.
- Kahane, Adam (1992b) *The Mont Fleur scenarios*, *Weekly Mail & The Guardian Weekly*, Bellville.
- Kahane, Adam & DESTINO COLOMBIA (1998) *Destino Colombia: hacia un nuevo milenio. Proceso de planeación por escenarios*, Bogotá.
- Keenan, Michael (1999) "Role and effects of foresight in the United Kingdom". In: *Technology foresight: A UNIDO-ICS initiative for Latin America and the Caribbean*, Workshop, Trieste, Italy; 7-9 december
- Kotter, John (1996) *Leading change*, Harvard Business School Press, Boston.
- Kouzes, James & Posner, Barry (1995) *The leadership challenge*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Laszlo, Ervin (1998) *Terzo Millennio: la sfida e la visione*, Corbaccio Editore, Milano.
- Laidi, Zaki (2000) *Le sacre du présent. Pourquoi vivons-nous dans l'urgence*, Flammarion, Paris.
- Leone, A. (1999) "Experiencias sobre prospectiva tecnológica en América Latina". In: *Technology foresight: A UNIDO-ICS initiative for Latin America and the Caribbean*, Workshop, Trieste, Italy; 7-9 december
- Lesourne, Jacques & Sfoffaes, Christian. *La prospective stratégique d'entreprise. Concepts et études de cas*. Interditions, París, 1996.
- Linstone, Harold (1987), "The need for multiple perspectives in planning". In: *CEPAL Review*, No. 31, Santiago, Chile, April.
- Linstone, Harold and Hariolf Grupp (1999), "National technology foresight activities around the globe: resurrection and new paradigms". In: *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 60, No. 1, January.
- Loveridge, Denis (1999) *Foresight: a course for sponsors, organisers and practioners*, 19-23 july, Manchester, UK.
- Malaska, Pentti (1994) "The futures field of research". In: *Futures Research Quaterly*, Winter.
- Martino, Joseph (1972) *Technological forecasting for decision making*, Elsevier, New York.
- Masini, Eleonora (2000) *Penser le futur*, Dunod, Paris.

- Masini, Eleonora (1993) *La previsión humana y social*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Masini, Eleonora (1993) *The futures of cultures*, Unesco Publishing, Paris.
- Masini, Eleonora (1982) "Reconceptualizing futures: A need and a hope". In: *World Future Society Bulletin*, November-december; 1-8.
- Masini, Eleonora & Galtung, Johan (1983) *Visions of desirable societies*, Pergamon Press, Oxford.
- Masini, Eleonora & Medina, Javier (2000) "Scenarios as seen from a human and social perspective", In: *Technological Forecasting and social change*, Special number edited for Michel Godet and Fabrice Roubelat, Volume 65 (1); 49-66.
- Mayor, Federico, Bindé, Jerome (1999) *Un monde nouveau*, Editions Odile Jacob, Unesco, Paris.
- Mayor, Federico (1998) *Imaginar y construir el siglo XXI*, Editorial de El Correo de la Unesco, noviembre.
- Medina Vásquez, Javier (1999) *La función de pensamiento a largo plazo: acción y redimensionamiento institucional*, Seminario de Alto nivel sobre las funciones de planificación, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 7 y 8 de octubre.
- Medina Vásquez, Javier (1999) *La prospectiva humana y social: alternativa de nueva generación para América Latina?*, en: *Ciclo de Conferencias sobre Conocimiento, globalización y Territorio*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile.
- Medina Vásquez, Javier (1999) *The research on future images and visions: need for a strategic alliance between the futures studies and social sciences*, *International Review of Sociology*, Volume 9, Number 3, November; pp. 333-348.
- Medina Vásquez, Javier (1999) *La construction sociale du futur: le cas de la région de l'Occidente colombien*", Séminaire de formation professionnelle à la prospective régionale, Session II: *Les moyens de la prospective régionale. Les outils de la prospective territoriale*, Propective, Paris.
- Medina Vásquez, Javier & Ortegón, Edgar, -Editores- (1997) *Prospectiva: Construcción social del futuro*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Universidad del Valle; Cali.
- Miles, Ian (1999) *Foresight: a course for sponsors, organisers and practitioners*, Manchester, United Kingdom, 19 to 23 July.
- Morin, Edgar (2000) *Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur*, Seuil, Paris.
- Moura Paulo (1994) *Construindo o futuro. O impacto global do novo paradigma*, MAUAD Editorial. Rio de Janeiro.
- Nanus, Burt (1994) *Liderazgo visionario*, Ediciones Granica, Barcelona.
- Organizzazione per la Cooperazione e lo sviluppo economico (1997) *Il mondo nel 2020: Verso una nuova era globale*, CLUEB, Bologna.
- Page, Jean (1996) *Futures Studies and early childhood education*, Thesis of the Master of Education, Faculty of Education, University of Melbourne.
- Perulli, Paolo -A cura di- (1998) *Neoregionalismo. L'economia-arcipelago*, Ed. Bollati Boringhieri, Bologna.
- Perulli, Paolo (2000) *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Petrella, Riccardo (1997) *El bien común*, Editorial Debates, Madrid.
- Profutures (1995) *Scenari building, Convergences and differences*, Proceedings of Profutures Workshop, ITPS, Technical report Series, EUR-17298-E, European Commission Joint Research Centre.
- Ringland, Gill (1998) *Scenario planning. Managing for the future*, Wiley and Sons, Chichester.
- Rodríguez Cortezo, J. (1999) *El observatorio de prospectiva tecnológica industrial, una herramienta al servicio de la política tecnológica*, *Technology foresight: A UNIDO-ICS initiative for Latin America and the Caribbean*, Workshop, Trieste, Italy; 7-9 december.
- Saab, Assaad-Emile (1996) *Quelles pistes d'avenir pour la prospective stratégique*. Dans: Lesourne, Jacques & Sfoffaes, Christian. *La prospective stratégique d'entreprise. Concepts et études de cas*. Intereditions, Paris.
- Sardar, Ziuaddin (1999) *Rescuing all our futures*, Adamantine Books, London.
- Schwartz, Peter (1996) *The art of the long view. Planning for the future in uncertain world*, Currency Doubleday Editors, New York.
- Schwartz, Peter & Van der Heijden, Kees (1996) "Culture d'entreprise et planification par scénarios: une relation de coévolution", Dans: *La prospective stratégique d'entreprise*, Jacques Lesourne & Christian Stoffaes (Eds). Intereditions, Paris.
- Senge, Peter; Ross, R.; Smith, B.; Roberts, Ch. & Kleiner, A. (1995) *La quinta disciplina en la práctica*, Juan Granica Editores, Barcelona.
- Senge, Peter; Ross, R.; Smith, B.; Roberts, Ch. & Kleiner, A. (1999) *The dance of change*, Random House, New York.

- Slaughter, Richard. Futures –editor- (1996) Knowledge base of futures studies. Futures Study Centre, Victoria, 1996; 3 tomos.
- Svensson & Svensson AB (1999) Manual para la realización de una prospectiva tecnológica: documento I: Prospectiva tecnológica: una revisión internacional. Documento II: Modelo de planificación para la elaboración de una prospectiva tecnológica a nivel nacional. Technology foresight: A UNIDO-ICS initiative for Latin America and the Caribbean, Workshop, Trieste, Italy; 7-9 december.
- Thépot, J.; Godet, M.; Roubelat, F.; Saab, A.E. (2000) Décision, prospective, auto-organisation. Mélanges en l'honneur de Jacques Lesourne, Dunod, Paris.
- Tiihonen, Paula (1998) What is the Committee for the Future? Finnish Parliament, Committee for the Future, Helsinki.
- Van der Heijden, Kees (1998) Escenarios, el arte de prevenir el futuro, Panorama Editorial, México.
- Wack, Pierre (1985) "Scenarios: Uncharted waters ahead", Harvard Business Review, sept/oct, 73-89.
- Wack, Pierre (1985) "Scenarios: shooting the rapids", Harvard Business Review, nov/dec. 139-150.
- Wallerstein, Immanuel & Hopkins Terence (1997) L'era della transizione. Le traiettorie del sistema-mondo 1945-2025, Asterios Editore, Trieste.
- Wallerstein, Immanuel (1998) "Carta N° 8 del Presidente, La sociología y el conocimiento útil", febrero de 1998. En: Letters from the President (1994-1998), International Sociological Association.
- Watanabe, Chihiro (2000) "Visiones" en coevolución: una perspectiva japonesa sobre ciencia y gobierno, The IPTS Report, junio.
- Willis, (1999) UK Foresight Programme, 1993 to 2000, Office of Science and Technology, London.
- Yero, Lourdes (1997) "Los estudios del futuro en América Latina", en Medina Vásquez, Javier & Ortigón, Edgar, Editores. Prospectiva: Construcción social del futuro. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Universidad del Valle; Cali.

## Presentaciones: Experiencias significativas en pensamiento a largo plazo

Presentación 1

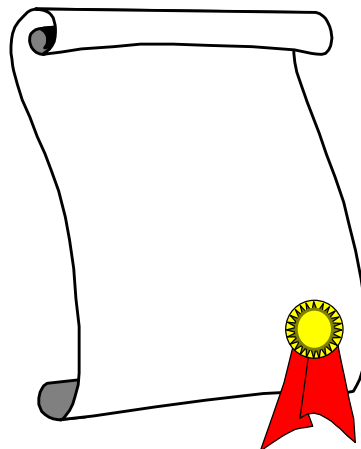
### “Experiencias significativas en pensamiento a largo plazo”



Javier Medina Vasquez  
Profesor Universidad del Valle (Colombia)  
Instituto Latinoamericano y del Caribe de  
Planificación Económica y Social (ILPES)  
La Habana, noviembre 15 y 16, 2000


Presentación 2

### Tabla de contenido



- Definiciones e hipótesis básicas
- Experiencias significativas
- Conclusiones para América Latina


## Presentación 3:



## 1. Hipótesis básicas, Santiago (1999)

1. **De la mayoría de edad:** Existe una demanda real de pensamiento a largo plazo y una oferta importante de servicios de previsión a nivel mundial.
2. **De la necesidad en América Latina y el Caribe (ALC) :**
  - El punto:** articular el cambio institucional y la modernización del Estado a la luz de una visión estratégica y un pensamiento a largo plazo.
  - El desafío:** estimular el aprendizaje y la capacidad de gobernar en un nuevo contexto geopolítico.
3. **De la utilidad:** La previsión puede brindar un apoyo efectivo al proceso decisorio en ALC

## Presentación 4



## 1. Hipótesis básicas, Santiago (1999)

1. **De la mayoría de edad:** Existe una demanda real de pensamiento a largo plazo y una oferta importante de servicios de previsión a nivel mundial.
2. **De la necesidad en América Latina y el Caribe (ALC) :**
  - El punto:** articular el cambio institucional y la modernización del Estado a la luz de una visión estratégica y un pensamiento a largo plazo.
  - El desafío:** estimular el aprendizaje y la capacidad de gobernar en un nuevo contexto geopolítico.
3. **De la utilidad:** La previsión puede brindar un apoyo efectivo al proceso decisorio en ALC



## 1. Pensamiento de largo plazo: Consecuencias de la acción presente

- Análisis de alternativas de futuro posibles, probables y deseables
- Formulación de la visión estratégica de un país, institución, región (10 años)
- Propuesta y priorización de objetivos de desarrollo (Económicos, sociales, políticos, culturales, científico tecnológicos y ambientales).




## 1. Pensamiento de largo plazo: Proceso dinámico y flexible

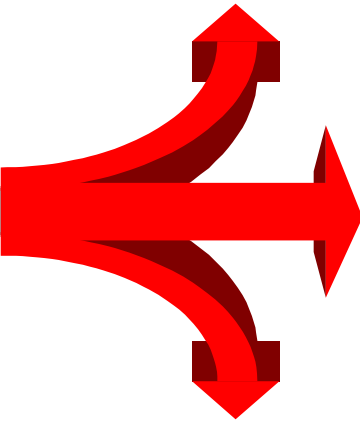
- Grandes lineamientos de desarrollo
- Significado normativo (deber ser) y explorativo (las rutas para lograr tal imagen-objetivo)
- Modificación de los planes, programas y proyectos según las contingencias del entorno



## Presentación 7




## 1. El árbol genealógico de los estudios del futuro:



- Estados Unidos
  - Long range planning (50's)
  - Futures Research (60's)
    - Technological forecasting (60's)
    - Scenarios planning (70's)
- Europa
  - Futurology (1943)
  - Prospective (1957)
    - Prospective strategique (1985)
    - Human and Social Foresight (1977)
- Mundo:
  - Visioning (70's)
  - Global Studies (70's)
  - Foresight studies (90's)

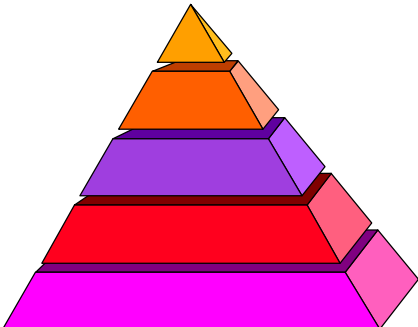
## Presentación 8



## 2. Componentes estudios del futuro

Pentty Malaska (Turku School of Economics)

- Pragmático: contexto
- político-institucional



- Semántico: Temas
- Sintáctico: Métodos





## Futures research: The OECD

### International Futures Programme 1990

<p>■ <b>Objetivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mejorar capacidad de diálogo y compartir información calificada</li> <li>■ Apoyo a las agendas de políticas públicas (map strategy)</li> <li>■ Monitoreo de largo plazo: Identificación de fuerzas clave y tendencias del entorno</li> <li>■ Alerta temprana y apreciación analítica sobre asuntos emergentes</li> </ul>	<p>■ <b>Estructura</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Foro por el Futuro</li> <li>■ Red Internacional de futuros: red global de 600 personas en gobierno, industria y ciencia y tecnología</li> <li>■ Proyectos Futuros</li> <li>■ Base de información estudios del futuro</li> <li>■ Future trends (6)</li> </ul>
---	--



## Futures research: Millenium Project

### American Council for the UNU (1992-95, 96-2000)

<p>– <b>Estructura</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Líderes: Theodoro Gordon,</li> <li>– \$: Pnud, Unesco, Us Epa</li> <li>– Red Central: UNU, The futures group, Smithsonian Institution,</li> <li>– Red global de apoyo: 700 futuristas, académicos, científicos, tomadores de decisiones, planificadores, empresarios.</li> <li>– Nodos: Argentina, Australia, China, Egipto, Inglaterra, India, Rusia, Rep. Checa, Irán, Japón.</li> <li>– Producto: "State of the future"</li> </ul>	<p>– <b>Trabajo acumulativo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación metodológica (cd) y de escenarios (250)</li> <li>• Síntesis: 15 Asuntos, oportunidades, desafíos globales</li> <li>• Método: consulta a varias rondas, entrevistas, encuestas</li> <li>• Problema: Brecha entre alerta temprana y acción, asuntos éticos en la toma de decisiones (impedimentos)</li> <li>• Estudios: seguridad ambiental, escenarios 2050</li> </ul>
---	--


## Presentación 11



## Technological Forecasting: 60's - hoy Pronóstico tecnológico


- **Conceptos**
  - Technology forecasting (TF)
  - Technology Assessment (TA)
- **Puntos referencia**
  - Erich Janstch (OECD, 1967)
  - Revista: TF and social change (1970), Harold Linstone
  - Univ. Sussex, PREST (UK)
- **Instituciones**
  - 1. OTA (1967-73 - 1973-94)  
Congressional Office of  
Technology Assessment (USA)
  - 2. Innovación institucional:  
Francia (83), Holanda (86),  
Dinamarca (87), Unión Europea  
(87), Gran Bretaña (87), Austria
  - 3. IATAFI (1993)  
International Association of  
Technology Assessment and  
Forecasting Institutions
- V. Coates (1999), I. Miles (1993)

## Presentación 12




## Technology Foresight - Previsión

- **Delphi surveys**
  - Japon (Seis inv., 70's - 96)
  - Alemania (1, 1992; 2, 98)
  - Japon-Alemania (1995)
- **Critical Technologies Studies (Us, 1993)**
  - Germany T-21 (1994)
  - Francia: 100 key technologies (1993-94)
- **Technology foresight program**
  - Inglaterra (1993-1998)
  - Red anglosajona, europea, latinoamericana
- **Consultation-based studies**
  - Australia, Astec study (1996)
  - Holanda: Technology radar (1998)
- Fukasaku (99), ONUDI (99)



