



DIRECCIONES PARA EL DESARROLLO
Gobernabilidad del sector público

49050

Responsabilidad en el gasto público en América Latina y el Caribe

*Revitalizar las reformas en administración
financiera y adquisiciones del Estado*

Omowunmi Ladipo, Alfonso Sánchez y Jamil Sopher



BANCO MUNDIAL



Responsabilidad en el gasto público en América Latina y el Caribe

Revitalizar las reformas en administración
financiera y adquisiciones del Estado

Omowunmi Ladipo, Alfonso Sánchez y Jamil Sopher



BANCO MUNDIAL



The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this volume do not imply any judgment concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados aquí son los del(los) autor(es) y no reflejan necesariamente las opiniones de los directores del Banco Mundial o de los gobiernos que ellos representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este volumen no denotan, por parte del Banco, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

This work was originally published by the World Bank in English as *Accountability in Public Expenditures in Latin America and the Caribbean. Revitalizing Reforms in Financial Management and Procurement* in 2009. This Spanish language translation was arranged by Mayol Ediciones. Mayol Ediciones is responsible for the accuracy of the translation. In case of any discrepancies the original language will govern.

Publicado originalmente en inglés por el Banco Mundial como *Accountability in Public Expenditures in Latin America and the Caribbean. Revitalizing Reforms in Financial Management and Procurement* en 2009. La traducción al castellano fue hecha por Mayol Ediciones, editorial responsable por la exactitud de la misma. En caso de discrepancias prima el idioma original.

© 2009 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

© 2009 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433, USA

Todos los derechos reservados

Primera edición en castellano: enero de 2010

Para esta edición:
© 2010 Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A.
www.mayolediciones.com

ISBN 978-958-8307-74-9

Traducción al castellano: Luis Ricardo Argüello Cuervo, Universidad del Rosario, Bogotá
Fotografía de cubierta: *Niñas con el doctor sombrero* en Nueva Iguazú, por Achim Pohl, Peter Arnold Inc.
Diseño de cubierta: Candace Roberts, Quantum Think, Filadelfia, PA, Estados Unidos
Coordinación editorial: María Teresa Barajas S.
Edición y diagramación: Mayol Ediciones S.A.

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

Contenido

Prólogo	vii
Agradecimientos	ix
Acerca de los autores	xi
Siglas y abreviaturas	xiii
¿Qué son las Evaluaciones de la Responsabilidad Financiera de País y los Informes de Evaluación de los Sistemas de Adquisiciones de País?	xv
Capítulo 1. Resumen	1
El contexto de la administración de las finanzas públicas en la región	6
Principales conclusiones	8
Un énfasis revitalizado para avanzar	19
Capítulo 2. Hallazgos a partir de las Evaluaciones de la Responsabilidad Financiera de País (ERFP)	23
Desarrollos mundiales recientes en contabilidad, rendición de informes y auditoría	24
Situación de la contabilidad, la rendición de informes y la auditoría en la región	27
Disciplina fiscal agregada	30
Asignación estratégica de recursos	34
Oferta eficiente y efectiva de servicios y programas	38
Capítulo 3. Hallazgos a partir de los Informes de Evaluación de los Sistemas de Adquisiciones del Estado de país (IESAP)	53
Desarrollos globales recientes en materia de adquisiciones del Estado	53
Situación de las adquisiciones del Estado en la región	56
Marco legal y regulatorio	59
Arquitectura institucional	65
Manejo de operaciones	69
Vigilancia independiente	72

Capítulo 4. Revitalizar las reformas	79
Determinantes de las reformas y sus resultados	79
Desafíos restantes	82
Sugerencias para avanzar	86
Referencias	91
Índice	95
Cuadros	
2.1 Nivel uno: disciplina fiscal agregada	34
2.2 Nivel dos: asignación estratégica de recursos	39
2.3 Nivel tres: oferta eficiente y efectiva de servicios y programas	50
3.1 Marco legal y regulatorio para las adquisiciones	64
3.2 Arquitectura institucional para las adquisiciones del Estado	68
3.3 Administración de las operaciones de adquisiciones	72
3.4 Vigilancia independiente de las operaciones de adquisiciones	77
Recuadros	
1.1 Perú: el impacto de un sistema de adquisiciones del Estado eficiente y competitivo	4
1.2 Honduras: participación ciudadana en la vigilancia a la auditoría	17
3.1 Panamá: múltiples sistemas regulatorios de las adquisiciones del Estado	59
3.2 Panamá y Brasil: el impacto de procedimientos excesivos de adquisiciones	64
3.3 Costa Rica: la lucha de un organismo regulador de las adquisiciones públicas	66
3.4 Chile: promoción de la participación en las adquisiciones por medios electrónicos	67
3.5 Colombia: un marco legal para la participación de la sociedad civil	74
3.6 Perú: cómo participa la sociedad civil	75
4.1 Guyana: el papel de la sociedad civil y de los medios de comunicación para promover la reforma	81
4.2 Chile: un programa de reforma comprensivo y secuencial	89

Prólogo

Una de las más importantes funciones de los gobiernos es el manejo y control de los recursos públicos, así como la buena planeación de la futura asignación de dichos recursos. La integridad de las formas de administración financiera y de las adquisiciones del Estado no solamente afecta el nivel de confianza que los ciudadanos depositan en sus gobiernos, sino que también determina de manera fundamental la conexión entre las políticas y su impacto en el mundo real. Los líderes que buscan transformar sus países se dan cuenta de que la competitividad de un país en el mundo, su capacidad para atraer inversionistas extranjeros y sus costos al adquirir préstamos se ven afectados por la calidad de estas medulares actividades financieras.

Para el logro de un gasto de calidad, son esenciales unos arreglos institucionales adecuados para la administración del gasto público, los cuales deben incluir: 1) marcos legales amplios y transparentes para la administración pública financiera y las adquisiciones del Estado; 2) marcos institucionales constituidos por agencias con responsabilidades claramente definidas y dotadas de un número adecuado de personal profesional debidamente calificado; 3) un liderazgo que se tome seriamente su responsabilidad para el logro de un manejo eficiente de los recursos públicos; 4) normas regulatorias para las adquisiciones del Estado que apoyen los objetivos estratégicos del gobierno y que se fundamenten en principios explícitos de economía, eficiencia, competencia y transparencia, y 5) escrutinio independiente, incluso por parte de la sociedad civil, del cuidado que el gobierno hace de los recursos públicos.

Con base en una muestra de países de América Latina y el Caribe, este libro plantea áreas en las cuales los gobiernos podrían focalizarse para mejorar la calidad del gasto público. Busca identificar, desde una perspectiva regional, en primer lugar, las fortalezas y debilidades generales de los sistemas de administración de las finanzas públicas y de las adquisiciones del Estado y, en segundo lugar, las características de los programas de reforma y las lecciones que pueden aprenderse a partir de ellas. Al adelantar este análisis, los autores han tenido un interés particular en establecer cuál es la función que las organizaciones de la sociedad civil pueden haber cumplido, o podrían desempeñar, en la promoción de la transparencia y responsabilidad en el sector público.

De manera más concreta, este libro se enfoca en los arreglos institucionales específicos y la escogencia de políticas que subyacen al manejo de las finanzas públicas y que han sido delineadas inicialmente en una muestra de informes disponibles al público, las series Evaluaciones de la Responsabilidad Fiscal de País y Evaluaciones de los Sistemas de Adquisiciones de País, llevadas a cabo por el Banco Mundial y sus socios para el desarrollo. La muestra está conformada por 10 países (seleccionados para proporcionar un corte transversal de países grandes y pequeños y de ingresos medianos y bajos) para los cuales se realizaron evaluaciones entre los años 2000 y 2005.¹ En los casos en los que con posterioridad se han presentado cambios que se consideran significativos, el libro intenta mostrar la dirección, resultado o impacto de tales cambios.

Roberto Tarallo
Administrador, Manejo Financiero
Banco Mundial
Región América Latina y el Caribe

Enzo de Laurentis
Administrador, Adquisiciones del Estado
Banco Mundial
Región América Latina y el Caribe

Stefan Koeberle
Director, Estrategia y Operaciones
Banco Mundial
Región América Latina y el Caribe

Charles Griffin
Asociado Senior
Brookings Institution
Proyecto Transparencia y Responsabilidad

1 Los 10 países son: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá y Paraguay. Otras ERF y IESAP, no incluidos en la muestra, fueron revisados también para confirmar la validez de las conclusiones generales.

Agradecimientos

Este libro fue posible gracias al generoso apoyo del Programa para el Desarrollo Mundial de la Fundación Hewlett y la extensiva colaboración de Charles Griffin, asociado senior del Programa Economía Global y Desarrollo de la Institución Brookings. Adicionalmente, Chinyere Bun, investigador asociado del Proyecto Transparencia y Responsabilidad de la Institución Brookings, entrevistó a funcionarios del Banco y expertos de otras organizaciones y compiló información para los recuadros que aparecen en este volumen. Kyle Peppin, asistente de programa de la Institución Brookings, brindó su apoyo editorial.