## Technology Foresight: 90's Foresight studies (prevision)

- **Actor:**
  - Los sistemas nacionales de innovación
- **Difusión:**
  - Programas internacionales: ITPS, ONUDI
- **Asuntos para ALC:**
  - Desfase entre tecnología y sociedad
  - Reflexión de contexto
  - Mecanización (moda)
  - Curva aprendizaje
- **Metodos 1:**
  - Páneles de expertos, Delphi, Web, escenarios (Europa 2010 - ITPS)
- **Metodos 2:**
  - Ciencias de la complejidad (Santa Fe Institute, Edgar Morin)
  - Perspectivas multiples (Harold Linstone)



## Prospectiva (francesa) Prospective stratégique

- **Actores I**
  - 70's DATAR, SEMA
  - 80's CNAM, Futuribles
  - 90's LIPS
  - Michel Godet, Jacques Lesourne, F. Roubelat
- **Actores II**
  - Grandes empresas públicas (EDF, RATP, GDF, SNCF), Cpe
  - A.E. Saab, T. Gaudin
- **Métodos:** Escenarios, Micmac, Smic, Mactor
- **Enfoque:** Economía industrial, estadística
- **Godet (1997) Manuel de PS**
- **Prácticas:**
  - Atención: Vigía
  - Proyección: "Mapeo"
  - Urgencias estratégicas: centros de interés
  - Comprensión: escucha, filtro de percepción

## Presentación 15



## Prospectiva Territorial (francesa)

### Prosp. operacional, prosp. del presente

- **Hechos:**
  - Contratos de Plan Estado-Region, Informe Baily (1998) Consejo Económico y social, Coloquios del Cerisy (1998-2000), Homenaje a Jacques Lesourne(2000), Bial del futuro (2000)
- **Metodos:**
  - Movilización colectiva, trabajo con actores, rejillas de lectura y perspectivas multiples
- **Actores:**
  - JP. Baily, Fabienne Goux-Baudiment
- **Experiencias**
  - Limousin 2017, Millenaire 3 Grand Lyon, Nord Pas de Calais, Ile de France 2025, Haute Normandie 2015, Strasbourg, - Eurocites
- **Governanza Urbana:**
  - Auto-organización, decisión pública, inteligencia colectiva
- **Inteligencia económica:**
  - Competitividad territorios, desarrollo sostenible, gestión local-global

## Presentación 16



## Planificacion por escenarios


### Escuela Shell - SRI

- **Actores I:**
  - 1970's - 80's: Shell
  - 1990's: Global Business Network
  - P. Wack, I. Wilson, A. de Geus, P. Schwartz, K. Van der Heijden
- **Actores II:**
  - Innovation Associates, Center for Generative Leadership (Boston)
  - P. Senge, A. Kahane
- **Aplicación:**
  - Empresas, entorno y desarrollo tecnológico (Energía, petróleo y gas)
- **Enfoque:** Aprendizaje organizacional (Ford)
- **Aplicación:** entorno-país y comunidad
  - Suráfrica, Chipre, Canada, Colombia
- "Scenarios", Van der Heijden (1996)
- "La quinta disciplina en la práctica", Senge et al (1994)



## Previsión humana y social: base ético-cultural del desarrollo


- **Actores:**
  - E. Masini, A. Peccei, A. Nandy, Elmahandra, Fuchs, Henrici
- **Proyecto:**
  - Alternativas futuras de sociedades multiculturales: Escenarios Italia y Colombia
- **Instituciones**
  - Unesco, Pontificia Universidad Gregoriana (Roma), Universidad del Valle, Cids - Univ. Externado de Colombia
- **Variables:**
  - Culturas occidentales y no occidentales, conflicto y sociedad civil, entorno, desarrollo humano y derechos humanos, movilidad humana, género-familia
- **Metodos**
  - Tendencias y rupturas, juego de actores, juego de los valores
- **Eleonora Masini, "Penser le futur" (2000)**



## Envisioning: Desarrollo de visiones y futuros deseables

- **Universidad de Hawaii**
  - Jim Dator
  - Sistema judicial
- **Institute for alternative futures (Virginia)**
  - Clem Bezold
  - Sector Salud, democracia anticipativa.
  - Consulting, vision coaching, strategic planning, Environmental Scans, forecasting
- **(MITI) Ministerio de Comercio Internacional e industria del Japon**
  - Ciencia y tecnología e industria
- **HEC-Montreal Ecole des Hautes Etudes Commerciales**
  - Louis Jacques Filion
  - Pymes, desarrollo empresarial


## Presentación 19



## Experiencia Finlandesa: Desarrollo Institucional en red

- Turku School of Economics and Business Administration
- Finland Futures Research Centre
- Finland Futures Academy
- Finish Society for futures studies
- Futura
- "Parliamentary Committee for the future"
  - Monitoreo de cambio y modelos de éxito (China, Wisconsin, etc.)
  - Seminarios
  - Reportes
- The Quest for the futures: A methodology Seminar in Futures Studies (2000)

## Presentación 20



## América Latina y el Caribe: Patrimonio de experiencias

- Desarrollo histórico
  - 1960-1980: Pioneros, futurología Vs. marxismo
  - 1980-1990: Modelos, ciencia y tecnología, prospectiva francesa, énfasis herramientas
  - 1990-2000: Difusión editorial, procesos
- Historia de realizaciones
  - Iniciativas institucionales
  - Ejemplos en desarrollo territorial
  - Redes en acción






### 3. Lecciones de la experiencia: Modelos, enfoques, instituciones

USA	TF - TA	Think tanks
Francia	Prospectiva	Inst. Publicas
Japon	TF - TA	MITI
Escandinavo	Local – reg.	Participacion
India	Desarrollo	Universidad
Australia	Educacion	Centros FS
A. Latina	?	?



### 3. Lecciones de la experiencia

- Autonomía de pensamiento
- Construcción social más que observación de los cambios sociales
- Ampliación de las funciones de la previsión:
  - Cognitiva: Comprender
  - Proyectiva: Imaginar
  - Organizativa: Sinergia de los actores
  - Educativa: conciencia







## Perspectiva Etica:

- No hay mayor pobreza para una sociedad que no poder plantear alternativas y realizar un proyecto de futuro”.
- “Más importantes que las carencias de recursos son los deficits éticos de una sociedad”
  - Federico Mayor (1998).

## **Sesión XVI: Función de coordinación de planes, programas, estrategias y proyectos**

---

**Eduardo Wiesner<sup>1</sup>**

### **1. Resumen**

Por gestión integral se entiende la articulación permanente de los procesos de planeación, ejecución y evaluación que se retroalimentan mutuamente y permiten el rediseño continuo de las acciones públicas. La necesidad de evaluar las acciones del Estado en los países de América Latina surge de tres tipos de situaciones: (i) la importancia de introducir mayor racionalidad en los ajustes o correcciones fiscales, lo que supone un adecuado conocimiento de las actividades del sector público y de su impacto para efectuar los recortes de manera diferenciada y según prioridades bien establecidas; (ii) el alto costo político que pagan los gobiernos cuando la opinión pública percibe poca eficiencia y eficacia en los programas públicos; (iii) la mayor demanda de transparencia y de responsabilidad por parte de sociedades más democráticas.

---

<sup>1</sup> Consultor ILPES

Esta necesidad debería generar una mayor demanda de evaluación pero las rigideces institucionales mencionadas configuran en los hechos un mercado donde la oferta es abundante — en respuesta a las facilidades existentes para financiarla— pero la demanda es relativamente escasa. La pregunta básica sería cómo aumentar la demanda de evaluación.

Dentro del necesario ejercicio de evaluación de la gestión pública se puede distinguir dos tipos de evaluación: aquella que se refiere a las organizaciones públicas y aquella otra cuyo objeto es más amplio, que serían los marcos macroinstitucionales dentro de los cuales dichas organizaciones se desenvuelven.

La evaluación de las organizaciones públicas puede darse bajo dos formas: la autoevaluación y la evaluación estratégica.

Para incrementar la demanda de autoevaluación habría que lograr que ésta se convierta en un instrumento de aprendizaje —para lograr una mejor gestión— y no de sanción. No imponerla sino incentivarla, al constituir la en condición para incrementos presupuestarios y que además tenga claros réditos políticos, ya que los mercados en que se desenvuelven quienes requieren de tales incrementos son fundamentalmente políticos. Caracterizar a la evaluación como un ejercicio de aprendizaje es tanto más importante cuanto no existen metodologías uniformes para realizarlo y en todos los casos implica partir de definir los objetivos específicos dentro de la misión de cada organización en un momento dado. En las autoevaluaciones deben ser las organizaciones y sus gerentes quienes establezcan los objetivos específicos, los indicadores a utilizar, los mecanismos de evaluación y los procesos de corrección.

En principio todas las organizaciones públicas deberían estar en igualdad de condiciones para poder introducir mecanismos de autoevaluación pero esta política debería ser complementada con evaluaciones externas en el caso de programas estratégicos: en principio, donde es más difícil la competencia económica y en los casos donde el gasto tiende a aumentar más aceleradamente que el PIB.

Probablemente donde la evaluación podría tener mayor impacto sería en el caso de los marcos macroinstitucionales, definiendo a éstos como las reglas del juego que se dan las sociedades para su funcionamiento: por un lado, normas y conductas, y, por otro, procedimientos para hacer que su cumplimiento sea obligatorio (North, 1990). Las primeras corresponderían básicamente a los marcos normativos económico, político y social, y los segundos a la administración de la justicia. Estos marcos son los que determinan la efectividad de los procesos de evaluación de proyectos y programas que se desenvuelven en su interior.

La evaluación por resultados no ha logrado despegar en América Latina, sobre todo porque no se ha conseguido remover las restricciones y beneficios particulares a que dan lugar los marcos macroinstitucionales aún en vigencia. Esta debilidad institucional es aprovechada por intereses específicos dentro del sector público que impiden que la evaluación se constituya en instrumento de reforma y modernización. Gran parte del gasto social termina siendo capturado por *rent seekers*, más preocupados de sus propios intereses que de objetivos globales. Los *rent seekers* son frecuentes en funciones públicas tales como la educación, la salud, la infraestructura, las comunicaciones, la justicia y la seguridad social. Este fenómeno de captura lleva a evaluaciones espúreas, “precisas pero falsas”, y débilmente vinculadas a los procesos de asignación de recursos.

## 2. Introducción

Aunque la evaluación de resultados y el desarrollo de la capacidad de evaluación ya tienen alguna tradición académica y aun operacional en América Latina y el Caribe, llama la atención que estos instrumentos no hayan podido ser incorporados del todo a los procesos de reforma y modernización del Estado en la región. En efecto, desde comienzos de la década de 1990 la evaluación de resultados ha recibido gran atención de parte del Banco Interamericano de Desarrollo

(BID),<sup>2</sup> del Banco Mundial,<sup>3</sup> del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD),<sup>4</sup> de las Naciones Unidas,<sup>5</sup> de varios académicos y técnicos<sup>6</sup> y de algunos gobiernos,<sup>7</sup> sin que se la haya logrado insertar firmemente en los procesos de reforma como parte integral de la gestión pública.

Frente a esta realidad surgen al menos las tres siguientes preguntas:

- i) ¿Qué explica el hecho de que no haya una más efectiva evaluación de resultados en la región?
- ii) ¿Cuáles son las principales restricciones que limitan una mayor utilización de la evaluación?

¿Cuál sería la estrategia para avanzar operacionalmente en la mayor aplicación de la evaluación en los procesos de reforma?

El presente documento tiene como objetivo ofrecer algunas respuestas preliminares a estos interrogantes y facilitar la discusión de esta problemática. El énfasis recaerá más en las restricciones y en la estrategia que en los méritos intrínsecos o potenciales de la evaluación. Se parte del supuesto de que ésta ya es aceptada a nivel teórico, técnico y aun político, al menos nominalmente, pero todavía subsisten serias restricciones para su pleno desarrollo en la región, restricciones que podrían mitigarse mediante la acción del ILPES, de la CEPAL y de entidades multilaterales análogas que trabajen en colaboración con los gobiernos que así lo deseen.

### 3. Las restricciones presupuestarias e institucionales

A grandes trazos, las restricciones para el mayor uso de la evaluación de resultados se podrían clasificar, en su orden, en tres grupos: primero, aquellas que se originan en las características institucionales y presupuestarias que ha estado adquiriendo una parte creciente del gasto público; segundo, las que surgen de las limitaciones de economía política y, por último, las que provienen de la rápida expansión del gasto agregado en el sector público de muchos países de la región. Desde luego, hay estrecha interdependencia entre estos tres grupos de restricciones.

#### a) La inflexibilidad de las transferencias y del gasto sectorial

Uno de los frentes donde más rápidamente ha crecido el gasto público en América Latina y el Caribe es el de las transferencias al nivel territorial y a algunos sectores específicos, como los de educación y salud. Estas prioridades de gasto responden a políticas de descentralización y de equidad que son apropiadas para países con una larga tradición centralista (Véliz, 1980) y con serios problemas de distribución del ingreso. Sin embargo, lo que no es tan apropiado son las condiciones institucionales y presupuestarias que enmarcan ese gasto. Ocurre que, en general, gran parte de éste se hace por medio de transferencias atadas a una base de ingresos del gobierno central, muchas veces con metas de gasto total, independientemente de los resultados que efectivamente se estén logrando.

Esta modalidad de gasto configura, de facto, rentas de destinación específica, con gran inflexibilidad, que aseguran el financiamiento pero sin dejar mayor margen para la evaluación de resultados. Cuando la legislación contempla la realización de evaluaciones, no pocas veces el acento

<sup>2</sup> Véase BID y OCDE (1993).

<sup>3</sup> Durante los últimos años el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) y el Banco Mundial en general han auspiciado conferencias y programas de evaluación en la región. Véanse por ejemplo, *Evaluation and Development* (1994); Picciotto y Wiesner (1998); Mackay (1998 y 1999a).

<sup>4</sup> Véase OCDE (1992).

<sup>5</sup> El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) organizó un programa de evaluaciones estratégicas en distintos países y auspició reuniones de expertos en Nueva York en 1997 y 1998. El programa está a cargo del Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible.

<sup>6</sup> Véanse por ejemplo, Wiesner (1993); Reos (1994); Guerrero (1992).

<sup>7</sup> Tal es el caso del Sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión (SINERGIA), de Colombia. Al respecto, véase Ocampo (1996a).

recae en los insumos<sup>8</sup> y en los procesos más que en los resultados. Estas evaluaciones terminan siendo espurias (Wiesner, 1997, p. 77), en el sentido de que no afectan ni a las políticas ni a los presupuestos, ni a los resultados. Son lo que Asher (1996) llama “evaluaciones precisas pero falsas”.

## **b) Las restricciones de economía política**

Por lo general, el gasto que hace las mayores exigencias técnicas e institucionales es aquel orientado a igualar las “condiciones iniciales” y a subvencionar a los grupos de más bajos ingresos. Las “tecnologías sociales”<sup>9</sup> necesarias para “producir” educación o salud son mucho más complejas que la tecnología requerida para construir infraestructura física, en forma de carreteras o de generación eléctrica.

Por otra parte, en los sectores sociales, más que en los de infraestructura física, se presenta el fenómeno de la determinación endógena de las políticas. Esto significa que grupos organizados,<sup>10</sup> como los sindicatos del sector público, influyen en el diseño de las políticas y logran captar<sup>11</sup> rentas<sup>12</sup> no relacionadas con los resultados efectivamente logrados.<sup>13</sup> Por último, en los sectores de educación primaria y secundaria, así como en el de la salud, hay problemas de monopolio de oferta<sup>14</sup> y de competencia que limitan la aplicación real de las evaluaciones de resultados.

## **c) El creciente gasto público agregado**

Desde comienzos de la década de 1990, cuando se procuró darle un mayor papel a la evaluación de resultados, se vio que sería necesario un entorno macroeconómico que i) fuera propicio a la acción de los mercados, y ii) redujera el monto total del gasto público como porcentaje del producto interno bruto (PIB) a niveles sostenibles. Y así ha ocurrido en no escaso grado. Muchos países han adoptado importantes reformas que dan prioridad a la acción de los mercados y que buscan una asignación de recursos más influida por la competencia que por la discrecionalidad. Sin embargo, los niveles del gasto público agregado<sup>15</sup> —en todas sus modalidades, incluyendo seguridad social, gastos parafiscales, contribuciones especiales, sectores descentralizados y otros— no parecen haberse reducido significativamente sino en algunos pocos casos (véase el cuadro 1).

---

<sup>8</sup> En varios países, Colombia y Ecuador por ejemplo, las transferencias para educación básica tienen una destinación tan específica que sólo se permite, en la práctica, financiar sueldos de maestros y, en muchos casos, sólo en determinadas áreas geográficas. Ello establece una enorme rigidez, cuando es notorio que una mejor gestión requiere una substitución fácil entre insumos. Véase Wiesner (1998).

<sup>9</sup> Para un interesante y original desarrollo del concepto de “tecnología social”, véase Nelson y Sampat (1999).

<sup>10</sup> La obra seminal sobre el papel que desempeñan los “grupos organizados” en la defensa de sus intereses específicos en contra de la “lógica colectiva” es del profesor Mancur Olson (1965).

<sup>11</sup> El término captación es el utilizado en la literatura relacionada con la regulación y los captadores de renta (rent-seekers). La captación corresponde a los beneficios que extraen —sin la acción del mercado— quienes se organizan alrededor de una intervención estatal y logran privilegios especiales. Al respecto, véase Priest (1993).

<sup>12</sup> La literatura sobre “búsqueda de renta” o “actividades directamente improproductivas” es abundante. Algunas referencias son: Bhagwati (1978); Krueger (1974, pp. 291-303); Buchanan, Tollison y Tullock (1980); Lal Deepak (1987, pp. 273-299).

<sup>13</sup> Véase Wiesner (1998b).

<sup>14</sup> La mayoría de los estudios en Colombia coinciden en el diagnóstico de que hay serios problemas por el lado de la oferta. Véanse Vélez (1994) y Ramírez Jaramillo (1995).

<sup>15</sup> En Colombia, por ejemplo, el tamaño del sector público no financiero (ingresos) pasó de representar 20.4% del PIB en 1990 a 29.7% en 1998. Por su parte, los gastos pasaron de representar 20.3% del PIB en 1990 a 33.2% en 1998. Véanse los cuadros 1 y 2 del anexo.

**CUADRO 1**  
**AMERICA LATINA Y EL CARIBE : GASTOS TOTALES DEL**  
**SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO 1992-1998<sup>A/</sup>**  
*(como porcentaje del PIB)*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>B/</sup>
Argentina	18.9	18.7	18.2	18.4	17.8	18.6	17.8
Brasil	30.7	33.3	29.3	32.8	32.9	34.1	40.2
Colombia	25.8	28.6	27.5	32.3	35.9	36.7	37.2
Costa Rica	27.6	27.6	32.7	30.8	31.9	31.3	31.1
Ecuador	26.9	25.0	24.6	26.9	27.5	26.3	26.5
Guatemala <sup>C/</sup>	10.7	10.6	9.2	9.2	9.1	10.6	12.8
México	25.4	23.4	23.6	22.9	23.3	23.6	21.8
Paraguay	16.3	15.3	16.1	18.3	18.2	20.7	21.0
Perú <sup>C/</sup>	12.7	13.9	15.8	16.7	15.9	14.9	14.9
Uruguay	30.4	31.7	33.0	32.0	31.8	33.3	33.1

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

<sup>a/</sup> Calculados a partir de cifras en moneda nacional a precios corrientes.

<sup>b/</sup> Cifras preliminares.

<sup>c/</sup> Se refiere al Gobierno Central

Esto no es de extrañar. Después de todo, lo que se denomina reducción del tamaño del sector público es un proceso mucho más complejo de lo que normalmente se piensa. En realidad, las reformas de este tipo podrían resultar más difíciles de llevar a cabo que las de liberalización del comercio o del sector financiero. Según Rama (1999), la principal razón de ello radica en las restricciones de información y de economía política, así como en las dificultades gerenciales y legales para, en efecto, calcular los costos reales a corto y mediano plazo.

Como se verá más adelante, esta es un área donde las evaluaciones estratégicas podrían ser de gran utilidad para poner a prueba las distintas hipótesis y las recomendaciones que normalmente se hacen con respecto a los procesos de reducción de tamaño del sector público.

Lo que se sostiene no es que ese tamaño sea en sí adverso a la evaluación de resultados, sino que si el ritmo de crecimiento del gasto correspondiente es muy rápido, muchos agentes económicos y políticos estimarán que no es necesario que las evaluaciones tengan resultado positivo para obtener parte de ese creciente gasto público. La hipótesis que este escrito plantea es que, si hubiese habido más evaluación de resultados, primero, no se habría dado un crecimiento tan rápido del gasto y, segundo, el gasto habría sido de mejor calidad y más sostenible.

En resumen, aunque la evaluación de resultados ya logró un nicho conceptual en la región, y a nivel teórico su potencial es reconocido, todavía subsisten difíciles restricciones de distinto tipo que habrá que ir superando, para que ésta logre desarrollarse operacionalmente como instrumento de modernización del sector público de los países de la región.

## 4. El desarrollo de la capacidad de evaluación

El desarrollo de la capacidad de evaluación está ligado a dos procesos interdependientes. Por una parte, a su institucionalización normativa en alguna entidad del gobierno; por otra, a la interacción entre la demanda de evaluaciones y la oferta de evaluaciones. Estos son los dos procesos determinantes del desarrollo de un mercado de evaluaciones.

### a) La institucionalización de la evaluación

La naturaleza de las instituciones y las reglas de juego económico y político son las que definen, a largo plazo, la prosperidad o el atraso de las naciones y de las culturas.<sup>16</sup> Dentro de esta apreciación, que prácticamente nadie cuestiona hoy en día, surge la pregunta sobre dónde y cómo "institucionalizar" la evaluación de resultados como una parte integral del funcionamiento cotidiano<sup>17</sup> del Estado.

No hay una única respuesta para esta pregunta. Cada país determinará la ubicación institucional de la evaluación dentro de su sector público, según sus propias características.

En Colombia se situó en el Departamento Nacional de Planeación (DNP)<sup>18</sup> y su nacimiento se inició con la Constitución Política de 1991, cuyo artículo N° 343 estableció como responsabilidad del DNP el diseñar los sistemas de evaluación de gestión de resultados de la administración pública.

En el caso de Chile, el proceso ha sido gradual y focalizado en ciertas áreas e instituciones. En 1994 se creó un Comité Conjunto integrado por el Ministro de Hacienda, el Ministro Secretario General de la Presidencia y el Ministro del Interior, cuya principal tarea fue la de apoyar diversas reformas para mejorar la gestión pública. La Dirección del Presupuesto fue el principal conducto para ello. Se dio gran prioridad al diseño y a la efectiva utilización de "indicadores de gestión", cuyo énfasis recayó en los resultados más que en los procesos e insumos.<sup>19</sup> Este esquema parece seguir funcionando satisfactoriamente.

En líneas generales, podría decirse que casi cualquier enfoque con respecto a la ubicación institucional puede resultar adecuado, siempre que exista la firme decisión política de las autoridades de hacerlo funcionar; pero esta afirmación no deja de ser algo tautológica, pues sólo *ex post* se sabrá si ese apoyo fue real y efectivo. Poniéndose en el plano *ex ante*, sin embargo, es decir, cuando aún no se sabe del todo cómo se desenvolverá la evaluación, este escrito se inclina por recomendar situarla cerca del presupuesto. Del presupuesto que sea, del nacional, del municipal o del territorial, pero siempre buscando la cercanía<sup>20</sup> a la fuente de recursos.

Más allá de estas consideraciones, ¿cómo podría configurarse un plan de acción específico para desarrollar la capacidad de evaluación? Aunque no existe una fórmula única para diseñar un plan de acción, su arquitectura casi siempre habrá de contener los siguientes elementos o pasos:

- i) Un resumen de las funciones y responsabilidades de algunas de las principales entidades públicas, con un diagnóstico de su desempeño institucional real en contraste con el nominal o legal.

---

<sup>16</sup> Para una excelente síntesis de la interacción existente entre factores institucionales, factores políticos, progreso y reformas en la región, véase Graham y Naim (1997).

<sup>17</sup> El desafío real a largo plazo no es hacer "unas" evaluaciones, por importantes que sean, sino incorporar la evaluación a la práctica del día a día en las entidades del sector público.

<sup>18</sup> En Colombia, el Sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión quedó legalmente establecido por la resolución N° 63 del 21 de febrero de 1994 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). El fundamento legal de esta resolución fue el decreto N° 2167 del año 1992.

<sup>19</sup> Véase Marcel (1998).

<sup>20</sup> Cercanía que no debe significar pérdida de independencia y de credibilidad.

- ii) Un examen analítico de la interacción entre los presupuestos, el manejo de la información y el papel de los ministerios.
- iii) Identificación de los incentivos reales que hay detrás de las conductas institucionales y gerenciales, tanto de las autoridades presupuestarias como de los agentes del gasto.
- iv) Determinación de la demanda real existente dentro del gobierno de mediciones o evaluaciones de desempeño.
- v) Examen de la capacidad de evaluación desde el lado de la oferta a nivel del gobierno, de las universidades y de los centros de investigación.
- vi) Identificación de los principales marcos de política y de reforma en el sector público.

Con estos elementos<sup>21</sup> se pueden configurar programas de acción en general o un programa específico de evaluaciones estratégicas, como se señalará más adelante.<sup>22</sup>

## **b) La oferta y la demanda de evaluaciones**

Siempre que se persigue el desarrollo de un mercado surge la pregunta sobre la importancia relativa de los determinantes de la oferta y la demanda. En el caso del mercado de evaluaciones, una posible respuesta es la siguiente:

"Las principales restricciones que constriñen el desarrollo de la función de evaluación son de carácter institucional, político y cultural. Esas restricciones influyen en las condiciones de oferta y demanda de la evaluación en un país y, a la vez, son resultado de ellas. En particular, por lo que a la oferta se refiere, se advierten limitaciones en cuanto a la calidad y la pertinencia de la información, la competencia técnica, los procedimientos operativos y las normas. En cuanto a la demanda, existen condiciones políticas y culturales que restringen el empleo de la evaluación y el uso de sus resultados como instrumento para la gestión y reforma del sector público" (BID y OCDE, 1993, p. 13).

Si bien esta afortunada síntesis destaca la circularidad que se da entre los distintos factores, al final del análisis se concluye que los factores de demanda son los que mejor apoyan la capacidad de evaluación. Ello es así pues un mercado desarrollado por la ruta de la demanda tiende a ser más eficiente y flexible que uno estimulado desde la oferta. Dentro de este enfoque estratégico la pregunta que surge es cómo desarrollar la demanda.

## **c) El vínculo entre la evaluación y las asignaciones presupuestarias**

Hay muchas razones para pensar que la clave para desarrollar la capacidad de evaluación desde el lado de la demanda consiste en asegurar un vínculo operacional entre los resultados de las evaluaciones, por una parte, y las asignaciones presupuestarias por otra. Si los resultados de las evaluaciones no logran afectar los procesos de asignación presupuestaria, será muy difícil desarrollar la demanda real de evaluación. Esta no tendría credibilidad.<sup>23</sup> Y será entonces también difícil que la oferta de evaluaciones tenga adecuada capacidad técnica y flexibilidad para responder eficientemente.

Si bien no hay ninguna fórmula que garantice que ese vínculo vaya a operar, una de las formas de elevar la probabilidad de que esto finalmente ocurra es la de introducir *ex ante*, en el proceso de negociación legislativa o burocrático, cláusulas que le den al ejecutivo, o a la entidad

<sup>21</sup> Mackay es el autor de este excelente marco conceptual. Véase Mackay (1999b).

<sup>22</sup> Una publicación que resume bien la cuestión general del desarrollo de la capacidad de evaluación y los resultados de las evaluaciones estratégicas en varios países es la de Maconick y Morgan (1999).

<sup>23</sup> Sobre la importancia de la credibilidad de las evaluaciones, véase Wiesner (1992).



que sea del caso, la clara opción (el derecho jurídico) de no hacer apropiación presupuestaria posterior si no dispone de una evaluación de resultados que así lo valide.

#### **d) La evaluación como incentivo**

El argumento para desarrollar la evaluación más desde el lado de la demanda que de la oferta radica en que ésta tiene el potencial para actuar como un incentivo o como premio para quien la demande o "compre", es decir, como su llave para tener acceso a los presupuestos. Si, en efecto, la política vincula los resultados de las evaluaciones a mayores (o menores) asignaciones presupuestarias, la evaluación estará actuando como un incentivo y se desarrollará el mercado de las evaluaciones. En esa difícil y compleja área de causalidad institucional son los incentivos los que alinean los procesos hacia soluciones más eficientes y más sostenibles.<sup>24</sup> Finalmente, ello es lo que ocurre en los mercados privados, donde, por lo general, aquellos proyectos o políticas que no sean sostenibles no pueden durar tanto como sí lo hacen en los mercados públicos.<sup>25</sup>

#### **e) La evaluación como ejercicio heurístico**

Más allá del papel de la evaluación como incentivo, es importante subrayar que, en su esencia, la evaluación de resultados es un ejercicio heurístico. Es una forma de aprender<sup>26</sup> de la experiencia y de verificar hipótesis sobre la forma como operan en la práctica los modelos teóricos. Dentro de este contexto, es una guía para "completar" los mercados económicos y políticos, donde siempre hay deficiencias, entre ellas fallas de información y restricciones de economía política que operan idiosincráticamente, según se trate de uno u otro sector, o de un país u otro.

En todo caso, la evaluación de resultados y el aprendizaje que ésta pueda generar tienen potencialmente un claro efecto presupuestario, pues en la medida en que la evaluación revela cómo mejorar el diseño y la ejecución de las políticas o de las reformas públicas, su ejercicio equivale a una mayor disponibilidad de recursos.

#### **f) La evaluación y los mercados políticos**

Una vez dicho todo lo anterior, subsiste de todas formas una pregunta fundamental para la cual no hay respuesta fácil. Se trata de la siguiente: si, *ex ante*, no hay garantía de que los resultados de las evaluaciones vayan a afectar las asignaciones presupuestarias, ¿por qué entonces habría alguien realmente interesado en hacerlas? Después de todo, quienes salen ganando con la ausencia de evaluaciones reales no van a permanecer pasivos frente a la posibilidad y al peligro de que nuevas evaluaciones alteren el actual estado de cosas.

En realidad, sólo hasta aquí llega el análisis económico. Aquí termina la capacidad de persuasión de la teoría económica y del modelo de los mercados, pero aquí comienza también el área de los mercados políticos,<sup>27</sup> donde hay un enorme potencial para que éstos, complementando a los mercados económicos, establezcan incentivos políticos<sup>28</sup> que conduzcan a evaluaciones de resultados en aquellas áreas donde parece evidente que los resultados podrían ser mejores.

---

<sup>24</sup> Wiesner (1998d) señala que el "algoritmo" de la economía institucional se encuentra en los incentivos.

<sup>25</sup> Sobre el papel de la evaluación como incentivo, véase Stiglitz (1998).

<sup>26</sup> McAllister (1998) observa que si se mezcla la percepción de censura con la de rendición de cuentas se pierde la posibilidad de aprender.

<sup>27</sup> La teoría de la opción pública (*public choice*) parte del supuesto de que los mercados económicos y los mercados políticos son interdependientes e integrales.

<sup>28</sup> Uno de los aportes más importantes en este campo fue el de Downs (1957), quien planteó que la competencia entre los partidos políticos por conseguir votos tiene los mismos efectos saludables sobre el proceso político que los que tiene la competencia entre los agentes económicos sobre el proceso económico o de mercado. Si la competencia no es la panacea, sí es lo menos alejada de ella, tanto en lo económico como en lo político. La competencia aparece así como la gran síntesis o como el instrumento que concilia el interés económico e individual, por una parte, con el político y colectivo, por otra.