Las ERF y los IESAP para la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, siempre se llevan a cabo en colaboración con los socios para el desarrollo del Banco. Así, funcionarios actuales y pasados del Banco Interamericano de Desarrollo proporcionaron aportes valiosos en la preparación de este libro. Dichos funcionarios fueron: Adriana Arroyave, Roberto Cambor, Sabine Engelhard, Fernando Fernández y Deborah Sprietzer.

Otras personas dedicaron tiempo a revisar y hacer comentarios sobre este libro y los autores reconocen sus contribuciones con gratitud. Ellos fueron: Bárbara Friday, consejera senior anticorrupción, RTI International; Pamela Gómez, ex líder de proyecto, Open Budget Initiative, International Budget Project; Carmen Palladino, ex contadora general de Argentina; Marcela Roza, coordinadora senior de programa, Contratación Pública, Transparencia Internacional, y Paul Schapper, ex comisionado, State Supply Commission, Gobierno de Australia Occidental.

Finalmente, este libro no hubiera sido posible sin el apoyo de los funcionarios del Banco Mundial que contribuyeron con sus perspectivas de país para la finalización del informe y cumplieron el papel de revisores a la par. Ellos fueron: Alexandre Arrobio, Asha Ayoung, Ana Bellver, Paul Bermingham, Diomedes Berroa, Regis Cunningham, Henri Fortín, Linn Hammergren, Anthony Hegarty, John Hegarty, Els Hinderdael, Patricia De la Fuente Hoyes, Paul Levy, Andres MacGaul, Joao da Veiga Malta, Nicholas Manning, Patricia McGowan, Patricia McKenzie, Snezana Mitrovic, Moustapha Ndiaye, Emmanuel Njomo, Alexandre Borges de Oliveira, Melissa Paredes, Chris Parel, James Parks, María Poli, Félix Prieto, Maritza Rodríguez, Catherine Rojas, Felipe Sáez, Nicola Smithers, Rajeev Swami, Catalina Michelle Tejada y Luis Tineo.

Acerca de los autores

Omowunmi Ladipo es miembro del Instituto de Contadores Asociados en Inglaterra y Gales. Antes de vincularse al Banco Mundial en 1998, era socia auditora de una compañía de contabilidad nacional en el Reino Unido. Después de vincularse al Banco, ha trabajado en manejo de las finanzas públicas y responsabilidad en Bangladesh, Brasil, Camboya, India, Laos, Malasia, México, Nepal, República de Corea y Vietnam. También ha servido como codirectora para el Comité Conjunto sobre administración de las Finanzas Públicas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y ha representado al Banco en el Comité de Dirección de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (GPRF). Una de sus áreas interés en su papel actual como coordinadora de gobernanza y anticorrupción para la Región América Latina y el Caribe del Banco Mundial, es el papel que pueden cumplir las instituciones supremas de auditoría (ISA) y las legislaturas para fortalecer la responsabilidad y la transparencia en el manejo de las finanzas públicas para contribuir a un buen gobierno.

Alfonso Sánchez es experto internacional en contratación pública y resolución de disputas. Ha sido consultor en estos campos para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la OCDE, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, las Naciones Unidas, la Institución Brookings y la Agencia para Cooperación Internacional de Japón. Ha ocupado posiciones técnicas y de administración a alto nivel en el Banco Mundial en el sector de infraestructura durante muchos años y fue el Director del Departamento de Política y de Servicios de Adquisiciones y Ombudsman del Banco. Antes de incorporarse al Banco, ocupó posiciones ejecutivas de alto nivel en los sectores público y privado de infraestructura en Colombia. Es ingeniero civil de la Universidad Nacional de Colombia y tiene títulos en administración de recursos naturales de la Universidad de Michigan en Estados Unidos y de arbitraje de la Universidad de Reading (College of State Management) en el Reino Unido.

Jamil Sopher es analista financiero internacional con 40 años de experiencia en la evaluación del desempeño financiero de compañías privadas y del sector público en

Asia, Europa, América Latina y Estados Unidos. A lo largo de los últimos 30 años, ha estado afiliado al Banco Mundial, primero en calidad de funcionario y posteriormente como consultor. Como funcionario del Banco lideró actividades crediticias en los sectores de electricidad, suministro de agua y sanidad, telecomunicaciones y servicios de transporte, así como a refinerías y bancos de desarrollo. Antes de su retiro, Jamil se desempeñó como director de la Asociación de Funcionarios del Grupo del Banco Mundial. En los últimos siete años se ha desempeñado como consultor para la Unidad de Administración Financiera de la Región América Latina y el Caribe, donde ha proporcionado orientación para la evaluación de los sistemas de administración de las finanzas públicas y sus prácticas, en alrededor de 15 países de la región. Es ingeniero y tiene un máster en ingeniería (eléctrica) de Cornell University y otro en administración de negocios de la Universidad de Harvard.

Siglas y abreviaturas

ACP	Acuerdo sobre Contratación Pública
AFP	Administración de las Finanzas Públicas
ALC	América Latina y el Caribe
CIEC	Comité Internacional de Estándares Contables
CPC	Contador Público Certificado
ECISP	Estándares Contables Internacionales del Sector Público
EIC	Estándares Internacionales de Contabilidad
EIIF	Estándares Internacionales de Información Financiera
ERFP	Evaluaciones de Responsabilidad Financiera de País
FIC	Federación Internacional de Contadores
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
IESAP	Informes de Evaluación de Sistemas de Adquisiciones de País
IED	Inversión Extranjera Directa
IOER	Informe sobre la Observancia de Estándares y Regulaciones
IRGPF	Iniciativa para la Responsabilidad en el Gasto Público y las Finanzas
ISA	Instituciones Supremas de Auditoría
JACF	Junta Asesora de Contabilidad Financiera
JIEC	Junta Internacional de Estándares Contables
JIECSP	Junta Internacional de Estándares Contables del Sector Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIISA	Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PCGAEU	Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados de Estados Unidos
PIB	Producto Interno Bruto
PPAE	Países Pobres Altamente Endeudados
UNCITRAL*	Comisión de Naciones Unidas sobre Legislación Comercial Internacional

¿Qué son las Evaluaciones de Responsabilidad Financiera de País y los Informes de Evaluación de los Sistemas de Adquisiciones de País?

Este libro examina los arreglos institucionales específicos y las decisiones de política que subyacen a la administración de las finanzas públicas en la región de América Latina y el Caribe. Se basa esencialmente en una muestra de Evaluaciones de Responsabilidad Financiera de País (ERFP) y de Informes de Evaluación de los Sistemas de Adquisiciones de País (IESAP) públicamente disponibles, llevados a cabo a intervalos regulares por parte del Banco Mundial y sus asociados para el desarrollo.

Hasta 2004, tanto las ERFP como los IESAP hacían parte de un conjunto central de instrumentos de diagnóstico que eran mantenidos y actualizados para todos los países con los cuales el Banco Mundial estaba involucrado.¹ Desde entonces, los diagnósticos sobre la administración de las finanzas públicas han estado determinados por las circunstancias y requerimientos específicos de los países, es decir, su naturaleza y alcance se basan en el tipo y nivel de involucramiento del banco, las prioridades del país y la disponibilidad de información de otras instituciones para el desarrollo y del país mismo.

Evaluaciones de Responsabilidad Financiera de País

Las Evaluaciones de Responsabilidad Financiera de País apoyan los objetivos de desarrollo de un país, mediante la identificación de las fortalezas y debilidades de sus sistemas de administración de las finanzas públicas. Las ERFP facilitan un entendimiento común entre los gobiernos y sus asociados para el desarrollo, acerca de qué tan bien se desempeñan las instituciones responsables de administrar las finanzas públicas del país. Este entendimiento común ayuda tanto a los gobiernos como a sus asociados a identificar las prioridades de acción y proporciona información para el

1 Las evaluaciones se llevaron a cabo al menos cada cinco años. Como resultado, hay ERFP e IESAP disponibles y actualizadas para casi todos los países de América Latina y el Caribe con los cuales el Banco Mundial tiene portafolios activos.

diseño e implementación de programas de reforma. Las ERFPP están diseñadas para evaluar el ciclo presupuestal completo, incluyendo la formulación y ejecución del presupuesto, la contabilidad y los informes, el manejo del efectivo, la deuda y el ingreso; las operaciones de tesorería, los controles internos y la auditoría; la auditoría externa y la vigilancia por parte del legislativo.