La combinación de presiones políticas y de búsqueda de mayor eficiencia ha sido destacada por Guerrero (1999), quien señala que en muchos países en desarrollo las presiones sobre el gobierno para que responda mejor son la "demanda primaria" para el desarrollo sostenible de la evaluación. Sin esa demanda, dice Guerrero, "cualquier esfuerzo para institucionalizar la evaluación en los sectores públicos terminará recibiendo poco apoyo y se evaporará".

Según este experto, la "demanda" de evaluación surge de tres tipos de situaciones: i) al enfrentar correcciones fiscales, los países tienen que evaluar bien dónde hacen recortes y dónde mantienen recursos; ii) frente al fracaso de algunas políticas o de algunos proyectos, los gobiernos advierten que no pueden permanecer pasivos si no quieren pagar un alto precio político, y iii) la sociedad civil se ha vuelto más consciente de su capacidad de exigirles rendición de cuentas a los gobiernos. Todo ello se traduce en una mayor demanda real de evaluaciones y del desarrollo de la capacidad técnica e institucional de la evaluación.<sup>29</sup>

Es interesante observar que Montenegro (1992) señalaba precisamente este tipo de entorno como uno de los determinantes de la decisión de la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia para introducir la evaluación de resultados como norma constitucional.<sup>30</sup>

## 5. La estrategia del desarrollo operacional de la evaluación

Suponiendo que se acepta la tesis sobre el potencial que tiene la evaluación de resultados como "modernizador" del Estado, las preguntas que surgen son ¿por dónde empezar? A un nivel general, ¿para todo el sector público? ¿Hacerlo directamente o indirectamente? En breve, surge la pregunta de qué estrategia seguir.

Aunque no hay una fórmula única, un enfoque basado en i) autoevaluaciones y en ii) evaluaciones estratégicas parece atractivo, y podría ser considerado por aquellos países que quieran fortalecer sus programas de evaluación.

### a) Los programas de autoevaluación

Al pensar sobre la estrategia apropiada para el desarrollo de la evaluación, es importante recordar que esta última no tiene como objetivo castigar gestiones ni censurar a los funcionarios públicos o a los gerentes de las entidades públicas. Siendo ello así, sería difícil imaginar un programa de evaluaciones que tuviese éxito si se lo intenta imponer desde afuera y en forma directa. Lo indicado parece ser buscar mecanismos que incorporen la evaluación integralmente al quehacer de las entidades públicas. Al respecto observa Ocampo (1996b, p. 7):

"Por gestión integral se entiende la articulación permanente de los procesos de planeación, ejecución y evaluación que se retroalimentan mutuamente y permiten el rediseño continuo de las acciones gubernamentales, siempre orientadas hacia el cumplimiento sistemático del Plan de Desarrollo. Obliga a la utilización de la evaluación como un elemento de aprendizaje que genere una retroalimentación continua del proceso, lo que supone, necesariamente, la activa participación ciudadana como garantía de que tales acciones se dirijan a la satisfacción de las necesidades de la sociedad y no se diluyan en esfuerzos inútiles y en desperdicio de recursos."

Dentro de este enfoque, las autoevaluaciones apuntan a que sean las propias instituciones y sus propios gerentes los que establezcan sus entornos de evaluación y sus maneras de corrección. El

---

<sup>29</sup> Véase Guerrero (1999).

<sup>30</sup> Véase Montenegro (1992).

incentivo<sup>31</sup> para ello, como se dijo antes, es su mayor acceso a los recursos. La idea básica que hay detrás de las autoevaluaciones es no intervenir directamente y dar margen para que mecanismos de mercado o sustitutos del mercado puedan actuar según las características propias de cada institución, programa o proyecto.<sup>32</sup>

## **b) Las evaluaciones estratégicas y la estrategia de las evaluaciones**

Aunque el enfoque general sea el de las autoevaluaciones, ello no significa que no haya amplio espacio para realizar evaluaciones estratégicas que se concentren en aquellas políticas, programas y proyectos que hayan sido escogidas como las prioridades críticas del país, pero ¿cómo seleccionar las evaluaciones estratégicas?, ¿qué criterio aplicar?

Una buena guía para escoger las evaluaciones estratégicas es examinar dónde está creciendo más rápidamente el gasto público o dónde existen claras señales de congestión o de fracaso. En América Latina y el Caribe, las prioridades parecen orientarse hacia un mayor gasto público y hacia la regulación, en lo que concierne al manejo de los monopolios públicos y los procesos de privatización. Pues bien, sería allí entonces donde habría que configurar evaluaciones estratégicas para descubrir por qué hay fallas y cómo se podrían corregir.

Siguiendo uno de los principios básicos de la economía institucional (North, 1990), a saber, que las instituciones son las reglas de juego de las sociedades, es importante incluir dentro de las evaluaciones estratégicas algunas dirigidas a los marcos macroinstitucionales donde se establecen reglas, conductas y procedimientos, como son los relacionados con la oferta monetaria, con la seguridad social, con la justicia, y con los procesos de regulación y de privatización. Es en esos marcos macroinstitucionales donde puede haber grandes fallas en la organización económica<sup>33</sup> y en el manejo gerencial. Su evaluación, en muchos casos, es más estratégica que la evaluación de proyectos o programas, pues son esas "macro" reglas de juego las que determinan la eficacia de los procesos que ocurren en su interior.<sup>34</sup>

## **6 Los nuevos desafíos y prioridades de la evaluación en América Latina y del Caribe**<sup>35</sup>

Sin descalificar los esfuerzos encaminados a desarrollar la evaluación a lo largo del espectro del sector público, es claro que una estrategia para impulsar la evaluación tendría que seleccionar prioridades y establecer jerarquías. La pregunta es y con qué criterios hacer esa selección.

En líneas generales, los desarrollos de la evaluación deberían focalizarse allí donde los desafíos institucionales y políticos sean particularmente complejos, y donde el potencial en términos de

---

<sup>31</sup> La importancia del papel de los incentivos reales no se puede exagerar. Una evaluación de SINERGIA (el programa de evaluación de Colombia) hecha por un equipo de expertos, subrayó que los incentivos tienen que formar parte de programas integrales de planeación, de selección de prioridades y de fortalecimiento institucional. Véase Banco Mundial (1997).

<sup>32</sup> Sobraría decir que detrás de un programa de autoevaluación hay todo un conjunto de condiciones técnicas, institucionales y presupuestarias que aquí, por brevedad, no se tratan. Sobre este tema, véase Escobar (1996).

<sup>33</sup> Lo que Williamson (1991) llama "la organización institucional".

<sup>34</sup> La economía institucional trabaja en dos niveles de análisis. El nivel "macro", que se refiere al entorno institucional de mayor jerarquía. En él se ubican las reglas fundamentales sobre, por ejemplo, el marco económico (política fiscal, monetaria y cambiaria), el marco político (Congreso, gobiernos locales, elecciones y votaciones), el marco social (seguridad social, salud, educación, recreación), y el marco legal (derechos de propiedad, sistema judicial, Corte Suprema y otros). El segundo nivel de análisis es el "micro", que corresponde a lo que se podrían llamar las relaciones "horizontales" entre estas organizaciones o entre los agentes que operan dentro de estos sectores y entre ellos. La comunicación entre los dos niveles es de doble vía aunque, por lo general, la más prevaleciente es de arriba hacia abajo. Sobre las consecuencias de esta interacción sobre las reformas en América Latina y el Caribe, véase Díaz Cayeros (1997).

<sup>35</sup> Para un examen del futuro desarrollo de la evaluación en general, véase Chelimsky (1997).

aprendizaje, de gerencia, de generación de nueva información y de avances en equidad, sea máximo. Estas áreas serían las siguientes:

- i) Aquellas donde la competencia no es fácil de introducir y donde el gasto crece más rápidamente que el PIB y que los presupuestos públicos totales, como es el caso del gasto en educación y salud.<sup>36</sup>
- ii) Aquellas donde los desafíos institucionales y políticos sean particularmente complejos, como es el caso de la regulación,<sup>37</sup> de las privatizaciones y de la descentralización.
- iii) En los marcos macroinstitucionales, sobre cuyo funcionamiento integral falta aún mucho que aprender, como es el caso de la justicia (por ejemplo, derechos de propiedad), de la seguridad social, y de la interacción entre los mercados laborales y educativos.
- iv) Aquellas donde grupos de captadores de renta del sector público están limitando la adopción de reformas estructurales, como es el caso de la educación, la salud, la infraestructura, las comunicaciones, la justicia y la seguridad social.

Por razones de brevedad, el desarrollo conceptual de estas áreas no se puede hacer en este escrito, pero sí se debe subrayar que el criterio global es profundizar las evaluaciones allí donde ya se hayan detectado restricciones de economía política e institucionales.<sup>38</sup> En suma, allí donde sea necesario "completar" los mercados económicos y completar los mercados políticos y mejorar su interacción complementaria.

Quizás sea en el área de la regulación donde se presentan los mayores desafíos técnicos, institucionales y políticos. Gran parte de las reformas de los últimos años, encaminadas a darles un mayor papel a los mercados y a encontrar modalidades de intervención que sean más eficientes, probablemente subestimaron las restricciones reales que afectan y limitan esos procesos. Dentro de esas restricciones están los captadores de renta del sector público; un sector privado que defiende en abstracto la competencia pero que preferiría no tenerla; un sector público con grandes precariedades gerenciales y marcos macroinstitucionales o "reglas de juego" donde la información es asimétrica, los derechos de propiedad son débiles, y los incentivos o son perversos o son tácitos y ambiguos. En fin, las preguntas son qué tan bien ancladas están esas reformas en cimientos sostenibles, y cómo se podrían reformar las condiciones que configuran esos cimientos.

Sin duda, la respuesta no es volver atrás las reformas ni desistir de la regulación como instrumento de política. Lo que hay que hacer, más bien, es examinar con rigor si, por ejemplo, las privatizaciones realmente han aumentado la competencia y favorecido al consumidor. Precisar mejor si ellas responden más a afanes fiscales que a convicciones y posibilidades reales de política para fortalecer la competencia.<sup>39</sup> Preguntas similares correspondería hacer a los procesos de descentralización y al reparto inflexible de los recursos, que ya empieza a amenazar los equilibrios macroeconómicos. ¿Y qué decir del mayor gasto social, cuyos objetivos de equidad nadie cuestiona, pero cuyas bases institucionales son muy débiles?

---

<sup>36</sup> En esta área el BID ya está cumpliendo una excelente tarea merced a sus estudios sobre reformas estructurales en la región y sobre servicios sociales. En la práctica, estos estudios equivalen a rigurosas evaluaciones de la experiencia de la región en ámbitos tan importantes como la salud, la educación, el empleo y la distribución del ingreso. Véase BID (1996 y 1998).

<sup>37</sup> Al respecto dice Rubio (1999): "Por su naturaleza, la reforma de cualquier gobierno tiene que pasar por la regulación."

<sup>38</sup> Para un excelente análisis sobre la interrelación entre instituciones y evaluaciones, véase Picciotto (1998).

<sup>39</sup> Según Nellis (1999), la estructura del mercado y la competencia pueden ser más importantes que la propiedad en la determinación de los resultados de una empresa.

Por último, los programas de concesión de garantías en proyectos de infraestructura, los pasivos fiscales o monetarios contingentes,<sup>40</sup> los salvamentos en el sector financiero y los rescates de empresas públicas, son fenómenos que suscitan múltiples preguntas.

Estos son nuevos y positivos desafíos. Está bien que surjan, pues no sería extraño que en unos pocos años se "descubra" que había grandes deficiencias e inflexibilidades<sup>41</sup> institucionales y que los supuestos (las condiciones habilitadoras reales) no se daban.<sup>42</sup> Un programa de modernización del Estado debe anticiparse a todo ello. La planeación de la modernización del Estado en la región no podría excluir el darle prioridad a toda esta problemática. La evaluación de estas políticas y de su marco regulatorio<sup>43</sup> parece ser de la mayor prioridad.<sup>44</sup>

## 7. El papel de las entidades multilaterales

Reconociendo que el análisis del papel de las entidades multilaterales<sup>45</sup> en el desarrollo de la capacidad de evaluación amerita un tratamiento a fondo, aquí se quiere tan sólo subrayar los tres siguientes puntos. Primero, si se trata de apoyar la planeación de la modernización del Estado, la importancia que reviste el procurar que esa planeación sea evaluable. Segundo, que en los préstamos y en las asistencias técnicas se insista en la evaluación de resultados y no en la de procesos. Tercero, la necesidad de dar apoyo financiero<sup>46</sup> y técnico a las evaluaciones estratégicas y a la divulgación de sus resultados en seminarios y publicaciones.

En suma, si bien no se está empezando *ex nihilo* en materia de cooperación entre los países y las entidades multilaterales, sí parece que sobre los cimientos ya existentes se podría intentar el desarrollo de una segunda fase, focalizada en evaluaciones estratégicas en aquellas áreas donde el proceso de reforma del Estado ha sido más difícil y lento. Todo ello dentro del contexto de los programas de modernización de cada país y de sus respectivos entornos institucionales y políticos.

## 8. Conclusiones y recomendaciones

Las principales conclusiones y recomendaciones que surgen del análisis realizado hacen referencia a i) las restricciones institucionales; ii) la evaluación como ejercicio heurístico, y iii) la evaluación como incentivo para vincular los resultados a las asignaciones presupuestarias.

En una perspectiva más específica, las principales conclusiones y recomendaciones son las siguientes:

### a) Factores institucionales y rigideces estructurales

---

<sup>40</sup> En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación ha iniciado, en buena hora, un programa de investigación sobre la sostenibilidad fiscal del país una vez que se incluyen los pasivos contingentes fiscales, monetarios, laborales, así como los activos públicos. Véase Echeverry (1999).

<sup>41</sup> Casi nadie pone en duda que la reestructuración del Estado en América Latina y el Caribe saldría favorecida con una reducción del gasto público total. Pero, ¿es ese el problema? ¿O será más bien la forma como se hace y las restricciones e inflexibilidades que hay detrás de ese gasto? Sobre la inflexibilidad del gasto público en Colombia, véase Eslava (1999).

<sup>42</sup> Sobre la descentralización o independencia del Banco Central de Colombia, véase Wiesner (1999).

<sup>43</sup> Levy (1998) ha escrito un excelente documento sobre la evaluación de la regulación. Sobre estas materias véanse también los trabajos de Artana y Navajas acerca de la experiencia de las entidades reguladoras de Argentina, publicados por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), con sede en Buenos Aires.

<sup>44</sup> Aun en un país como los Estados Unidos, donde la regulación tiene tan larga tradición, hay grandes interrogantes sobre cómo mantener la regulación "al día" y sobre cómo evaluarla. Véase Hahn (1998).

<sup>45</sup> Como se mencionó anteriormente, las entidades multilaterales ya han hecho aportes importantes al desarrollo de la capacidad de evaluación en América Latina y el Caribe.

<sup>46</sup> En el caso de Colombia, un préstamo del Banco Mundial para la Modernización de la administración financiera del sector público facilitó la elaboración de diversas evaluaciones estratégicas. Esas evaluaciones aparecen en DNP (1992 y 1996).

Si bien en la región se han aplicado importantes reformas en el nivel macroeconómico, todavía el tamaño del sector público parece demasiado grande en términos relativos y en términos de su sostenibilidad. Esto, en sí, no es adverso al desarrollo de la evaluación. Lo que es poco propicio son las enormes rigideces estructurales que están detrás del gasto público total, las cuales, bajo distintos entornos institucionales (descentralización, transferencias, financiaciones nacionales, rentas con destinación específica y otros) restringen el mercado de la evaluación.

### **b) La institucionalización de la evaluación y el desarrollo de la capacidad de evaluación**

Dada la enorme importancia que tienen los factores institucionales, la evaluación saldrá fortalecida si tiene un respaldo legal sólido y si se la ubica institucionalmente cerca de los procesos presupuestarios. La clave para el desarrollo de la capacidad de evaluación radica en hacerlo desde el lado de la demanda, asegurando un vínculo entre el resultado de las evaluaciones, por una parte, y las asignaciones presupuestarias, por otra. Dentro de este enfoque, la evaluación actúa como un incentivo que premia a quienes hacen evaluaciones reales.