Informes de Evaluación de los Sistemas de Adquisiciones de País

Los Informes de Evaluación de los Sistemas de Adquisiciones de País diagnostican la solidez del sistema de adquisiciones del Estado de un país y, en el proceso, facilitan el diálogo con el gobierno acerca de las reformas necesarias. Para este fin, sus principales objetivos son:

- Proporcionar un análisis general del sistema de adquisiciones públicas de un país, incluyendo sus marcos legales, responsabilidades organizacionales, capacidad de control y vigilancia, procedimientos y prácticas y qué tan bien funcionan éstas en la práctica.
- Adelantar una evaluación general de los riesgos institucionales, organizacionales y de otro tipo asociados con el proceso de adquisiciones, incluyendo la identificación de prácticas de adquisiciones inaceptables para el uso de proyectos financiados por el Banco.
- Desarrollar un plan de acción prioritario para efectuar reformas institucionales.
- Evaluar la competitividad y desempeño del sector privado en su participación en las adquisiciones públicas y la suficiencia de las prácticas comerciales que se relacionan con las adquisiciones del Estado.

Específicamente, en la actualidad se espera que el trabajo analítico sobre la administración de las finanzas públicas facilite e incentive el liderazgo del país en el establecimiento y manejo de una estrategia de reforma de la administración de las finanzas públicas, en un marco plurianual de prioridades secuenciales.

En años recientes, el Banco Mundial ha participado y ha servido como secretario de la Iniciativa para la responsabilidad del gasto público y las finanzas (IRGPF), una asociación de agencias multilaterales y bilaterales para el desarrollo, que ha trabajado conjuntamente para armonizar sus enfoques hacia la administración de las finanzas públicas. Esta participación ha culminado en la emisión de un marco para la medición del desempeño de la administración de las finanzas públicas, con el fin de que sirva como un enfoque integrado y armonizado para la medición y monitoreo del avance en dicho desempeño, así como de herramienta para focalizar el apoyo en los programas de reforma de la administración pública liderados por los gobiernos. El marco se basa en estándares internacionales e incorpora un conjunto de indicadores de alto nivel que cubren la totalidad del ciclo presupuestal y en un informe de desempeño de la administración de las finanzas públicas que permite que los indicadores sean leídos y entendidos en contexto. En 2005, el marco de la IRGPF reemplazó a las ERFPP como la principal herramienta para la evaluación del desempeño de la administración de las finanzas públicas por país.

El interés internacional en las adquisiciones del Estado ha venido creciendo, generando tanto una transformación de éstas en una función estratégica del gobierno, que apoya la implementación de política, como una mejor comprensión de la importancia de que los sistemas nacionales de adquisiciones del Estado satisfagan buenas prácticas reconocidas internacionalmente. A partir de 2005, la OCDE, a través de su Comité Conjunto sobre Adquisiciones del Estado (un subcomité del Grupo de trabajo sobre efectividad de la ayuda internacional) ha venido desarrollando una metodología para la evaluación de los sistemas nacionales de adquisiciones del Estado. Esta herramienta, que se espera sea universalmente reconocida, puede utilizarse para evaluar la calidad y efectividad de los sistemas nacionales de adquisiciones del Estado, con la expectativa de que los países mejoren sus sistemas a fin de satisfacer estándares internacionalmente reconocidos. A pesar de que la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones del Estado de la OCDE/CAD (Comité de Ayuda para el Desarrollo) aún está en período de prueba, el Banco Mundial ha adoptado muchos de sus indicadores de desempeño para adelantar trabajo diagnóstico sobre las adquisiciones estatales.

1

Resumen

La región América Latina y el Caribe (ALC), que comprende más de 30 países, es una mezcla altamente diversa de países grandes y pequeños; poblaciones e influencias indígenas, españolas, portuguesas, británicas, francesas y holandesas; y marcadas desigualdades en riqueza, que oscilan desde un producto interno bruto (PIB) de US\$1.090 en Haití a US\$22.183 en Trinidad y Tobago (base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial 2007).¹ Al mismo tiempo, estos países tienen importantes similitudes. La pobreza sigue siendo extendida; por ejemplo, la tasa de pobreza es de 17,6% en México y de 64,6% en Bolivia (Banco Mundial, 2008d).² Los países de la región han experimentado un crecimiento relativamente bajo, pues las tasas promedio de crecimiento se rezagaron con respecto a aquellas en el Asia oriental a lo largo de la década de 1990 (3,07% en comparación con 8,9%). Muchos países, aun antes de la aparición de la actual crisis financiera mundial, padecían de elevadas relaciones de deuda con respecto al PIB, que en 2007 fueron, por ejemplo, 45,07% en Brasil, 127,5% en Jamaica, 52,8% en Panamá y 46,6% en Costa Rica.³

Debido a los altos niveles de deuda, no es sorprendente que, después de deducir los salarios y pensiones del gobierno, el servicio de la deuda y los gastos preasignados o previamente determinados, los países de ALC tienen un limitado espacio fiscal para llevar a cabo programas de inversión en el sector público que apoyen el crecimiento, reduzcan la pobreza y proporcionen un nivel básico de servicios a su población. Enfrentados con esta situación, los gobiernos de ALC deben continuar enfocándose en la reforma de la administración de las finanzas públicas, para hacerlas más transparentes

-
- 1 La base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial no está disponible para el público.
 - 2 “Pobreza” se refiere a la proporción de la población que vive con un ingreso inferior a dos dólares por día.
 - 3 Jamaica, Panamá y Costa Rica: Ministerio de Economía; Brasil: datos de la Unidad de Inteligencia Económica.

y confiables, y para facilitar la eficiencia y efectividad en la oferta de servicios. En el proceso, los gobiernos ganarán legitimidad por su manejo y cuidado.⁴

En vista de la actual crisis financiera internacional, que comenzó en 2007, la necesidad de mantener el impulso para las reformas a la administración de las finanzas públicas (AFP), particularmente aquellas que conducen a una mayor eficiencia y transparencia, es aún más crítica en al menos cuatro frentes.

Primero, la caída de los precios de los bienes básicos en 69% y de los precios del petróleo en 46% durante el último trimestre de 2008 y la dramática disminución del comercio mundial han tenido un impacto sobre las economías “reales” de los países de ALC.⁵ Los ingresos de los gobiernos están cayendo bajo una presión aún mayor al mismo tiempo que un mayor desempleo está generando presión por el lado del gasto. Por tanto, una mayor eficiencia en el gasto del gobierno está a la orden del día en el período por venir.

Segundo, se pronostica que la inversión extranjera directa (IED) a los países emergentes caerá de US\$466 mil millones en 2008 y US\$929 mil millones en 2007 (IIF, 2009) a alrededor de US\$165 mil millones en 2009. Los países emergentes, muchos en la región de ALC, enfrentarán el grueso de esta disminución. Debido a los orígenes de la crisis financiera, los países con mercados emergentes que cuentan con los sistemas de administración financiera más sólidos y transparentes, y que satisfacen los estándares internacionales, se encontrarán entre los primeros países que se beneficien de la reanudación de la IED.

Tercero, los gobiernos de la región, como muchos gobiernos en otros lugares, están adoptando un conjunto de medidas de política fiscal, que incluyen paquetes de estímulo, en un intento por mitigar los peores efectos de la crisis financiera mundial.⁶ A través de la promulgación de medidas de transparencia sin precedentes para su propio plan de estímulo, Estados Unidos ha sentado un precedente que la sociedad civil en el mundo, y en particular en la región vecina de ALC, probablemente exigirá.⁷

4 En la *Perspectiva Económica para América Latina 2008* (OCDE, 2007) “legitimidad” se define como la confianza que la gente deposita en la política fiscal, medida como el porcentaje de personas que responden confiar en que el dinero recaudado por impuestos es invertido adecuadamente por el gobierno.

5 Datos trimestrales de la Unidad de Inteligencia de Economía para “pronósticos para los bienes básicos mundiales” y petróleo crudo.

6 Los países son Argentina, Brasil, Chile y México, en los cuales los objetivos son típicamente proteger o fortalecer los programas de redes de seguridad, o invertir en infraestructura como una manera de crear trabajos en el corto plazo en tanto que se sientan las bases para una mayor productividad y crecimiento en el largo plazo.

7 Ley de 2009 para la Recuperación Americana y la Reinversión (<http://www.recovery.gov>)

Por último, está en ciernes una nueva arquitectura mundial para la regulación. Esta reforma posiblemente implicará que los países de ALC tendrán que renunciar a basarse en estándares nacionales para pasar a cumplir con estándares y requisitos de desempeño internacionales contables, para adquisiciones, auditoría e informes, de manera que las instituciones financieras y las corporaciones del sector privado se involucren en una arquitectura financiera global renovada. Los gobiernos de la región tendrán que acelerar su progreso en la obtención de calificaciones de grado de inversión para su deuda soberana, tanto para reducir costos como para incentivar la inversión.

Con el surgimiento de una cada vez más participativa clase media en la región, también es claro que crecerá la demanda interna por una mayor responsabilidad, transparencia y desempeño por parte de los gobiernos. A pesar de que la confianza en el gobierno ha aumentado (de 19% en 2003 a 44% en 2008), únicamente alrededor del 20% de los ciudadanos cree que las instituciones públicas está haciendo un muy buen o un buen trabajo y el 70% aún cree que los gobiernos existen para proteger los intereses de la minoría. Posiblemente no es sorprendente que los habitantes de la región de ALC sean más tolerantes a la evasión de impuestos (2,2 en 1998 vs. 3,5 en 2008 en una escala de uno a 10) o que conciban que una mayor responsabilidad será un prerrequisito para que puedan confiar en sus gobiernos. Cuando se les pidió calificar los factores más importantes que determinan la confianza en las instituciones públicas, los entrevistados en una encuesta clasificaron las auditorías en un segundo lugar después de la igualdad de acceso. Asimismo, ha habido un aumento significativo –de 49% en 2001 a 57% en 2008– de aquellos que reconocen que los cuerpos legislativos tienen una función legítima que desempeñar en las democracias, posiblemente reconociendo el papel que tales organismos tienen que cumplir en el fortalecimiento general de los sistemas de rendición de cuentas.⁸

Este libro identifica, a partir de una muestra de países de ALC, las áreas en las cuales los gobiernos deberían concentrarse para mejorar la calidad del gasto público (ver recuadro 1.1). A pesar de que el proceso presupuestal contempla cuatro etapas –preparación, aprobación, ejecución y auditoría/evaluación– este libro se centra primordialmente en los procesos de ejecución presupuestal y auditoría/evaluación. Busca identificar desde una perspectiva regional las fortalezas y debilidades clave en los sistemas de administración de las finanzas públicas y adquisiciones del Estado y las características y las lecciones que pueden aprenderse de diferentes programas de reforma. Aunque los autores reconocen la importancia que los sistemas de organización del servicio civil tienen para la calidad de la administración

8 Ver Corporación Latinobarómetro (2008) para la información contenida en este párrafo. La encuesta se basó en 20,204 entrevistas llevadas a cabo entre septiembre 1 y octubre 11 de 2008 en 18 países latinoamericanos.

Recuadro 1.1 *Perú: el impacto de un sistema de adquisiciones del Estado eficiente y competitivo*

Un informe del Banco Mundial de 2008, *Redes de Seguridad Social en Perú*, recomendó al país concentrarse en el mejoramiento de los mecanismos de responsabilidad para generar mejores resultados de desarrollo a partir de sus programas sociales más grandes (Banco Mundial, 2008c). En particular, el informe identificó debilidades que surgían de la estrategia de adquisiciones empleada para el programa de alimentos más grande, el programa Vaso de Leche administrado por la municipalidad. El presupuesto de Vaso de Leche, de alrededor de 363 millones de soles por año, representaba casi la mitad de todos los gastos del país en programas alimentarios. El programa sirve a casi 3 millones de personas (11% de la población) generando beneficios que en promedio equivalen a 10 soles (US\$3) por persona por mes.

El programa identificó dos factores relacionados con la estrategia de adquisiciones, que hacían los costos del programa más altos de lo necesario: adquisiciones no competitivas y una especificación subóptima del contenido nutricional de las raciones del programa.

En el área de competencia, el informe encontró que en las 14 municipalidades visitadas por el estudio, los procesos de adquisiciones utilizados eran esencialmente no competitivos. 75% de los procesos evaluados se hacían para pequeños valores o para adquisiciones de una sola fuente. Asimismo, muchas municipalidades utilizaban contratos de una sola fuente y procedimientos expeditos para eludir la complejidad de las normas de adquisiciones estatales competitivas del país. De los 108 procesos revisados, solamente 30 utilizaron el proceso de oferta competitiva y 12 de éstos resultaron implicados en disputas relacionadas con el otorgamiento de la compra (impugnación).

La razón más obvia para recurrir a procesos no competitivos es que éstos son más rápidos. Los procesos de oferta pública toman como promedio 47 días y pueden durar hasta 90. En los casos en que hay impugnación, toman en promedio 76 días y pueden extenderse hasta 124 días. En contraste, las adjudicaciones directas toman entre 20 y 30 días en promedio y las renovaciones de contratos existentes son instantáneas.

Las reformas sugeridas por el estudio podrían, si se implementan, dar como resultado ahorros estimados en hasta 150 millones de soles o un poco más de 40% del presupuesto del programa, siendo más que suficientes para contrarrestar el impacto de la reciente inflación en los precios de los alimentos.

del gasto público, este libro, en tanto que señala áreas en las cuales los sistemas de servicio civil ameritan un mayor escrutinio, se concentra fundamentalmente en los resultados e impactos de los sistemas existentes de administración de las finanzas públicas.

El libro se centra en los arreglos institucionales específicos y en las escogencias de política que subyacen a la administración de las finanzas públicas en una muestra de ERFPP e IESAP públicamente disponibles, llevados a cabo por el Banco Mundial y sus socios para el desarrollo (*ver* recuadro anterior acerca de estas herramientas). La muestra consta de 10 países (seleccionados para proporcionar un corte transversal de países grandes y pequeños, así como de ingresos medios

y bajos) para los cuales se llevaron a cabo evaluaciones entre 2000 y 2005. Los diez países son Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá y Paraguay. Adicionalmente, el libro utiliza información de otros países de ALC (Argentina, Guyana, México y Perú) donde los correspondientes ERF y IESAP proporcionan ilustraciones adicionales acerca de las conclusiones generales.

Los sistemas de administración de las finanzas públicas comprenden: 1) marcos legales e institucionales transparentes y comprensivos, imbuidos en el proceso presupuestal y constituidos por agencias con responsabilidades claramente definidas y un número adecuado de personal profesional debidamente calificado; 2) un liderazgo que se toma seriamente su responsabilidad para el manejo eficiente de los recursos públicos; 3) sistemas de adquisiciones del Estado que apoyan los objetivos estratégicos de los gobiernos y se basan en principios explícitos de economía, eficiencia, competencia y transparencia; y 4) una vigilancia independiente del manejo de los recursos públicos por parte del gobierno. Con el tiempo, múltiples desarrollos internacionales han contribuido al establecimiento de estándares reconocidos en todo el mundo para el desempeño en cada una de estas áreas. Algunos de los desarrollos más importantes han sido:

- Maduración y expansión de la Unión Europea (UE), bajo la cual la armonización de las leyes, la implementación de regulaciones y las prácticas para el manejo financiero y las adquisiciones del Estado en los países han sido una preocupación primordial.
- Avances tecnológicos iniciados a comienzo de la década de 1990, que permitieron nuevas herramientas que revolucionaron la forma en que operaban los gobiernos.
- Fundación de Transparencia Internacional (TI) en 1993 y su focalización en la corrupción y la administración de las finanzas públicas.
- Desarrollo de códigos de buenas prácticas y estándares como el Código de Cadbury (RU), el marco COSO (Comité de Organizaciones de Soporte, EU) y la Ley Sarbanes-Oxley de 2002.
- Establecimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995.
- Lanzamiento en noviembre de 1997 de la Convención de la OCDE para la lucha contra el soborno a funcionarios extranjeros en las transacciones internacionales.
- Maduración de organismos internacionalmente reconocidos que emiten estándares internacionales contables, de información financiera y auditoría, que establecen un campo de práctica nivelado tanto en el sector público como privado.

- Establecimiento en 2001 de la Iniciativa para la Responsabilidad en el Gasto Público y las Finanzas, seguido por el lanzamiento en 2005 de un marco para la medición del desempeño de la administración de las finanzas públicas.⁹
- Reconocimiento de la necesidad de estándares internacionales de desempeño para las adquisiciones del Estado e inicio del trabajo para definirlos, financiado por la OCDE.

En la actualidad existen estándares y medidas reconocidos internacionalmente para el presupuesto, contabilidad, informe y auditoría, gobierno corporativo y clasificación de deuda soberana. Frente a estos estándares, este libro busca identificar reformas en las cuales los gobiernos de ALC podrían focalizarse en la medida en que buscan mejorar la administración de sus finanzas públicas en la próxima década.

El contexto de la administración de las finanzas públicas en la región

Los sistemas de AFP en la región están fuertemente influenciados por una confluencia única de herencia legal colonial (derecho napoleónico o romano, en el cual las normas están codificadas y son prescriptivas, y las formalidades del procedimiento se cumplen estrictamente por tradición) y una extrema fragmentación de partidos en los cuerpos legislativos.¹⁰ El resultado es una legislación complicada, formalista, que con frecuencia fracasa en la incorporación de buenas prácticas internacionales o para apoyar las políticas y objetivos de desarrollo económico de los países. Al mismo tiempo, los sistemas de AFP permanecen enmarcados en un enfoque tradicional de cumplimiento y control, con una menor focalización en temas de eficiencia, desempeño y valor del dinero.