### **c) La evaluación como ejercicio heurístico**

Toda evaluación de resultados es un ejercicio para conseguir nueva información y para aprender. El entender y aprender son la razón de ser de la evaluación de resultados. Se podría decir que la evaluación está exenta de ideología o de las rigideces conceptuales de los marcos teóricos globales: ni el imperio abstracto de Walrass, ni la intervención gubernamental integral. Su propósito, como lo anota una de las más grandes autoridades mundiales sobre el tema, Scriven (1997), es hacer una evaluación objetiva de los hechos.

### **d) Las autoevaluaciones, las evaluaciones estratégicas y la estrategia de las evaluaciones**

Las autoevaluaciones son una forma eficaz de iniciar el desarrollo de un sistema general de evaluaciones para el sector público. Su complemento indispensable son las evaluaciones estratégicas, que consisten en seleccionar políticas, programas o proyectos de especial prioridad para hacer allí evaluaciones a fondo. Estas evaluaciones estratégicas deberían concentrarse en aquellas áreas donde es difícil introducir la competencia y donde los desafíos institucionales y políticos son particularmente difíciles, como es el caso de la regulación, las privatizaciones y la descentralización.

### **e) La evaluación de los marcos macroinstitucionales**

Siguiendo uno de los principios de la economía institucional, a saber, que las instituciones son las reglas de juego de las sociedades, es importante incluir dentro de las evaluaciones estratégicas algunas dirigidas a los marcos macroinstitucionales donde se establece el máximo nivel de reglas, conductas y procedimientos. Es en la organización económica de esos marcos macroinstitucionales donde puede haber grandes fallas. Su evaluación podría ser más estratégica que la evaluación de proyectos o programas, pues son esas reglas "macro" de juego las que determinan la eficacia de los procesos que se dan en su interior.

### **f) El papel de las restricciones y de los captadores de renta del sector público**

La evaluación real de resultados no ha logrado despegar del todo en América Latina y el Caribe debido a que aún no se han podido superar fuertes restricciones de economía política.

Dentro de éstas, las más poderosas las representan los captadores de renta del sector público, que han limitado, entre otras cosas, la eficacia de la evaluación y han logrado ser los principales determinantes endógenos de los programas de reforma. Aquí hay un enorme campo para investigaciones empíricas puntuales y para aprender de la experiencia.

## g) El papel de las entidades multilaterales

Desde comienzos de la década de 1990, las entidades multilaterales han cumplido una encomiable labor de apoyo al desarrollo de la evaluación de resultados en América Latina y el Caribe. Sobre la base de los cimientos ya existentes, se podría intentar el desarrollo de una segunda fase, focalizada en evaluaciones estratégicas en aquellas áreas donde los procesos de reforma apenas si han despegado o es evidente que enfrentan problemas serios.

## 9. Bibliografía

- Asher, William (1996), "Precisión y rendición de cuentas de la evaluación de políticas y proyectos", *Hacia una gestión pública orientada a resultados*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Banco Mundial (1997), "Colombia: Paving the Way for a Results Oriented Public Sector", World Bank Country Reports, N° 15.300 – CO, Washington, D.C.
- \_\_\_ (1974), "Colombia: Poverty Assessment Report", N° 12673, Washington, D.C.
- Bhagwati, Jagdish N. (1978), "Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchanges Control Regimes", Special Conference Series on Foreign Trade Regimes and Economic Development, vol. 11, Cambridge, Massachusetts, Ballinger.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998), *Informe de progreso económico y social en América Latina. América Latina frente a la desigualdad. Edición 1998-1999*, Washington, D.C.
- \_\_\_ (1996), *Informe de progreso económico y social. Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, Washington, D.C.
- BID/OCDE (Banco Interamericano de Desarrollo) Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (1993), "Seminario regional sobre seguimiento y evaluación en América Latina y el Caribe", Quito.
- Buchanan, James M., Robert D. Tollison y Gordon Tullock (1980), "Toward a Theory of the Rent-Seekings Society", Texas, A&M University Press, College Station.
- Chelimsky, Eleanor (1997), "The coming transformations in evaluation", *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*, Eleanor Chelimsky y William R. Shadish (comps.), Thousand Oaks, California, SAGE Publications.
- Deepak, Lal (1987), "The political economy of liberalization", *The World Bank Economic Review*, vol. 1, N° 2, Philadelphia, Pennsylvania, enero.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (1998), *Indicadores de coyuntura económica*, vol. 3, N° 4, Santafé de Bogotá.
- Díaz Cayeros Alberto (1997), "Un análisis institucional del papel del Estado en América Latina", *Estado y economía de América Latina*, Rolf Lüders y Luis Rubio (comps.), México, D.F., Centro de Investigaciones Demográficas de América Central (CIDAC), Santiago de Chile, Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE).
- Downs, Anthony (1957), "An Economic Theory of Democracy", Nueva York, Harper and Row.
- Echeverry, Juan Carlos (1999), "Análisis de sostenibilidad fiscal: el caso de Colombia", Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Escobar, Silvia (1996), "Evaluación de la gestión pública en Colombia". *Hacia una gestión pública orientada a resultados*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).

- Eslava, Marcela (1999), "Crisis y recuperación de las finanzas públicas: lecciones de América Latina para el caso colombiano", *Archivos de macroeconomía*, Nº 116, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Graham, Carol y Moises Naim (1997), "The Political Economy of Institutional Reform in Latin America", *Beyond Trade-offs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, Nancy Birdsall, Carol Graham y Richard Sabot (comps.).
- Guerrero, Pablo (1999), "Comparative Insights from Colombia, China and Indonesia", *Evaluation Capacity Development*, Working Paper Series, Nº 5, Washington, D.C., Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), Banco Mundial.
- \_\_\_ (1992), "Desarrollo de la capacidad nacional de evaluación", Quito.
- Hahn, Robert (1998), "Government Analysis of the Benefits and Cost of Regulation", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, Nº 4.
- Krueger, Anne O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seekings Society", *The American Economic Review*, vol. 64, Nº 3, Nashville, Tennessee.
- Levy, Brian (1998), "Credible Regulatory Policy: Options and Evaluations", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, Robert Picciotto y Eduardo Wiesner (comps.), Piscataway, New Jersey, Transaction Publishers.
- Mackay, Keith (1999a), "Evaluation and Poverty Reduction", inédito.
- \_\_\_ (1999b), "A Diagnostic Guide and Action Framework", *Evaluation Capacity Development*, Working Paper Series, Nº 6, Washington, D.C., Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), Banco Mundial.
- Maconick, Roger y Peter Morgan (1999), *Capacity-Building Supported by the United Nations: Some Evaluations and Some Lessons*, Nueva York, Consejo Económico y Social (ECOSOC), Naciones Unidas.
- Marcel, Mario (1998), "Lessons from Chile", *Public Sector Performance: The Critical Role of Evaluation*, Keith Mackay (comp.), Proceedings from a World Bank Seminar, Washington, D.C., abril.
- McAllister, Elizabeth (1998), "Overview", *Public Sector Performance: The Critical Role of Evaluation*, Selected Proceedings from a World Bank Seminar, Washington, D.C., Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), Banco Mundial.
- Montenegro, Armando (1992), "La evaluación *ex-post* y el sector público", *Control y evaluación de la gestión pública: los desafíos de la nueva Constitución*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Nelson, Richard y Bhaven Sampat (1999), *Making Sense of Institutions as a Factor Shaping Economic Performance*, Nueva York, Universidad de Columbia.
- Nellis, John (1999), "Time to Rethink Privatization Transition Economics", Discussion Paper, Nº 33, Washington, D.C., Banco Mundial, Corporación Financiera Internacional (CFI).
- Niskanen Jr. W.L. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Illinois, Aldine Athenton.
- North, Douglas C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Ocampo, José Antonio (1996a), "Hacia una gestión pública orientada a resultados", Proyecto de Modernización de la Administración Financiera del Sector Público, Santafé de Bogotá, Banco Mundial, Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (FONADE), Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- \_\_\_ (1996b), "Discurso inaugural", Foro sobre la Función de la Contraloría, Cartagena de Indias, 20 de junio.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1992), "Principles for Evaluation of Development Assistance", *Development Assistance Manual: DAC Principles for Effective Aid*, París.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Picciotto, Robert (1998), "Postscript: the Institutional Dimension of Evaluation", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, Robert Picciotto y Eduardo Wiesner (comps.), Piscataway, New Jersey, Transaction Publishers.
- Priest, George L. (1993), "The Origins of Utility Regulation and the Theories of the Regulation Debate", *The Journal of Law and Economics*, vol. 36, Nº 1, abril.
- Rama, Martin (1999), "Public Sector Downsizing: an Introduction", *The World Bank Economic Review*, vol. 13, Nº 1, Philadelphia, Pennsylvania, enero.
- Ramírez Jaramillo, Juan Carlos (1995), "La gestión social de los ochentas", *Colombia, Gestión económica estatal de los ochentas*, Luis Bernardo Flores (comp.).
- Reos, Orlando (1994), "Ponencia principal ante el Seminario regional sobre evaluación", Quito.



- Rubio, Luis (1999), "¿Es posible modernizar el Gobierno? *Estado y economía en América Latina*, Rolf Lüders y Luis Rubio (comps.), Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE), Centro de Investigaciones Demográficas de América Central (CIDAC).
- Scriven, Michael (1997), "Truth and Objectivity in Evaluation", *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*, Eleanor Chelimsky y William Shadish (comps.), Thousand Oaks, California, SAGE Publications.
- Stiglitz, Joseph (1998), "Evaluation as an Incentive Investment", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, Robert Picciotto y Eduardo Wiesner (comps.), Piscataway, New Jersey, Transaction Publishers.
- Vélez, Carlos Eduardo (1994), "La magnitud y la incidencia del gasto público social en Colombia", *Coyuntura social*, N° 11, Santafé de Bogotá, Misión Social del Departamento Nacional de Planeación (DNP), noviembre.
- Véliz, Claudio (1980), "Tradición centralista en América Latina", *Estudios internacionales*, año 13, N° 50, abril-junio.
- Wiesner, Eduardo (1999), "Un difícil aprendizaje", *Revista Dinero*, N° 80, Santafé de Bogotá, 26 de marzo.
- \_\_\_ (1998a), "Los recursos propios territoriales y la gestión educativa en Colombia", Santafé de Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- \_\_\_ (1998b), "Transaction Cost-Economics and Public Sector Rent-Seeking in Developing Countries: Toward a Theory of Government Failure", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, Roberto Picciotto y Eduardo Wiesner (comps.), Piscataway, New Jersey, Transaction Publishers, Banco Mundial.
- \_\_\_ (1998c), *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- \_\_\_ (1998d), "Introduction", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, Banco Mundial, Roberto Picciotto y Eduardo Wiesner (comps.), Piscataway, New Jersey, Transaction Publishers, Banco Mundial.
- \_\_\_ (1997), "Evaluation, Markets, and Institutions in the Reform Agenda of Developing Countries", *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*, Eleanor Chelimsky y Williams R. Shadish (comps.), Thousand Oaks, California, SAGE Publications.
- \_\_\_ (1993), "From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: The Critical Role of Evaluation", World Bank Discussion Papers, N° 214, Washington, D.C.
- \_\_\_ (1992), "El diseño de un sistema de evaluaciones de resultados: principios y opciones", *Control y evaluación de la gestión pública: los desafíos de la nueva Constitución*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Williamson, Oliver E. (1991), "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives", Occasional Papers, N° 54, Washington, D.C., Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE).

## 10 Anexo

**CUADRO 1**  
**COLOMBIA: TAMAÑO DEL ESTADO NETO DE TRANSFERENCIAS, 1990-1998**  
*(Como porcentaje del PIB, nueva metodología)*

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>INGRESOS</b>									
<b>SPNF</b>	<b>20.4</b>	<b>21.6</b>	<b>22.6</b>	<b>23.9</b>	<b>23.9</b>	<b>27.6</b>	<b>30.6</b>	<b>30.1</b>	<b>29.7</b>
Gobierno central	8.0	9.3	10.0	11.2	11.2	10.9	10.6	11.5	11.6
Seguridad social	2.1	2.0	0.7	2.5	2.5	4.8	5.6	5.2	5.3
Sector público territorial	4.4	4.5	4.0	3.9	3.9	6.7	7.2	7.4	7.1
Empresas nacionales	4.7	4.9	6.2	5.0	5.0	4.2	5.0	4.3	3.4
Establecimientos públicos	0.8	0.8	1.1	1.0	1.0	1.1	1.1	1.0	1.1
Ajuste	0.3	0.0	0.5	0.3	0.3	-0.2	1.2	0.8	1.1
<b>GASTOS</b>									
<b>SPNF</b>	<b>20.3</b>	<b>21.6</b>	<b>23.2</b>	<b>24.6</b>	<b>23.7</b>	<b>28.0</b>	<b>31.6</b>	<b>32.9</b>	<b>33.2</b>
Corrientes	14.4	15.6	15.7	16.3	16.5	20.3	21.2	22.2	23.4
Inversión	5.9	6.0	7.5	8.2	7.2	7.7	10.4	10.8	9.8
<b>Gobierno nacional</b>	<b>5.2</b>	<b>5.0</b>	<b>7.0</b>	<b>7.2</b>	<b>6.9</b>	<b>6.9</b>	<b>8.1</b>	<b>9.2</b>	<b>8.7</b>
Corrientes	4.3	3.9	4.9	5.3	5.0	4.8	5.8	6.6	7.1
Inversión	0.9	1.1	2.1	1.9	2.0	2.1	2.3	2.6	1.6
<b>Gobierno nacional sin inereses</b>	<b>4.1</b>	<b>3.8</b>	<b>5.9</b>	<b>6.1</b>	<b>5.8</b>	<b>5.7</b>	<b>6.3</b>	<b>7.2</b>	<b>5.9</b>
Funcionamiento	3.1	2.7	3.9	4.2	3.8	3.6	4.0	4.6	4.4
Inversión	0.9	1.1	2.1	1.9	2.0	2.1	2.3	2.6	1.6
<b>Seguridad social</b>	<b>2.5</b>	<b>2.6</b>	<b>2.7</b>	<b>3.5</b>	<b>4.0</b>	<b>4.9</b>	<b>5.6</b>	<b>6.2</b>	<b>6.0</b>
Corrientes	2.5	2.6	2.7	3.4	4.0	4.9	5.5	6.1	6.0
Inversión	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
<b>Sector público local</b>	<b>8.2</b>	<b>8.6</b>	<b>8.8</b>	<b>8.5</b>	<b>8.5</b>	<b>10.9</b>	<b>13.2</b>	<b>12.9</b>	<b>13.6</b>
Corrientes	5.2	5.6	5.6	5.4	5.2	8.1	7.6	7.4	7.8
Inversión	3.0	3.0	3.1	3.1	3.3	2.8	5.5	5.5	5.8
<b>Empresas nacionales</b>	<b>3.0</b>	<b>3.7</b>	<b>3.4</b>	<b>3.5</b>	<b>2.3</b>	<b>3.2</b>	<b>3.2</b>	<b>2.9</b>	<b>2.4</b>
Corrientes	1.6	2.3	1.8	1.2	1.0	1.2	1.0	0.8	0.7
Inversión	1.4	1.4	1.6	2.4	1.3	2.0	2.2	2.2	1.7
<b>Establecimientos públicos</b>	<b>1.4</b>	<b>1.6</b>	<b>1.4</b>	<b>1.8</b>	<b>2.0</b>	<b>2.2</b>	<b>1.5</b>	<b>1.7</b>	<b>2.5</b>
Corrientes	0.9	1.2	0.8	1.0	1.4	1.3	1.2	1.3	1.8
Inversión	0.5	0.4	0.6	0.8	0.6	0.8	0.3	0.5	0.7

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

## CUADRO 2

## COLOMBIA : TRANSFERENCIAS A ENTIDADES TERRITORIALES, 1990-1999

(Como porcentaje del PIB, nueva metodología – base 1994)

	1990	1991	1992	1993	1994 <sup>a</sup>	1995 <sup>b</sup>	1996 <sup>c</sup>	1997 <sup>d</sup>	1998 <sup>g</sup>	1999 <sup>h</sup>
Total transferencias (1 + 2)	2.4	2.6	3.3	3.2	3.6	3.8	4.0	4.4	4.1	4.9
1.Situado fiscal	1.7	1.7	2.0	2.0	2.3	2.3	2.5	2.5	2.3	2.8
Educación	1.3	1.3	1.5	1.5	1.7	1.7	1.9	1.8	1.7	2.1
Salud	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.7
2.Participación en los ICN (3 + 4)	0.7	0.9	1.3	1.2	1.3	1.5	1.5	1.8	1.8	2.1
3.Participación municipios	0.7	0.9	1.3	1.2	1.3	1.4	1.5	1.8	1.8	2.1
Educación	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.4	0.5	0.6
Salud	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5
Agua y saneamiento básico	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4
Recreación y deporte	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Otra inversión social	0.2	0.2	0.3	0.3	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4
Gastos libres destinación	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
4.Resguardos indígenas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5.Cofinanciación <sup>e</sup>	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.5	0.4	...
6.Regalías <sup>f</sup>	0.9	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.5	0.7	0.8	...