Más específicamente, la contabilidad sigue siendo una función de teneduría de libros desarrollada por expertos que la aprendieron en la escuela secundaria o la universidad, siguiendo currículos no estandarizados. Pocos países se apoyan en un examen especial de entrada a la profesión, y aunque algunos de ellos reconocen la necesidad de actualizar los conocimientos de los expertos, la disponibilidad de una educación profesional continua es limitada. Esta situación contrasta con la práctica en la mayor parte de países de la OCDE, en los cuales la contabilidad es una función profesional,

9 IRGPF es una asociación que incluye al Banco Mundial, la Comisión Europea, el Departamento para el Desarrollo Internacional del gobierno británico, la Secretaría Suiza de Estado para Asuntos Económicos, el Real Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores, el Ministerio Francés de Asuntos Exteriores y el Fondo Monetario Internacional.

10 Como ejemplo, de los diez países revisados, cuatro –Brasil, Colombia, Costa Rica y Guatemala– tenían legislaturas en las cuales eran representados más de 10 partidos políticos.

con exámenes estandarizados de entrada y a los expertos se les exige tomar un número mínimo especificado de horas de educación continua profesional.

En la región, la auditoría se concibe aún como una función de cumplimiento, fundamentada en controles *ex ante* a las transacciones financieras. El principal requerimiento para convertirse en auditor es la experiencia práctica como contador a lo largo de determinado número de años. De nuevo, la profesión es diferente en los países de la OCDE, donde prevalece un enfoque estructurado para el logro y mantenimiento de la calificación de auditor y el énfasis se hace cada vez más en una administración eficiente y efectiva.

En el área de adquisiciones, debido a la prevaleciente orientación al control, la preparación de leyes y otras normas legales, por tradición se ha dejado casi exclusivamente en manos de expertos legales, con un sesgo hacia los procesos y la legalidad. Quienes diseñan las políticas continúan entendiendo las adquisiciones como un proceso administrativo y no como una importante actividad económica que apoya el desarrollo y promueve la obtención de objetivos estratégicos del gobierno. Por tanto, ha habido poca colaboración por parte de expertos en adquisiciones, y en políticas de adquisiciones o economistas del sector público, que podrían abogar por la eficiencia económica o por la práctica comercial como formas alternativas alrededor de las cuales podrían redactarse las leyes. Adicionalmente, las motivaciones de las reformas han sido con frecuencia los escándalos, los casos más graves de corrupción o una frustración acumulada del sistema. En esas circunstancias, las reformas se han llevado a cabo rápidamente mediante la adición de más controles y la aprobación de legislación para lidiar con las crisis, careciendo de un análisis profundo acerca de las raíces del problema. Así, con pocas excepciones, las reformas no han sido sujeto de una planificación cuidadosa, un consenso político y una administración competente.

Por otra parte, los grupos empresariales se han convertido en un importante agente para moldear el actual marco regulatorio para las adquisiciones del Estado en la región. Las asociaciones profesionales y comerciales han presionado para el establecimiento de reformas en dos frentes, uno positivo y otro no tanto. Por una parte, han hecho cabildeo para lograr la simplificación de los procesos de licitación para reducir los costos de transacción. Por la otra, han promovido legislación proteccionista; por ejemplo, a través de la exclusión de firmas extranjeras de los procesos de licitación nacional o mediante la concesión de preferencias de precios excesiva e injustificada u otras formas de tratamiento especial para las firmas domésticas. El resultado es que el avance ha sido limitado en cuanto a la simplificación del marco regulatorio, en tanto que la protección de las firmas locales ha aumentado, sesgando sin duda la competencia e impidiendo el desarrollo de la industria local hacia una industria de clase mundial que pueda competir en los mercados internacionales.

Finalmente, la predominancia de las formalidades del procedimiento por encima de prácticas adecuadas de negocios en las adquisiciones ha llevado al desarrollo de

una cultura de aversión al riesgo y un excesivo rigor en la aplicación de las normas, que sigue afectando la disposición de las firmas para competir por negocios con el gobierno. En muchos casos, simplemente es demasiado costoso para ellas negociar con el Estado.

Se puede obtener una perspectiva acerca de la situación del desempeño de la AFP en la región en el contexto mundial, al observar datos acerca del número de países que han obtenido calificación de grado de inversión para su deuda soberana debido a que el otorgamiento de esa calificación se basa, en parte, en lo adecuado de las finanzas públicas del país. Hacia mediados de 2008, 87 países en el mundo obtuvieron calificación de grado de inversión por parte de Moody's. Estos países incluían a todos aquellos que habían accedido recientemente a la UE, los principales países emergentes y la mayor parte de los países de nueva industrialización de Asia oriental. En ALC, únicamente Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú y San Vicente y las Granadinas han logrado calificación de grado de inversión.

Principales conclusiones

La disciplina fiscal y la eficiencia del sector público se convirtieron en temas prominentes en el contexto de América Latina a finales de la década de 1980. Entre 1973 y 1987, la deuda externa de América Latina aumentó en alrededor de US\$349 mil millones, en tanto que la fuga de capital desde la región llegó a alrededor de US\$151 mil millones (Pastor, 1990). Entre tanto, el PIB de la región aumentó en promedio únicamente alrededor del 2% entre 1980 y 2002 (Ocampo, 2003). Al final de la década de 1980, el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicholas Brady, propuso un programa de alivio de la deuda para la región fundamentado en la adopción de políticas orientadas a reducir la fuga de capital. Este enfoque implicaba el control de la inflación, la implementación de políticas efectivas de impuestos, el compromiso con la disciplina fiscal y las estrategias para mejorar la eficiencia y efectividad generales del sector público.

En estas circunstancias, los países de la región se embarcaron en una primera ola de reformas que se focalizaron fundamentalmente en la actualización de los marcos legales y regulatorios o en el mejoramiento de la administración de los sistemas de información. Sin embargo, el avance ha sido desigual tanto a través de los países como en la implementación individual de los programas de reforma.

En conjunto, los diez países de la muestra pueden dividirse en tres categorías de desempeño: los que han hecho un avance importante, los que han hecho algún avance y los que han avanzado poco. En la primera categoría se encuentran Chile y Brasil. Ambos han establecido un compromiso claro para el logro de la disciplina fiscal y para la asignación estratégica de los recursos. Los dos se encuentran también en proceso de superar el legado de la captura del Estado y están haciendo, o han hecho, los cambios

institucionales y culturales necesarios para apoyar la sostenibilidad. En la segunda categoría se encuentran Costa Rica y Panamá, pero su dependencia de operaciones extra presupuestales ha impedido la coordinación entre los recursos disponibles y el compromiso articulado con políticas y programas, así como su dependencia de los controles *ex ante* ha impedido una focalización hacia los resultados. El resto de países pertenecen a la tercera categoría. En éstos, el avance a la fecha se ha concentrado básicamente en la introducción de sistemas automatizados de AFP.

A partir de la muestra de los países analizados, es claro que, por una parte, los mayores esfuerzos se han hecho en:

- Automatización de sistemas de información.
- Establecimiento de presupuestos que son generalmente comprensivos.
- Logro de disciplina fiscal agregada.

Por otra parte, sigue habiendo desafíos significativos para enfrentar:

- La proliferación de regulaciones y procedimientos para las adquisiciones.
- Carencia de un cuerpo profesional para las adquisiciones.
- Disponibilidad de información sobre la ejecución presupuestal.
- Focalización en revisiones *ex ante* específicas a la transacción en vez de monitoreo *ex post* al desempeño (marcos para el control interno y auditorías internas).
- Débiles sistemas de vigilancia independiente por agentes distintos al ejecutivo (auditorías externas, sociedad civil, vigilancia legislativa).
- Falta de correspondencia entre la magnitud de la descentralización fiscal y una limitada capacidad administrativa subnacional.

A continuación se examina cada una de estas áreas.

Sistemas automatizados de información

Un requisito necesario, pero no suficiente, para que los gobiernos sean capaces de tomar decisiones apropiadas es que los datos e información acerca de la ejecución presupuestal estén disponibles de una manera oportuna, confiable y accesible. En la actualidad, satisfacer este requerimiento exige un alto grado de automatización. Se encontró que prácticamente todos los sistemas presupuestales y de contabilidad que se usan en los países de la muestra pueden proporcionar información adecuada. Algunos de los sistemas más recientes tienen la capacidad de proveer información que va más allá de la puramente financiera, para incluir indicadores de monitoreo y evaluación, al menos a nivel nacional. Aunque algunos de los países poseían una infraestructura vetusta que necesitaba actualización (Brasil, Chile), cada uno de los países revisados

tenía un sistema computarizado de contabilización y la mayoría estaban integrados con el sistema presupuestal.

El avance en el desarrollo de plataformas electrónicas para adquisiciones del Estado también fue estimulante. La mayoría de los países conciben ahora las adquisiciones electrónicas como un componente esencial de la modernización y de una mayor transparencia y eficiencia. Brasil, Chile y México fueron los pioneros en el uso de las adquisiciones electrónicas. Colombia, Panamá y Paraguay han finalizado una primera fase de mejoras al sistema, que proporcionan información acerca de oportunidades comerciales y regulaciones, y están iniciando una segunda fase para desarrollar capacidades de transacción vinculadas a los sistemas de ejecución presupuestal.

Algunos de los más importantes desafíos que siguen presentes en esta área son la consolidación de información a partir de actividades subnacionales (únicamente Chile lo hizo de una forma limitada); sistemas plenamente integrados de administración financiera que incluyan cuentas simples del tesoro, planeación de las adquisiciones y monitoreo de contratos (República Dominicana, Jamaica); unificación de las cuentas de capital y de presupuestos de gastos recurrentes; y una mejor integración de las adquisiciones con los sistemas de planeación presupuestal y de la implementación de éstas con la ejecución presupuestal.

Integralidad del presupuesto

Un presupuesto anual debe proporcionar una visión integral de los pronósticos fiscales, las propuestas de presupuesto y de los resultados de años anteriores, de manera que pueda ser sujeto a una revisión informada por parte de la rama legislativa del gobierno. La mayoría de los países en ALC tienen sistemas integrados de presupuesto al nivel del gobierno central y las agencias autónomas se incluyen sobre una base neta (o resumida). Sin embargo, se encontraron importantes excepciones en Argentina, Chile (que utiliza ingresos de su compañía nacional de cobre para financiar las actividades del Ministerio de Defensa y, sin embargo, ninguna de las entidades estaba incluida en el presupuesto), Costa Rica, Guatemala y Paraguay.

Disciplina fiscal agregada

Como ya se describió, el legado de repetidas crisis de deuda a lo largo de la región dio como resultado una concentración temprana y concertada en el logro de una disciplina fiscal agregada, esto es, la noción de que el gasto del gobierno debe estar cercanamente alineado con lo que es factible en el mediano plazo y, a su vez, con el presupuesto anual. Como resultado de esta preocupación, se han implementado leyes de responsabilidad fiscal, o su equivalente, en Brasil, Chile, Colombia y Panamá, y la mayor parte de los demás países están en la actualidad comprometidos a operar dentro de un marco presupuestal balanceado.

Proliferación de reglas y procedimientos para adquisiciones del Estado

El modelo institucional prevaleciente para la administración de las adquisiciones del Estado se basa en una legislación centralizada y una administración descentralizada por parte de agencias y ministerios individuales. Generalmente la regulación consiste en una ley nacional de adquisiciones (en algunos lugares existen leyes separadas para bienes, obras civiles y servicios) y uno o más decretos regulatorios asociados. La elaboración de regulaciones y procedimientos detallados casi siempre se deja en manos de cada agencia. Asimismo, en países con gobiernos federales (como Argentina, Brasil y México) los estados o provincias tienen sus propias leyes y regulaciones. Esta multiplicidad de regímenes de adquisiciones y la diversidad de regulaciones detalladas a nivel de las agencias, tienen un impacto directo sobre los costos y dan como resultado una segmentación del mercado o una competitividad reducida, debido a que los oferentes tienden a especializarse en licitar para contratos con una o unas pocas agencias gubernamentales. Otra consecuencia es que se desarrolla una “mentalidad de club”, que con frecuencia lleva a la colusión y otros abusos. Por ejemplo, en Costa Rica los contratantes indicaron que es más fácil para ellos especializarse en competir por contratos para una o unas pocas agencias sobre las cuales conocen las reglas muy bien.

En un esfuerzo para mitigar el impacto de esta proliferación de regulaciones y procedimientos, varios países han creado organizaciones o unidades para supervisar el desempeño de las operaciones de compra, adelantar trabajo analítico acerca de los mercados y desarrollar estrategias de provisión, emitir regulaciones y procedimientos, formular políticas, proporcionar capacitación y resolver disputas precontractuales, entre otras cosas. Sin embargo, la mayoría de estas agencias no tienen los recursos o el apoyo político para actuar y de esta forma encuentran dificultades para llevar a cabo su mandato.

Esta proliferación de regulaciones constituye un enorme obstáculo para la adopción de buenas prácticas de acceso y tratamiento igualitario reconocidas internacionalmente y complica la negociación de acuerdos de libre comercio, en los cuales la armonización de los regímenes de adquisiciones es, sin duda, un tema importante en la agenda. La existencia de múltiples regímenes regulatorios aumenta también los riesgos legales que corren aquellos que hacen negocios con el gobierno, un tema particularmente crítico en una región tradicionalmente adversa al arbitramento u otras formas de resolución alternativa de disputas.¹¹ Las prácticas y procedimientos

11 Muchos países han adoptado la Doctrina Calvo, formulada en la segunda mitad del siglo XIX, que en esencia los protege de la intervención por parte de gobiernos extranjeros en las disputas legales con sus nacionales. Una extensión de esta doctrina impide que organizaciones externas actúen como árbitros en disputas y exige que éstas sean sometidas a los jueces locales.

judiciales, aun en el caso de disputas relativamente simples, son ampliamente considerados como poco confiables, impredecibles, costosos y lentos, situación que empeora cuando las disputas son zanjadas por jueces provinciales o estatales en regímenes federales. Los oferentes, por tanto, tienen en cuenta este riesgo al fijar sus precios o son renuentes a participar.

Profesionalización de los funcionarios de adquisiciones

La función de adquisiciones del Estado requiere profesionales bien capacitados, que trabajen en ambientes de negocios complejos y sofisticados. En ALC, sin embargo, la función de adquisiciones tradicionalmente ha sido más débil que otras funciones del servicio público y los administradores de agencias estatales continúan dándole un bajo valor estratégico a esta. Como resultado, en todos los países analizados se evidenció que la carencia de un cuerpo de profesionales de adquisiciones era un aspecto central que impedía unas operaciones de adquisiciones efectivas y eficientes. En particular:

- La rotación del personal, especialmente aquel en posiciones gerenciales, es elevada; ésta surge tanto de cambios en la administración como de interferencia política.
- No existe una carrera pública en el área de adquisiciones. La selección y promoción raramente son competitivas o basadas en méritos; en cambio, tienden a basarse en conexiones políticas, sociales o profesionales.
- En general, los jefes de las unidades de adquisiciones y sus funcionarios no tienen la experiencia o la capacitación formal requerida para cumplir la función; el aprendizaje se da en el trabajo, perpetuando los vicios y prácticas del pasado.

Informes de ejecución presupuestal

Como se analizó, los sistemas de información automatizados son un prerrequisito para la toma de decisiones fundamentadas por parte del gobierno acerca del gasto. Otro requisito es que la información se produzca en forma tal que facilite al gobierno supervisar el desempeño real de los programas. Sin embargo, siguen existiendo significativas restricciones de capacidad. En concreto, es esencial contar con sistemas de información que incluyan las siguientes características, pero éstos aún no se han diseminado:

- *Clasificación presupuestal.* Los presupuestos deben compilarse utilizando un sistema de clasificaciones del gasto que permita al personal de presupuesto vi-

gilar los recursos asignados a propósitos específicos, es decir, clasificación por programas. Únicamente Brasil, Chile, Costa Rica y Panamá usan clasificaciones presupuestales por programas. Por lo general, sigue siendo la norma tener sistemas de clasificación administrativa (asignación de recursos por parte de agencias gubernamentales); como sucede, por ejemplo, en Colombia, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Jamaica y Paraguay. En consecuencia, los gobiernos no tienen la capacidad de determinar si los programas prioritarios recibieron los niveles pretendidos de recursos, a menos que cada programa sea completamente administrado en una sola agencia.

- *Presupuestos recurrentes y de capital.* Los presupuestos deben integrar los requerimientos de recursos para costos recurrentes e inversiones de capital, de manera que se asegure que se comprende por completo el impacto de la inversión en costos recurrentes. Solamente Brasil, Chile y Costa Rica integran sus presupuestos de inversión y de gastos recurrentes.
- *Catálogo de cuentas.* Las clasificaciones presupuestales deben pertenecer a un catálogo de cuentas debido a que así es más fácil asegurar que las asignaciones se gastan de la manera prevista cuando ambos sistemas están completamente coordinados o integrados.¹² Costa Rica y Panamá fueron los únicos dos países que tenían sistemas de presupuesto y de contabilidad que estaban plenamente alineados e integrados. Brasil, Chile, Guatemala, Honduras y Paraguay tenían sistemas de presupuesto y de contabilidad alineados, pero no integrados, y los demás países tenían sistemas que no contaban con ninguna de las dos características.
- *Informes subnacionales.* Los gobiernos nacionales deben tener la capacidad de vigilar el uso efectivo de los recursos por parte de las agencias nacionales. En los países federales más grandes (Argentina, Brasil, México), una significativa proporción de los presupuestos subnacionales se financia mediante transferencias fiscales per cápita u ordenadas constitucionalmente. Por lo general, esas transferencias se incluyen en el presupuesto del gobierno nacional, pero, con excepción de Chile, la información sobre la ejecución presupuestal a nivel nacional rara vez se incluye en el presupuesto del gobierno nacional.