**Fuente:** Departamento Nacional de Planeación (DNP), Unidad de Análisis Macroeconómico.

<sup>a/</sup> Incluye reaforo para situado fiscal. Para los municipios no hubo reaforo, pero tampoco se aplicó descuento.

<sup>b/</sup> Incluye mayor valor por telefonía celular. Además incluye reaforo por participación y situado.

<sup>c/</sup> Corresponde a la ejecución definitiva. Para este año no hubo reaforo. La reserva de la PICN fue recortada porque los ICN recaudados fueron menores a los presupuestados.

<sup>d/</sup> De acuerdo con cifras globales certificadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El ejercicio de distribución de la PICN se realizó con base en los datos del censo de 1993.

<sup>e/</sup> Las cifras para el período 1990-1993 se tomaron del DNP-UJP y hacen referencia a lo siguiente: Plan Nacional de Rehabilitación, Fondo Aeronáutico Nacional, DRI, Fondo Nacional Hospitalario y Fondo del Ministerio de Educación. Las cifras para 1994 y 1995 están de acuerdo con el informe N° 2865 de agosto de 1996 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). El dato para 1996 fue tomado del presupuesto de defensa de los fondos a septiembre de 1996.

<sup>f/</sup> Para el período 1990-1995, la información corresponde a la recopilada en cada una de las fuentes recaudadoras y distribuidoras de regalías.

<sup>g/</sup> Cifras preliminares sobre la base de la certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>h/</sup> Datos preliminares, sobre la base del proyecto de presupuesto 1999. Incluye reaforo.

## **Presentaciones: Función de coordinación de planes, programas, estrategias y proyectos**

### **Presentación 1**

#### **TEMAS A TRATAR**

- Cuales son las restricciones que limitan el mayor uso de la evaluación de resultados?
- En qué consiste la evaluación de resultados y cuales son sus objetivos principales?

### **Presentación 2**

**Cuadro No. 2**

**RESTRICCIONES AL MAYOR USO DE EVALUACION DE RESULTADOS**

- Restricciones de carácter macro económico y fiscal.
  - Inflexibilidad de las transferencias.
  - Rápido crecimiento gasto público en términos del PIB.
  - Rentas con destinación específica y sin incentivos.

Presentación 3

- Cuál sería la estrategia para fortalecer la capacidad de evaluación como instrumento de reforma del Estado?
- Nuevos desafíos y prioridades para la evaluación de resultados.
- Conclusiones e implicaciones de política.

## Presentación 4

- Restricciones de economía política.
  - La endogenización de las políticas públicas por parte de los grupos de “interés interesado” dentro del sector público. Básicamente los sindicatos.
  - La evaluación de insumos y no de resultados.
  - El seguimiento contable y legal pero no de resultados ni de gestión.

## Presentación 5

- Restricciones de carácter institucional.
  - Marcos macro-institucionales poco propicios al uso de la evaluación de resultado. Por ejemplo, la financiación nacional de “bienes públicos locales”.

Otro ejemplo es la financiación garantizada de insumos sin dar margen a la “búsqueda” de nuevas funciones de producción.

**Cuadro No. 2 A****AMERICA LATINA Y EL CARIBE: GASTOS TOTALES DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO <sup>1</sup>**

( En porcentaje del PIB)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	18.9	18.7	18.2	18.4	17.8	18.6	17.8
Brazil	30.7	33.3	29.3	32.8	32.9	34.1	40.2
Colombia	25.8	28.6	27.5	32.3	35.9	36.7	37.2
Costa Rica	27.6	27.6	32.7	30.8	31.9	31.3	31.1
Ecuador	26.9	25.0	24.6	26.9	27.5	26.3	26.5
Guatemala <sup>3</sup>	10.7	10.6	9.2	9.2	9.1	10.6	12.8

- En resumen se piensa que el problema es de recursos y no de incentivos al resultado.

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>1</sup> Calculados a partir de cifras en moneda nacional a precios corrientes. <sup>2</sup> Cifras preliminares, <sup>3</sup> Se refiere al gobierno central

**Presentación 8**

### Continuación - Cuadro No. 2 A

#### AMERICA LATINA Y EL CARIBE: GASTOS TOTALES DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO <sup>1</sup>

( En porcentaje del PIB)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Mexico	25.4	23.4	23.6	22.9	23.3	23.6	21.8
Paraguay	16.3	15.3	16.1	18.3	18.2	20.7	21.0
Perú	12.7	13.9	15.8	16.7	15.9	14.9	14.9
Uruguay	30.4	31.7	33.0	32.0	31.8	33.3	33.1

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

<sup>1</sup> Calculados a partir de cifras en moneda nacional a precios corrientes. <sup>2</sup> Cifras preliminares, <sup>3</sup> Se refiere al gobierno central



**Cuadro No. 3**

**LA EVALUACION DE RESULTADOS: DEFINICION Y OBJETIVOS**

- A es un ejercicio heurístico. Su objetivo es aprender, obtener “performance information”, mejorar la adaptación de entidades o firmas a la dinámica de cambio de todo proceso público o privado (Walras vs Economía Austríaca).
- La evaluación de resultados es un instrumento para vincular el gasto público y las políticas, de una parte, con los recursos públicos, de otra.

**Cuadro No. 4****LA ESTRATEGIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
EVALUACION DE RESULTADOS**

- Desde el lado de la oferta:
  - Cursos.
  - Cooperación Técnica
  - Subsidios, etc.
  - Apoyo Institucional

Presentación 11

- Introducción de incentivos en mercados públicos donde la competencia es difícil de lograr.
- La evaluación de resultados es como un "árbitro" independiente que hace un juicio técnico sobre el logro, o no (y las causas de lo uno y de lo otro) de un objetivo dado.
- Pero ese árbitro tiene que tener un marco jurídico (unos derechos de propiedad) para que sea efectivo.

Presentación 12

- La evaluación como incentivo o como premio a la efectividad en el logro de resultados.
  - La evaluación de resultados y los resultados de evaluación. Vínculo crítico con recursos o con cambio de políticas.

- Desde el lado de la demanda:
  - La necesidad de mejorar la efectividad de las políticas públicas.
  - Los procesos de ajuste económico y de austeridad fiscal.
  - La competencia en los mercados políticos ya se empieza a observar.

- Qué es más importante?
  - El lado de la oferta?
  - El lado de la demanda?
  - La estructura institucional y las reglas colectivas.

En breve habría que estudiar cada caso.

Presentación 14

- Qué es más importante?
  - El lado de la oferta?
  - El lado de la demanda?
  - La estructura institucional y las reglas colectivas.

En breve habría que estudiar cada caso.

Presentación 15

**Cuadro No. 5**

**DESAFIOS Y PRIORIDADES PARA LA EVALUACION**

- La interacción entre mercados y gobiernos es el nuevo paradigma del desarrollo. Un gran papel para los dos.
- La regulación es la nueva modalidad de intervención para conciliar el rol del Estado y el papel de los mercados y la competencia.

## Presentación 17

- Los marcos macro-institucionales que inducen efectividad en bienes públicos “detrás del velo.
- Las evaluaciones estratégicas y la estrategia de las evaluaciones.

## Presentación 18

**Cuadro No. 6****LAS IMPLICACIONES DE POLITICA**

- La evaluación de resultados es como un gran árbitro neutral que regula la interacción entre los mercados privados y los mercados públicos.
- Es mejor dar prioridad a la demanda por evaluaciones (a través de incentivos a los resultados) que desde el lado de la oferta.

- Pero es posible que también sea necesario “apoyar inicialmente” el lado de la oferta técnica e institucional.
- La mayor efectividad y el aprendizaje son la fuente de financiamiento para el desarrollo del mercado de evaluaciones.
- Los marcos macro-institucionales podrían ser los que mayor prioridad deberían recibir en las evaluaciones estratégicas.

## Sesión de clausura

---

### 1. Síntesis de la intervención del señor Fernando Sánchez-Albavera, Director del ILPES.

El señor Sánchez-Albavera señaló que ambos días de trabajo y reflexión en torno a la planificación y sus funciones básicas permitieron reafirmar que ésta continúa siendo un instrumento de gobierno vivo y que vale la pena hacer un alto en el camino, pues en la década de los noventa se asiste a una mezcla de ideología y economía.

Reiteró que el sistema de instrumentos y políticas nacionales varían de acuerdo a las características, ideas, culturas, disponibilidad de recursos y ética pública de las naciones.

De los noventa se han podido extraer lecciones a partir de las experiencias nacionales: existen diversas maneras de insertarse en la globalización y de entender el paradigma dominante a inicios de este nuevo milenio que plantea desafíos. La primera lección es que no existe una forma única de hacer las cosas dentro del paradigma dominante, el cual está en revisión. Algunos hablan de la "perestroika, del neoliberalismo" o de la necesidad de su "glasnost" en América Latina. Agregó que dentro de dicha revisión hay elementos rescatables en América Latina y el Caribe.



Señaló una serie de consideraciones que a continuación se exponen:

Lo fundamental es no comprometer el bienestar de las futuras generaciones: herencia de pobreza. Las políticas públicas no pueden comprometer el bienestar del futuro

- La organización de la sociedad civil y el elevado ejercicio de la ciudadanía mejora la gestión pública y la eficacia de las gestiones del gobierno
- Existe correlación positiva entre el crecimiento y el sistema democrático, entendido a través de una ética pública que permita la disminución de las desigualdades e igualdad para todos
- La interacción entre los sectores público y privado favorece al crecimiento. Si bien el sector privado ha sido considerado motor del crecimiento, no es el único.
- El proteccionismo no favorece al crecimiento, aunque si bien no es positiva la autarquía, tampoco se debe ir al otro extremo de destruir lo construido.
- Aunque el movimiento de capital hacia los países es positivo, los retrasos cambiarios revelan la necesidad de administrar los ingresos de capital, de manera que no sean un problema para nuestras economías.
- Eliminación del sentido tecnocrático de la planificación. Hacer depositarias a las funciones públicas de una moral colectiva
- El concepto de planificación participativa ofrece un cuadro analítico. Las aspiraciones colectivas no son rígidas, son dinámicas y se corresponden a un tiempo, surgen de un ejercicio libertario y corresponde a los líderes interpretarlos e interiorizarlos.
- La planificación no es sólo una técnica, un método, un mecanismo, tiene que fundamentarse en la eficiencia pública, existen múltiples factores éticos que inciden en ella.

Reiteró que la importancia del evento radica en que permitió mostrar la diversidad de opciones. Sugirió la necesidad de instancias de coordinación entre naciones para contraponer experiencias nacionales, posibilidades y riesgos, en el contexto de la globalización y la vigencia de la planificación frente a este entorno de incertidumbres.

## Presentaciones: Síntesis de la intervención del señor Fernando Sánchez-Albavera, Director del ILPES.

### Presentación 1

#### ESTADO Y SOCIEDAD

- En las sociedades modernas, las funciones del Estado surgen de un pacto social, son atribuciones que los ciudadanos le otorgan a otros ciudadanos, elegidos libremente, para que gestionen los recursos públicos de manera compatible con sus aspiraciones colectivas.
- Los funcionarios públicos son depositarios de una fe y de una moral colectivos, de un proyecto de los ciudadanos.
- Las aspiraciones de las sociedades no son patrimonio de un grupo de iluminados.

### Presentación 2

#### ESTADO Y SOCIEDAD

- Las aspiraciones colectivas no son rígidas, son dinámicas y relativas, tienen su tiempo y por tanto su historia
- Las aspiraciones surgen de un ejercicio, esencialmente libertario, de participación de los ciudadanos.
- Corresponde a los líderes interpretarlas y convertirlas en razones de interés público y en funciones concretas de gobierno para alcanzarlas

## **ESTADO Y SOCIEDAD**

- Decía Jean Jacques Rousseau en 1762 en su libro El Contrato Social que "...los depositarios del poder no son los dueños del pueblo sino sus funcionarios...que puede el pueblo nombrarlos y destituirlos cuando quiera...y que al encargarse de las funciones que el Estado les impone no hacen más que cumplir con su deber de ciudadanos .... "
- "...No hay en el Estado ninguna ley fundamental que no pueda revocarse, incluso el pacto social pues si todos los ciudadanos se reuniesen para romperlo, es indudable que ese acto sería legítimo .... "

Presentación 3

Presentación 4

## **PLANIFICACIÓN Y METAS COLECTIVAS**

- La planificación es un factor de control para pronunciarse sobre la eficacia de los gobernantes.
- Contribuye a reducir la incertidumbre y a manejar el riesgo inherente a toda empresa colectiva.
- Permite identificar, comprender y enfrentar los obstáculos que podrían presentarse y por tanto diseñar medidas precautorias.
- La planificación no es un instrumento para soñar. Se sustenta en la realidad. De no ser así, se trataría simplemente es un ejercicio utópico.

Presentación 5

## **PLANIFICACIÓN Y METAS COLECTIVAS**

- No existe planificación si no existe un escenario deseado, definido con objetivos y metas concretas y una estrategia para posesionarse en él. La planificación está ligada a un pacto social, explícito o implícito.
- La planificación siempre se inscribe en un proyecto de futuro que tiene una razón posible y movilizadora.
- Permite articular las fuerzas sociales en la perspectiva de convertir las aspiraciones colectivas en realidad. Es una guía para los actores sociales

### **CRÍTICAS AL ESTADO Y A LA PLANIFICACIÓN**

- Se habló del agotamiento de las funciones del Estado. Como si las instituciones políticas fueran entes abstractos que no expresaran, en esencia, las relaciones entre los ciudadanos y las que existen entre las formas de generación y distribución de la riqueza.
- En gran medida, hubo una extendida situación de privatización encubierta del Estado, una distorsión del interés público. Es ese Estado el que se agotó

### **CRÍTICAS AL ESTADO Y A LA PLANIFICACIÓN**

- En el último decenio del siglo XX se convirtió en una moda muy extendida, casi snob, la crítica al Estado, a la intervención pública y a la planificación.
- Se ha dicho que la planificación corresponde a prácticas anti-democráticas, que recortan las libertades de los ciudadanos. Como si fuera un ejercicio inútil diseñar proyectos colectivos, imaginar un futuro diferente, fijar objetivos y metas, elaborar estrategias y encauzar la iniciativa privada.

## Presentación 8

**REFORMA DEL ESTADO Y PLANIFICACIÓN**

- Del recorte de las funciones del Estado y de la privatización no ha surgido una auténtica e integral reforma del Estado.
- Hay avances, hay que reconocerlo, han surgido nuevas instituciones, sobre todo regulatorias de los mercados imperfectos.
- La reforma del Estado y el fortalecimiento de la planificación de acuerdo a sus nuevas atribuciones y capacidades es una tarea que los países de la región deberían reforzar en este decenio.

## **REFORMA DEL ESTADO Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS**

- La sociedad, a través de la organización de sus ciudadanos debería entregarle al Estado tantos recursos como funciones quieren que cumpla. No hay más funciones del Estado que las que los ciudadanos quieran encomendarle.
- La historia económica da cuenta de una pugna distributiva. De allí la idea del pacto fiscal que ha venido impulsando la CEPAL.
- No hay por tanto un pensamiento único mundial sobre lo que debe ser el Estado.
- El Estado corresponde a la identidad de cada una de las naciones, a los valores que profesan sus ciudadanos, a sus problemas, a sus aspiraciones.

## **PLANIFICACIÓN Y ÉTICA PÚBLICA**

- La planificación no es sólo un conjunto de técnicas y de mecanismos.
- El proyecto o el escenario que se pretende alcanzar corresponden a una ética pública y por tanto las técnicas y mecanismos deben fundamentarse en ella.
- Es obvio que no existe una única ética pública en el mundo.
- De allí la importancia de la diversidad en el encuentro entre las naciones, del intercambio de experiencias y también de la cooperación.

## Presentación 11

**NO HAY CAMINO ÚNICO**

- Si no existe una ética pública mundial no puede haber por tanto pensamiento único, menos aún, cuando las economías nacionales y también la globalización se construyen dentro de una profunda heterogeneidad estructural.
- Los proyectos nacionales se inscriben en la globalización, no desaparecen con la globalización.
- Hay nuevos retos, una nueva dimensión de lo público y también de lo privado.

**NACIÓN Y GLOBALIZACIÓN**

- No es bueno, ciertamente, que las naciones se replieguen sobre sí mismas.
- Tanto los desafíos nacionales como la globalización exigen una estrategia que articule el progreso nacional con una mejor posición en la economía mundial.
- Lo interesante de la globalización, de la mirada estratégica al mundo, es que permite que los ciudadanos y sus sociedades se renueven constantemente, se adapten a los cambios, adopten nuevos desafíos.

## Presentación 12



## **SOCIEDAD Y GLOBALIZACIÓN**

- Las sociedades inscritas en la globalización serán siempre sociedades exigentes, con sus propios ciudadanos, con sus gobernantes y con quienes lideren el mundo.
- No es posible imaginar las potencialidades que ofrece la globalización. Dado el punto de partida del progreso técnico en el nuevo milenio las posibilidades son ilimitadas.
- No hay que caer en la ilusión positivista. El progreso técnico no está al alcance de todas las naciones. Habrá seguramente, como siempre en la historia de la humanidad, ganadores y perdedores.

Presentación 13

Presentación 14

### **ESTADO Y GLOBALIZACIÓN**

- Se requiere por tanto mayor capacidad de previsión.
- Hay que tener claro de dónde se parte, a dónde se quiere ir y que podría suceder en el camino.
- La función de coordinación de la planificación permite un mejor desempeño de las entidades públicas y que los actores, públicos y privados, interactúen coherentemente.
- La planificación sirve para explorar los resultados posibles de nuevas estrategias.
- Otorga mayores y mejores elementos de juicio a las decisiones públicas.

Presentación 15

### **ESTADO Y GLOBALIZACIÓN**

- La adecuada administración de los riesgos que encierra la globalización exige más Estado y no menos Estado.
- Más Estado entendido como más eficiencia y más eficiencia entendida como resultado de más y mejor planificación.
- La globalización ha traído como consecuencia el contagio de las crisis, las economías abiertas son más vulnerables a las fluctuaciones externas.
- Hay una recurrencia de crisis sistémicas que revelan que muchas economías no se adaptan o no pueden adaptarse al paradigma predominante, lo que exigirá mayor coordinación y cooperación internacionales.

### **OPORTUNIDADES DE LA GLOBALIZACIÓN**

- La globalización ofrece grandes oportunidades para el desarrollo de la humanidad.
- Los sistemas, instituciones y políticas nacionales pueden ser funcionales y eficaces de diversas maneras respecto del paradigma dominante.
- No existe una sólo forma de hacer las cosas dentro del paradigma dominante.

### **PLANIFICACIÓN, ESTADO Y SECTOR PRIVADO**

- Lo público no es patrimonio del Estado.
- No hay que confundir gestión de lo público con estatismo ni planificación con estatismo.
- A los ciudadanos les corresponde definir qué parte de lo público, entendido como el interés general, debe ser gestionado por el Estado y qué parte corresponde a una gestión privada.
- Dentro del paradigma predominante la competencia es parte del interés público, los actores del mercado pueden ser privados pero el Estado debe proteger a la sociedad de los abusos de dominio y regular los mercados imperfectos.

## Presentación 18

**PARADIGMA DOMINANTE**

- El proteccionismo no es bueno para el crecimiento pero hay que evitar la destrucción de lo construido.
- Movilidad de capitales eleva innovación y aplicación de conocimientos y tecnologías. Represión financiera genera estancamiento.
- Liberalización del comercio estimula asimilación y acumulación de conocimientos, favorece la difusión de tecnologías y refuerza los procesos de aprendizaje.
- Competencia internacional incrementa la calidad y productividad de las inversiones.

### **SOCIEDAD DEL FUTURO**

- Se dice que la sociedad del futuro es la sociedad del conocimiento; para que ésta se desarrolle tiene que existir una interacción fructífera entre los sectores público y privado.
- Los privados no pueden desentenderse de los desafíos de lo público. Combatir la pobreza es parte de lo público pero no es sólo responsabilidad del Estado.

### **CONSTRUYENDO EL FUTURO**

- Nuestras sociedades, tendrán que ser inevitablemente sociedades abiertas.
- La historia del mundo que está por construirse debería dar cuenta de resultados sustentados en el consenso, la tolerancia entre las civilizaciones y por ende de la diversidad de opciones.



## **2. Síntesis de la intervención del señor Carlos Lage Dávila, Secretario del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros y Vicepresidente del Consejo de Estado.**

El compañero Lage valoró altamente la idea de la celebración de un seminario sobre este tema y reconoció el papel de ILPES y CEPAL en el mantenimiento de la llama encendida de la planificación.

Señaló que la planificación no debe verse como un atributo sólo del socialismo, sino como intrínseca al ser humano que necesita conocer el futuro. La planificación, aseveró, es importante y tendrá que adaptarse a cada país.

Recordó que Cuba ha vivido el período más difícil de su historia, los años de mayor peligro, incertidumbre y asedio, los más duros de aislamiento político. En 1990 el país sostenía en los marcos del CAME el 85 % de su intercambio y se produjo una ruptura de las fuentes de financiamiento externo; en 1959, añadió, el intercambio de Cuba con Estados Unidos representaba el 90%.

En tal situación, señaló, nos encontramos ante una coyuntura económica compleja frente a una convicción profunda de defender el socialismo. Agregó que todas las medidas aplicadas en esta década fueron la antítesis de las políticas neoliberales y hubo que ajustarse: no quebraron las empresas, no se privatizó, la política no fue de choque, sino de antichoque con los consiguientes problemas, por ejemplo, devaluación de la moneda e incremento del mercado negro. Sin embargo, la condición política era favorable; la defensa de los ideales de la justicia para readaptar el país.

La experiencia de estos años ha confirmado que mientras más difíciles son las condiciones, más importante es la participación consciente del pueblo, lo que permite la comprensión de las medidas adoptadas, las cuales fueron discutidas ampliamente antes de ser aplicadas.

Señaló que Cuba trata de profundizar en la actualidad en lo que está aconteciendo en el mundo: el 70% de la inversión extranjera directa se realiza en los países desarrollados, contribuyendo al incremento de las desigualdades entre países desarrollados y en desarrollo. El tema de la deuda externa no ha sido resuelto, convirtiéndose en un obstáculo para el desarrollo de nuestros países. Nos percatamos, puntualizó, de que el Orden Económico Internacional tiene que ser transformado, de que se hace necesaria una rectificación de estas tendencias que no han conducido a una mejoría en las condiciones de América Latina.

A continuación abordó brevemente los modestos resultados alcanzados por Cuba en su proceso de recuperación, desarrollado en condiciones muy difíciles, en la que han surgido otros problemas, pero con perspectivas importantes. Señaló que se ha incrementado el turismo, la inversión extranjera, de forma selectiva, como complemento necesario e imprescindible a los esfuerzos que realiza el país, en especial, en lo referido a capital, tecnología y mercados. Agregó que en este año se ha producido un incremento del 15% en las exportaciones no tradicionales, entre otros logros.

**FINALMENTE, ENFATIZA EN CUANTO A QUE EN ESTOS AÑOS CUBA NO HA RENUNCIADO A LA PLANIFICACIÓN, SE HA HECHO MÁS IMPORTANTE, SÓLO QUE MODIFICADA: UNA PLANIFICACIÓN FINANCIERA Y DESCENTRALIZADA.**

## **Anexo I: Lista de participantes**

---



## Anexo 1

### Lista de participantes

#### Bolivia

**Mario Galindo Soza**

Viceministro de Planificación Estratégica  
y Participación Popular  
Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación  
Av. 20 de Octubre No. 2230 Esquina Fernando  
Guachalla, 3 piso, La Paz  
Teléfono: (591-2) 37 2751  
Facsimil: (591-2) 31 6549  
E-mail: [mgalindo@vppfm.gov.bo](mailto:mgalindo@vppfm.gov.bo)

**Ana María Saavedra**

Encargada de Negocios a.i.  
Embajada de Bolivia en Cuba  
Calle 26 No. 113 e/ Ira y 3ra Miramar, La Habana  
Teléfono: (53-7) 24 2739  
Facsimil: (53-7)-24 2426  
E-mail: [embolcu@ip.etcscu.cu](mailto:embolcu@ip.etcscu.cu)

#### Brasil

**José Paulo Silveira**

Secretario de Planificación e Inversiones  
Estratégica  
Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión  
Esplanada dos Ministerios – Bloco K – 3 andar,  
70.040-906 Brasilia  
Teléfono: (55-61) 223 3862  
Facsimil: (55-61) 429 4436  
E-mail: [margarete.reboucas@planejamento.gov.br](mailto:margarete.reboucas@planejamento.gov.br)

**Luciano Martins De Almeida**

Embajador  
Embajada de Brasil en Cuba  
Lonja de Comercio, Calle Lamparilla No.2  
4to. Piso “K”, Habana Vieja, La Habana  
Teléfono: (53-7) 66 2910  
Facsimil: (53-7) 66 2912  
E-mail: [brasil@ceniai.inf.br](mailto:brasil@ceniai.inf.br)

**José Roberto Rodrigues Afonso**

Jefe de la Oficina de Asuntos Fiscales  
Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e  
Social (BNDES)  
Av. República de Chile, 100 –12a andar, CEP  
20139-900 – Río de Janeiro  
Teléfono: (55-21) 277 7589/6691/6780  
Facsimil: (55-21) 533 1588  
E-mail: [sfisical@bndes.gov.br](mailto:sfisical@bndes.gov.br)

#### Colombia

**Julio Londoño Paredes**

Embajador  
Embajada de Colombia en Cuba  
Calle 14 No.515 e/5ta. Y 7ma. Miramar, La Habana  
Teléfono: (53-2) 24 1246 AL 48  
Facsimil: (53-2) 24 1249

**Gerardo Domínguez**

Contralor General  
Contraloría General de Medellín  
Calle 10, No. 27-111, 8 piso, Medellín  
Teléfono: (57-4) 312 0532  
Facsimil: (57-4) 312 0532 – 513 8813

**Eduardo Wiesner**

Economista-Consultor Wiesner & Asociados  
Carrera 9 No.80-15 Oficina 602, Santafé de  
Bogotá  
Teléfono: (57-1) 312 9541 y 42  
Facsimil: (57-1) 211 4919  
E-mail: [eweisner@colomsat.net.co](mailto:eweisner@colomsat.net.co)

**Clemente Forero**

Consejero Nacional de Planeación por el Sector  
Educativo y Cultural  
Y Expresidente del Consejo Nacional de  
Planeación  
Carrera 15 No. 101-09 Piso 2, Santafé de Bogotá  
Teléfono: (57-1) 520 1488/1599  
Facsimil: (57-1) 520 1599  
E-mail: [cforero@hemeroteca.icfes.gov.co](mailto:cforero@hemeroteca.icfes.gov.co)

**Javier Enrique Medina Vázquez**

Profesor Facultad de Ciencias de la Administración  
Universidad del Valle  
AA 25360, Cali  
Teléfono: (57-2) 554 2460  
Facsimil: (57-2) 554 2470

#### Costa Rica

**Luis Fallas Calderón**

Asesor Proyectos Especiales  
Ministerio de Planificación y Política Económica  
Calle 4 – Avenida 3-5, Edificio ALFA, San José  
Teléfono: (506) 281 2700 – 225 9090  
Facsimil: (506) 224 7746  
E-mail: [lfallas@ns.mideplan.go.cr](mailto:lfallas@ns.mideplan.go.cr)

**Patricia Brenes Navarro**

Coordinadora Modernización Institucional  
Ministerio de Planificación Nacional y Política  
Económica  
Calle 4 – Avenida 3-5, Edificio ALFA, San José  
Teléfono: (506) 281 2737  
Facsimil: (506) 224 7746  
E-mail: [pbrenes@ns.mideplan.go.cr](mailto:pbrenes@ns.mideplan.go.cr)

**Cecilia Alfaro Salas**

Coordinadora Sistemas  
Ministerio de Planificación y Política Económica  
Calle 4 – Avenida 3-5, Edificio ALFA, San José  
Teléfono: (506) 281 2739 – 225 9090  
Facsimil: (506) 281 2728  
E-mail: [calfaro@ns.mideplan.go.cr](mailto:calfaro@ns.mideplan.go.cr)

**Giovanni Barroso Freer**

Coordinador Financiero Contable  
Ministerio de Planificación y Política Económica  
Calle 4 – Avenida 3-5, Edificio ALFA, San José  
Teléfono: (506) 281 2554  
Facsimil: (506) 224 7746  
E-mail: [gbarroso@ns.mideplan.go.cr](mailto:gbarroso@ns.mideplan.go.cr)

**Cuba****José Luis Rodríguez García**

Ministro, Ministerio de Economía y Planificación  
20 de Mayo y Territorial, La Habana  
Teléfono: (53-7) 55 5371  
Facsimil: (53-7) 33 5287  
E-mail: [MEP@mep.gov.cu](mailto:MEP@mep.gov.cu)

**Manuel Millares**

Ministro Ministerio de Finanzas y Precios  
Obispo #211 esq.Cuba, La Habana  
Teléfono: (53-7) 57 3000  
Facsimil: (53-7) 33 8050  
E-mail: [millares@mfp.gov.cu](mailto:millares@mfp.gov.cu)

**Francisco Soberon**

Presidente Banco Central de Cuba  
Cuba e/Lamparilla y San Ignacio, La Habana

**Marta Lomas**

Ministra Ministerio de la Inversión Extranjera y la  
Colaboración Económica  
1era. Y 18 playa, La Habana  
Teléfono: (53-7) 29 2828

**Enrique Martínez Ovide**

Viceministro Ministerio de Economía y  
Planificación  
20 de Mayo y Territorial, La Habana  
Teléfono: (53-7) 55 5371

Facsimil: (53-7) 33 3357

**Yliana Rey**

Viceministra Ministerio de Economía y  
Planificación  
20 de Mayo y Territorial, La Habana  
Teléfono: (53-7) 55 5371  
Facsimil: (53-7) 33 3357

**Alfonso Casanova**

Viceministro, Ministerio de Economía y  
Planificación  
20 de Mayo y Territorial, La Habana  
Teléfono: (53-7) 55 5371  
Facsimil: (53-7) 33 3357

**Mirta Villanueva Domínguez**

Vice-Ministra Ministerio de Economía y  
Planificación  
20 de Mayo y Territorial, La Habana  
Teléfono: (53-7) 81 7554  
Facsimil: (53-7) 81 5287  
E-mail: [mirta@mep.gov.cu](mailto:mirta@mep.gov.cu)

**Elena Álvarez**

Directora Instituto Nacional de Investigaciones  
Económicas  
Calle 8A e/5ta. Y 3ra. A Miramar, La Habana  
Teléfono: (53-7) 23 8204

**Jesús Aise**

Director, Centro de Estudios de Asia y Oceanía  
20 entre 5ª y 7ª Miramar No. 5112, La Habana  
Teléfono: (53-7) 22 6038  
E-mail: [asia@informed.sld.cu](mailto:asia@informed.sld.cu)

**Alfredo González**

Asesor Ministro Ministerio de Economía y  
Planificación  
20 de Mayo y Territorial, La Habana  
Teléfono: (53-7) 55 5371  
Facsimil: (53-7) 33 3357

**Alfredo Jam**

Director, Ministerio de Economía y Planificación  
20 de Mayo y Territorial, La Habana  
Teléfono: (53-7) 55 5371  
Facsimil: (53-7) 33 3357

**Rita Castiñeiras**

Directora Ministerio de Economía y Planificación  
20 de Mayo y Territorial, La Habana  
Teléfono: (53-7) 55 5371  
Facsimil: (53-7) 55 5783