El efecto acumulativo de estas debilidades en los informes de ejecución presupuestal consiste en que es difícil rastrear de qué manera se ejecutan las asignaciones presupuestales y aún más difícil verificar que los fondos se hayan gastado para el propósito debido.

12 Las clasificaciones presupuestales son una compilación de los programas para los cuales se han asignado recursos. Un catálogo de cuentas es la base sobre la cual las transacciones se compilan, conjuntamente con las reglas para el registro de esas transacciones.

Control y auditoría internos

El concepto moderno de un marco de control interno se sustenta en que éste debe asegurar que se logren los objetivos asociados con la producción de informes, la efectividad y la eficiencia de las operaciones y el cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables. La auditoría interna es parte de este marco de control interno. Con la excepción de Chile, y en menor medida de Costa Rica, el desarrollo de marcos formales de control interno sobre las líneas de estándares reconocidos internacionalmente se encuentra aún en formación. Una característica común de los países estudiados es que sus gobiernos tienden a aplicar rigurosamente revisiones *ex ante* y específicas a las transacciones, que sirven para confirmar su legalidad y regularidad, pero que debido a su naturaleza son intensivas en el uso de tiempo y reducen la eficiencia operacional. Muy rara vez se considera el ambiente de riesgo: la integridad personal y profesional y los valores éticos de los ejecutivos y empleados públicos; el compromiso con la competitividad, la filosofía del ejecutivo y su estilo operativo (es decir, el “tono en la cima”); la estructura organizacional, incluyendo una medida de la independencia de la función de auditoría interna; y las políticas y prácticas de recursos humanos, que son prerequisites para un adecuado ambiente de control.

Las causas subyacentes a la debilidad en estas áreas difieren entre los países. Entre éstas se encuentra escasez de personal adecuadamente calificado (Brasil, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguay); carencia de recursos presupuestales (Colombia, Guatemala); carencia de control de calidad (Colombia, Costa Rica, Paraguay); falta de aprecio por esta función entre los administradores del sector público, y carencia de autoridad para el seguimiento y para la corrección de deficiencias identificadas por las auditorías internas.

El impacto central de una débil capacidad en estas áreas es que cualquier esfuerzo para incrementar la eficiencia y efectividad de los programas del gobierno raramente se ve influenciada por lo que, en la mejor práctica internacional, es un mecanismo implícito de retroalimentación que oriente las decisiones del gobierno acerca de dónde deben hacerse cambios.

Auditoría externa

La función de auditoría externa es “parte indispensable de un sistema regulatorio cuyo propósito es descubrir desviaciones con respecto a los estándares aceptados y violaciones de los principios de legalidad, eficiencia, efectividad y economía de la administración financiera, de manera suficientemente temprana para poder aplicar los correctivos en casos individuales, hacer que quienes tengan responsabilidad la asuman, para obtener compensación, o dar los pasos para prevenir, o al menos hacer más difíciles, tales faltas” (Oiisa, 1977). En los países estudiados, la función de auditoría externa es generalmente más efectiva que la función de auditoría interna, y sus

instituciones supremas de auditoría (ISA) son bastante independientes. En la mayoría de países, el auditor superior es nombrado por el cuerpo legislativo o por un comité legislativo especialmente constituido. Por tanto, el test de independencia es, *prima facie*, satisfecho. Entre los aspectos importantes que deben abordarse en esta área están:

- *Prohibición a los ISA de llevar a cabo funciones ejecutivas.* Esta previsión es necesaria para minimizar el potencial de que la objetividad se vea impedida. Ejemplos de esto son el involucramiento de las ISA en el diseño e implementación de controles *ex ante* (Costa Rica, Panamá); la posesión de autoridad regulatoria para especificar los principios contables aplicables al sector público (Chile, Colombia); la participación en revisiones *ex ante* y concurrentes, que equivalen a una coadministración del proceso de adquisiciones (Chile, Costa Rica, Panamá); y el tener responsabilidad en preparar las cuentas anuales del país (Chile).
- *Fortalecimiento sustancial del requerimiento para un desarrollo profesional continuado* en la mayor parte de países, como Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Jamaica y Paraguay.
- *Introducción de la auditoría basada en el riesgo y el desempeño*, de manera que las ISA no solamente focalicen sus auditorías en la legalidad y regularidad de las transacciones financieras, sino que también cuenten con el espacio para involucrarse en una auditoría de desempeño, orientada hacia el examen del desempeño, la economía, la eficiencia y la efectividad del manejo de las finanzas públicas.
- *Aplicación de manera oportuna de las sanciones apropiadas* en respuesta a hallazgos negativos por parte de la auditoría. Ninguna de las ISA en los países en estudio tenía la autoridad para aplicar sanciones que abordaran las deficiencias identificadas, a pesar de que tanto Brasil como Chile poseen un registro de agencias que responden ante los hallazgos de la auditoría. En algunos países (República Dominicana, Paraguay), las ISA no tienen la autoridad para hacer seguimiento sobre sus hallazgos, en tanto que en otros (Guatemala, Jamaica) carecen de mecanismos para hacerse obedecer.
- *Proporcionar el mandato legal y la capacidad* para que las ISA auditen todas las operaciones públicas, independientemente de cómo éstas se vean reflejadas en las cuentas nacionales. Como se mencionó antes, algunos países de la muestra utilizan entidades por fuera del presupuesto u otros mecanismos no transparentes de presupuesto. Chile se asegura de que tales agencias sean auditadas y hace pública una información financiera resumida acerca de éstas. En Brasil, la ISA tienen responsabilidad para auditar todas las 1.100 agencias de gobierno. Sin embargo, carece del personal para cumplir esa obligación. En otros países (República Dominicana, Guatemala, Honduras, Paraguay), las ISA tienen permitido auditar las empresas de propiedad del Estado y otras agencias que se encuentran por fuera del presupuesto, pero carecen de la capacidad para cumplir esta responsabilidad.

Esas deficiencias dan como resultado funciones de auditoría externa que no son ni oportunas ni suficientemente fuertes para influenciar la eficiencia o efectividad de las operaciones del gobierno. Sólo en casos raros (Chile, Panamá) los administradores del sector público utilizan información de las auditorías externas para identificar y abordar debilidades operativas.

Sociedad civil

Existe un creciente reconocimiento de que la participación y vigilancia de la sociedad civil son elementos claves para cualquier sistema balanceado de responsabilidad, es decir, un mayor número de gobiernos reconoce que la participación de la sociedad civil les genera legitimidad y credibilidad. Infortunadamente, cuanto más débil es el sistema, menor probabilidad existe para el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Por ejemplo, en República Dominicana, donde los sistemas de AFP son casi siempre débiles, las más de 5.000 OSC existentes podrían convertirse en una fuerza importante para generar demanda por un sistema de adquisiciones eficiente y transparente; sin embargo, no hay una sola OSC que se enfoque primordialmente en el tema de adquisiciones.¹³

Para cumplir su función de manera efectiva, las OSC deben tener el derecho, las herramientas, la organización y el conocimiento para desempeñarlo; no obstante, estos prerrequisitos están lejos de ser satisfechos uniformemente en la región. Varios países no cuentan aún con legislación adecuada para garantizar a los ciudadanos acceso a la información. Por ejemplo, Guatemala no ha implementado regulaciones que garanticen el acceso a la información; el acceso es un derecho constitucional, pero debido a la falta de regulaciones, su interpretación es arbitraria.¹⁴

Una vigilancia efectiva de la sociedad civil requiere también que los gobiernos generen y divulguen de manera regular información confiable y relevante acerca de sus presupuestos y que los informes emitidos sean de fácil comprensión por el público en general. Los gobiernos de Brasil, Chile, México y Paraguay difunden información presupuestal, de adquisiciones y contable en sus páginas de Internet, pero con frecuencia el público no puede interactuar con los sistemas para producir

13 Sin embargo, organizaciones como Participación Ciudadana, Fundación Institucionalidad y Justicia y la Fundación Solidaridad han realizado un importante trabajo acerca de las adquisiciones y la transparencia, a pesar de que su enfoque es hacia temas más amplios de gobierno y democracia.