**Idalberto León**

Director, Ministerio de Economía y Planificación  
20 de Mayo y Territorial, La Habana  
Teléfono: (53-7) 55 5371  
Facsímil: (53-7) 55 5783

**Manuel López**

Director, Ministerio de Finanzas y Precios  
Obispo #211 esq. Cuba, La Habana  
Teléfono: (53-7) 57 3000  
Facsímil: (53-7) 33 8050

**Angela Ferriols**

Subdirectora Instituto Nacional de Investigaciones  
Económicas  
Calle 84 e/ 5ª y 3ª A Miramar, La Habana  
Teléfono: (53-7) 23 8204

**Miriam Peralta**

Jefe Departamento Ministerio de Finanzas y  
Precios  
Obispo #211 esq. Cuba, La Habana  
Teléfono: (53-7) 57 3000  
Facsímil: (53-7) 33 8050

**Alejandro Aguilar**

Jefe Departamento Instituto Nacional de  
Investigaciones Económicas  
Calle 84 e/5ª y 3ª A Miramar, La Habana  
Teléfono: (53-7) 23 8204

**Claudio Vigo**

Director, Recursos Humanos y Relaciones Públicas  
Ministerio de Economía y Planificación  
20 de Mayo y Territorial, La Habana  
Teléfono: (53-7) 81 9354  
Facsímil: (53-7) 55 5783  
Email: [claudio@mep.gov.cu](mailto:claudio@mep.gov.cu)

**Xandra Vega**

Jefe Departamento Relaciones Internacionales y  
Superación Profesional  
Ministerio de Economía y Planificación  
20 de Mayo y Territorial La Habana  
Teléfono: (53-7) 81 9354  
Facsímil: (53-7) 55 5783  
E-mail: [xandra@mep.gov.cu](mailto:xandra@mep.gov.cu)

**Chile**

**Germán Guerrero Pávez**

Embajador  
Embajada de Chile en Cuba

Calle 33 No. 14223 e/ 14 y 18 Miramar, La Habana  
Teléfono: (53-2) 24-1222  
Facsímil: (53-2)-24-1694

**Marcela Guzmán**

Jefe, División Control de Gestión  
Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda  
Teatinos 120, Piso 12, Santiago  
Teléfono: (56-2) 671-7113  
Facsímil: 56-2-671-1351  
E-mail: [mguzman@dipres.cl](mailto:mguzman@dipres.cl)

**China**

**Wang Chengjia**

Embajador, Embajada de China en Cuba  
Calle 13 No. 551 e/C y D Vedado, La Habana  
Teléfono: (53-27) 33-3005  
Facsímil: 53-7-33-3614

**Wang Chunzheng**

Vicepresidente  
Comité Estatal de Planificación y Desarrollo

**Huo Lili**

Vicedirectora General de la Economía Nacional  
Comité Estatal de Planificación y Desarrollo

**Ma Xin**

Vicedirector del Departamento de Asuntos  
Exteriores  
Comité Estatal de Planificación y Desarrollo

**Li Pumin**

Director de División  
Departamento de Tratados y Políticas  
Comité Estatal de Planificación y Desarrollo

**Li Bin**

Director, División Departamento Asuntos  
Exteriores  
Comité Estatal de Planificación y Desarrollo

**Jiang Bing**

Vicedirector, División de Administración  
Comité Estatal de Planificación y Desarrollo

**Zhou Zhengyue**

Consejero, Departamento América Latina  
Ministerio de Relaciones Exteriores

**España**

**María Elvira Rodríguez Herrero**

Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos  
Ministerio de Hacienda  
Paseo de la Castellana 162, Planta 2, 28046 Madrid  
Teléfono: (34-91) 583 5056

Facsimil: (34-91) 457 6173  
E-mail: [MERodriguez@sepg.meh.es](mailto:MERodriguez@sepg.meh.es)

**Eduardo Junco Bonet**

Embajador Embajada de España en Cuba  
Calle Cárcel No. 51 esq. A Zulueta, La Habana  
Teléfono: (53-7) 24 3417  
Facsimil: (53-7) 24 3200  
E-mail: [embespcu@ceniai.inf.cu](mailto:embespcu@ceniai.inf.cu)

**Juan Varela Donoso**

Subdirector General de Análisis y Programación  
Económica Ministerio de Hacienda  
Paseo de la Castellana, 162 – Planta 2, 18046  
Madrid  
Teléfono: (34-91) 583 5440  
Facsimil: (34-91) 583 7317  
E-mail: [Jvarela@sepg.minhac.es](mailto:Jvarela@sepg.minhac.es)

**Guatemala****Hugo René Guzmán Maldonado**

Embajador Embajada de Guatemala en Cuba  
Calle 16 No. 505 e/5ta. Y 7ma. Miramar, La  
Habana  
Teléfono: (53-7) 24 3417  
Facsimil: (53-7) 24 3200  
E-mail: [embagucu@ip.etcetsa.cu](mailto:embagucu@ip.etcetsa.cu)

**Vivian Mack**

Gerente Unidad Técnica para la Estrategia de  
Reducción de la Pobreza  
Secretaría de Planificación y Programación de la  
Presidencia  
9a calle 10-44 zona 1, Ciudad de Guatemala  
Teléfono: (502) 251 3922  
Facsimil: (502) 253 3127  
E-mail: [vmack@segeplan.gob.gt](mailto:vmack@segeplan.gob.gt)

**Antonio Muñoz Saravia**

Director, Dirección Técnica de Proyectos  
Secretaría de Planificación y Programación  
De la Presidencia de la República  
9a calle 10-44 zona 1, Ciudad de Guatemala  
Teléfono: (502) 251 3906  
Facsimil: (502) 230 2802  
E-mail: [amunoz@segeplan.gob.gt](mailto:amunoz@segeplan.gob.gt)

**Raúl Méndez**

Director Sistema Nacional de Inversión Pública  
Secretaría de Planificación y Programación  
De la Presidencia de la República  
9a calle 10-44 zona 1, Ciudad de Guatemala  
Teléfono: (502) 232 6212  
Facsimil: (502) 232 6212  
E-mail: [rmendez@segeplan.gob.gt](mailto:rmendez@segeplan.gob.gt)

**Mayra Palencia**

Asesora Secretaría de Planificación y Programación  
De la Presidencia de la República  
9a calle 10-44 zona 1, Ciudad de Guatemala  
Teléfono: (502) 232 6212  
Facsimil: (502) 230 2802

**México****Heriberto Galindo**

Embajador  
Embajada de México en Cuba  
Calle 12 esq. A 7ma. Ave. Miramar, La Habana  
Teléfono: (53-7) 24 2383  
Facsimil: (53-7) 24 2717  
E-mail: [embamex@ip.ceniai.inf.cu](mailto:embamex@ip.ceniai.inf.cu)

**Fernando Medina Hernández**

Subsecretario  
Secretaría de Desarrollo Social  
Av. Constituyentes 947 – Edif. B Planta Alta  
Colonia Belén de las Flores, 01110 México D.F.  
Teléfono: (52 5) 271 1652  
Facsimil: (52-5) 271 5767  
E-mail: [fmedina@sedesol.gob.mx](mailto:fmedina@sedesol.gob.mx)

**Simón Ernesto Navarro**

Segundo Secretario  
Embajada de México en Cuba  
Calle 12 esq. 7 MA, La Habana  
Teléfono: (53-7) 24 2277  
Facsimil: (53-7) 24 2751  
E-mail: [edc@ip.etcetsa.cu](mailto:edc@ip.etcetsa.cu)

**Suecia****Eivor Halkjaer**

Embajadora  
Embajada de Suecia en Cuba  
Calle 34 No. 510 entre 5ª y 6ª Miramar, La Habana  
Teléfono: (53-7) 24 2831  
Facsimil: (53-7) 24 1194

**Marianne Lidskog**

Consejera  
Embajada de Suecia en Cuba  
Calle 34 No. 510 e/5ª y 6ª Miramar, La Habana  
Teléfono: (53-7) 24 2831  
Facsimil: (53-7) 24 1194

**Venezuela****Fernando Hernández**

Viceministro  
Ministerio de Planificación y Desarrollo  
Torre Oeste – Piso 26  
Parque Central, Caracas  
Teléfono: (58-2) 573 1819  
Facsimil: (58-2) 573 6098

**Julio Montes Prado**

Embajador, Embajada de Venezuela en Cuba  
Calle 36-A No. 704 e/7ma. y 42, Miramar, La  
Habana

Teléfono: (53-7) 24 2612  
Facsimil: (53-7) 24 2773  
E-mail: [vencuba@ceniai.if.cu](mailto:vencuba@ceniai.if.cu)

## Vietnam

### Thai Van Lung

Embajador  
Embajada de Vietnam en Cuba  
Calle 5ta. Ave. No. 1802 esq. a 18, Miramar, La Habana  
Teléfono: (53-7) 24 1501  
Facsimil: 53-7-24 1041  
E-mail: [embaviet@ceniai.inf.cu](mailto:embaviet@ceniai.inf.cu)

### Tran Xuang Gia

Ministro  
Ministerio de Planificación e Inversión

### Ngeyen Quang Thai

Subdirector General  
Instituto de Estrategias de Desarrollo  
Ministerio de Planificación e Inversión

### Nguyen Bich Dat

Jefe, Departamento de Inversiones Extranjeras  
Ministerio de Planificación e Inversión

### Chu Van Oanh

Vicejefe redacción Periódico Inversiones  
Ministerio de Planificación e Inversión

## Organismos Internacionales Instituto de Prospectiva Tecnológica/Comunidad Económica Europea (IPTS)

### Vincenzo Cardarelli

Coordinador  
Edificio World Trade Center  
Isla de la Cartuja s/n, E-41092 Sevilla – España  
Teléfono: (34-95) 448 8324  
Facsimil: (34-95) 448 8274  
E-mail: [vincenzo.cardarelli@jrc.es](mailto:vincenzo.cardarelli@jrc.es)

## Organismos de las Naciones Unidas

### Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

#### José Antonio Ocampo

Secretario Ejecutivo de la CEPAL  
Avda. Dag Hammarskjöld s/n, Santiago  
Teléfono: (56-2) 210 2554  
Facsimil: (56-2) 208 1946  
E-mail: [ialvear@eclac.cl](mailto:ialvear@eclac.cl)

#### Margarita Flores

Directora Adjunta

Sede Subregional de la CEPAL en México  
Av. Presidente Masaryk 29, 11570 México D.F.  
Teléfono: (52-5) 263 9701  
Facsimil: (52-5) 531 1151  
E-mail: [mflores@un.org.mx](mailto:mflores@un.org.mx)

#### David Ibarra

Asesor Sede Subregional de la CEPAL en México  
Av. Presidente Masaryk 29, 11570 México D.F.  
Teléfono: (52-5) 250 1555  
Facsimil: (52-5) 531 1151  
E-mail: [dibarra@atl.Telmex.net.mx](mailto:dibarra@atl.Telmex.net.mx)

#### Jorge Mattar

Experto Sede Subregional de la CEPAL en México  
Av. Presidente Masaryk 29, 11570 México D.F.  
Teléfono: (52-5) 250 1555  
Facsimil: (52-5) 531 1151  
E-mail: [cepal@un.org.mx](mailto:cepal@un.org.mx)

#### Jesús García Molina

Experto Sede Subregional de la CEPAL en México  
Av. Presidente Masaryk 29, 11570 México D.F.  
Teléfono: (52-5) 250 1555  
Facsimil: (52-5) 531 1151  
E-mail: [cepal@un.org.mx](mailto:cepal@un.org.mx)

## Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

### Fernando Sánchez-Albavera

Director Dirección: Av. Dag Hammarskjöld s/n –  
Vitacura – Santiago, Chile  
Teléfono: (56-2) 210-2506  
Facsimil: (56-2) 206 6104  
E-mail: [mconte@eclac.cl](mailto:mconte@eclac.cl)

### Edgar Ortegón

Director, Dirección de Proyectos y Programación  
de Inversiones  
Dirección: Av. Dag Hammarskjöld s/n – Vitacura –  
Santiago, Chile  
Teléfono: (56-2) 210-2626  
Facsimil: (56-2) 2066104  
E-mail: [eortegon@eclac.cl](mailto:eortegon@eclac.cl)

### Paul Dekock

Jefe, Unidad de Gerencia y Capacitación  
Dirección: Av. Dag Hammarskjöld s/n – Vitacura –  
Santiago, Chile  
Teléfono: (56-2) 2102617  
Facsimil: 56-2-2066104  
E-mail: [pdekock@eclac.cl](mailto:pdekock@eclac.cl)

## Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

### Jorge Chediek

Representante Permanente Adjunto

Calle 18 No. 110

La Habana

Teléfono: (53-2) 24 15112

Facsimil: (53-2) 24 1516

E-mail: [fo.cub@undp.org](mailto:fo.cub@undp.org)

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Serie

## seminarios y conferencias

### Números publicados

- 1 Hernán Santa Cruz Barceló: un homenaje en la CEPAL, (LC/L.1369-P); N°. de venta: S.00.II.G.59 (US\$10.00).
- 2 Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad (LC/L.1399-P), N° venta: S.00.II.G.88 (US\$10.00), 2000.
- 3 La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo (LC/L.1456-P); N°. venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000
- 4 Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur - Informe del seminario regional - Santiago, Chile 14 y 15 de marzo de 2000 LC/L.1486-P N° venta: S.00.II.G.18 (US\$10.00), 2000
- 5 Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe (LC/L.1528-P), N° de venta S.01.II.73 (US\$ 10.00), 2001
- 6 Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas (LC/L.1501-P; LC/IP/L.186), N° venta: S.01.II.G. 42 (US\$10.00), 2001
- 7 Memorias del Seminario Internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina (LC/L.1502-P; LC/IP/L.187), N° venta: S.01.II.G.48 (US\$10.00), 2001
- 8 Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas (LC/L.1544-P; LC/IP/L.189), N° venta: S.01.II.G.85 (US\$10.00), 2001

### Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- “Funciones básicas de la planificación”, cuaderno del ILPES 46, 2000 (LC/IP/G.126-P).
- “Guía para la identificación y formulación de proyectos de educación, Pamela Vera y Eduardo Aldunate (1995), (LC/IP/L.96/Rev.1)
- “Guía para la identificación y formulación de proyectos de salud, Pilar Contreras (1995), (LC/IP/L106)
- “Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P).
- “Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P).
- “La restructuración de los espacios nacionales” (LC/L.1418-P).



- “Coloquio Internacional sobre nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), Revista de la CEPAL, N° 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- “Inflexiones recientes en el análisis prospectivo: exigencias actuales de mega ajustes”, Alfredo Costa-Filho, 1997, *Prospectiva: Construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina”, Carlos De Mattos (1987), Revista de la CEPAL N° 31 (LC/L.1452), Santiago de Chile, abril.
- “Repensando la planificación”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (1993), XVI Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, Brasilia, D.F., 24 y 25 de noviembre.
- “La planificación del desarrollo a largo plazo: notas sobre su esencia y metodología”, Lars Ingelstam (1987), Revista de la CEPAL N° 31 (LC/G/1452), Santiago de Chile, abril.
- “La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación”, Harold Linstone (1978), Revista de la CEPAL N° 31, Santiago de Chile, abril.
- “Sobre teoría de las macroorganizaciones”, Carlos Matus (1994), *Gobernabilidad y reforma del Estado*, Jorge Hernán Cárdenas Santa-María y William Zambrano Cetina (comps.), Santafé de Bogotá, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado.
- “Prospectiva: construcción social de futuro”, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps.) (1997), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)
- “Más allá del Consejo de Washington: una visión desde la CEPAL”, José Antonio Ocampo (1998), Revista de la Cepal N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, diciembre.
- “Qué pistas hay en el futuro para la prospectiva estratégica?”, Assaad-Emile Saad (1997), *Prospectiva: construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Cultura de empresa y planificación por escenarios. Una relación de coevolución”, Peter Schwartz y Kees Van der Heijden (1997), *Prospectiva: construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas”, Aldo Solari y otros (1980), Cuaderno del ILPES N° 26, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Los estudios del futuro en América Latina”, Lourdes Yero (1997), *Prospectiva: construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 2102069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl)

: Estas publicaciones se encuentran disponibles en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código Postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: .....