14 En diciembre de 2005, el gobierno de Guatemala emitió un *Acuerdo Gubernativo* sobre Normas generales de acceso a la información pública, que establece la obligación de las agencias de gobierno para proporcionar información en el plazo de 30 días, aunque el *Acuerdo* no establece ninguna sanción para aquellos que no cumplan.

informes comprensibles. El grado de conocimiento tecnológico necesario para tener acceso a la información está más allá del que prevalece en algunos países y los sistemas de adquisiciones electrónicas por lo general aún cubren sólo una pequeña fracción de las transacciones. Sin embargo, también hay buenas noticias. En México, por ejemplo, una ley Federal para promover las actividades de las OSC formaliza su participación y tal participación ha tomado diferentes formas. En Honduras, una asociación innovadora se ha establecido entre los ciudadanos y la ISA para llevar a cabo una forma conjunta de auditoría (*ver* recuadro 1.2). En Colombia, existe legislación avanzada sobre el tema (*ver* recuadro 3.5 en el capítulo tres). En Perú, la sociedad civil es activa y algunos grupos son muy sofisticados (*ver* recuadro 3.6 en el capítulo tres).

Cuerpos legislativos

Todos los cuerpos legislativos de los países estudiados llevan a cabo un animado debate del presupuesto propuesto, enfocándose fundamentalmente en sus posiciones políticas antes que en la sustancia. Con excepción de Jamaica, la única democracia parlamentaria entre los países estudiados, en el momento de su evaluación, ninguno de los países llevaba a cabo una vigilancia legislativa adecuada sobre el gasto público. Asimismo, su revisión de los informes anuales a menudo era superficial. Los legisladores hacían muy pocas preguntas detalladas y prácticamente no iniciaban seguimiento para corregir las deficiencias identificadas en el informe de auditoría.

Recuadro 1.2 Honduras: participación ciudadana en la vigilancia a la auditoría

La institución suprema de auditoría en Honduras, el Tribunal Superior de Cuentas, inició recientemente un programa piloto orientado a involucrar a los ciudadanos en sus actividades de auditoría. Estos ejercicios conjuntos, denominados auditorías “articuladas”, se llevaron a cabo en ocho instituciones (dos hospitales públicos, una escuela, una universidad, dos municipalidades, un proyecto de construcción de vías y una agencia pública ambiental). Las auditorías articuladas incorporaron las quejas de los ciudadanos dentro del marco de su trabajo, así como información más formal originada en ejercicios de monitoreo social liderados por los ciudadanos. También se les invitó a participar en las reuniones públicas locales con oficiales del Tribunal, de manera que pudieran manifestar sus preocupaciones y la información que tenían acerca de las instituciones que iban a ser auditadas. En conjunto, la participación de los ciudadanos ayudó a detectar irregularidades que totalizaban US\$1,7 millones y a identificar 47 casos potenciales de malas prácticas administrativas, así como tres casos potenciales de prácticas criminales. Las instituciones auditadas estuvieron de acuerdo en implementar un plan de acción basado en las recomendaciones elaboradas por el Tribunal y a que el plan fuera monitoreado por las organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Tribunal Superior de Cuentas.

Esta falta general de efectividad surge fundamentalmente de dos factores. El primero es político. En sociedades democráticas a nivel mundial, cuando los intereses de las mayorías legislativas y del ejecutivo coinciden, en general hay poco incentivo para que las primeras encuentren malas prácticas por parte del segundo. El segundo son recursos. Los legisladores en los países estudiados tienen escasos recursos presupuestales para gastar en funcionarios o para adquirir la experticia necesaria para aconsejar acerca de temas técnicos. Por tanto, su capacidad para debatir temas presupuestarios técnicos, aun en ausencia de sesgos políticos, es severamente restringida.

Cuando estos factores confluyen con situaciones en las que las ISA están todavía luchando por tratar de cumplir sus mandatos y en ausencia de una significativa vigilancia por parte de la sociedad civil, se hace claro que un pilar fundamental de cualquier sistema balanceado de responsabilidad –una vigilancia independiente y efectiva del ejecutivo– sigue siendo prácticamente inexistente en la región.

Descentralización

A lo largo de la última década y media, muchos países en ALC han tratado de implementar la descentralización política, fiscal y administrativa. De acuerdo con datos del Banco Mundial, los gastos subnacionales representan en la actualidad aproximadamente el 25% del gasto público total de la región y esta cifra se eleva hasta el 48% en Argentina. Sin embargo, no hay duda de que la completa captura de los beneficios de la descentralización depende de una fuerte capacidad subnacional en el área de adquisiciones, administración financiera y administración general.

Con todo, en los países estudiados, la capacidad subnacional no ha mantenido el ritmo con la tasa de descentralización y, de hecho, muchas entidades subnacionales no pueden justificar tener, al nivel más básico, funcionarios en las áreas de adquisiciones, presupuesto y contabilidad. Adicionalmente, todos los desafíos específicos que se han discutido se hacen más complicados con la descentralización. Hay una menor automatización e integración de los sistemas de información y, por tanto, una menor oportuna retroalimentación acerca del desempeño de los programas; la multiplicidad de regímenes de adquisiciones aumenta; y los marcos holísticos de control interno ceden su lugar a revisiones ineficientes *ex ante* en las transacciones, lo cual complica el ejercicio de una vigilancia independiente.

Reconociendo que una administración subnacional débil es una restricción importante, países como Brasil y Perú han desarrollado programas de capacitación para el personal subnacional, pero, aun en los casos en que éstos existen, a menudo se focalizan en el cumplimiento de las formalidades legales y no en los temas de efectividad y eficiencia operativa. Por tanto, se puede sostener que, teniendo pendiente el desarrollo de administraciones plenamente capaces, las organizaciones de la sociedad civil pue-

den incidir para garantizar que los ciudadanos obtengan los beneficios esperados de los programas aprobados por los cuerpos legislativos y para los cuales se han hecho apropiaciones presupuestales. A pesar del gran número de OSC que existen a través de la región y del trabajo realizado en temas presupuestales y de adquisiciones, existe una limitada capacidad para la supervisión. El conocimiento de la asignación de recursos y de los procesos de adquisiciones es técnicamente especializado y no existe evidencia de que haya un esfuerzo concertado para garantizar la capacitación de la sociedad civil o de las comunidades locales como corresponde.

Un énfasis revitalizado para avanzar

En los años que han transcurrido desde la finalización de las Evaluaciones de responsabilidad financiera de país y los Informes de evaluación de sistemas de adquisiciones de país que fundamentan este libro, varios países han avanzado en sus programas de reformas de la AFP. Por ejemplo, Paraguay ha desarrollado sistemas más sólidos de presupuesto y contabilidad, que se están implementando en la actualidad a través del sector público. Honduras y República Dominicana han introducido sistemas de información nuevos o actualizados y ambos gobiernos están también abordando la necesidad de actualizar las funciones de vigilancia independiente.

También se han hecho importantes mejoras en las adquisiciones públicas. Parece estar creciendo la conciencia acerca de la importancia de las adquisiciones como una función estratégica que puede, entre otras cosas, mejorar la calidad del gasto público. La función de adquisiciones en sí misma ya no es percibida como de índole puramente administrativa, sino como una disciplina altamente especializada e intensiva en conocimiento que incluye el manejo de un proceso complejo en un mercado sofisticado. En Panamá, por ejemplo, la legislatura aprobó una nueva ley de adquisiciones y el gobierno adoptó regulaciones para implementarla y estrategias generales de adquisiciones que fortalecieran significativamente a la dirección de políticas de adquisiciones públicas. Otros países están revaluando sus políticas y estrategias de adquisiciones, con el fin de coordinarlas con los planes de desarrollo económico del gobierno (México, Perú). En Colombia, recientemente el gobierno renovó y modernizó las leyes de adquisiciones. En otros países, intervenciones discretas que al comienzo necesitaron pequeños cambios regulatorios e institucionales, han probado ser catalizadores para reformas sistémicas mayores y para inducir importantes cambios culturales y de comportamiento (esto es, mejoramientos en la eficiencia y la transparencia determinados por el uso estratégico de tecnología tal como ocurre en el estado brasilero de Minas Gerais y en Chile). Finalmente, la mayoría de países de la región han implementado soluciones de adquisiciones electrónicas, que van desde sistemas que sólo publican información sobre adquisiciones hasta sistemas que son plenamente transaccionales. Sin embargo, un desafío importante se encuentra en el camino de la promoción de reformas que no

sólo aborden las restricciones tecnológicas sino que sean transformadoras para pasar de una cultura de cumplimiento de las normas a una de desempeño y resultados.

Entre los países estudiados, Chile se desempeña mejor que el resto y muestra impactos importantes. Su éxito en el mejoramiento de la eficiencia y la efectividad de las operaciones del gobierno le ha permitido: 1) ofrecer servicios mejorados a sus ciudadanos, basados en una clara comprensión entre los administradores del sector público de las estrategias prioritarias del gobierno y en flujos de fondos predecibles; 2) fortalecer el clima de negocios basado en la confianza compartida de que las políticas del gobierno son predecibles y de que sus acciones apoyan consistentemente sus prioridades (en esta medida, las compañías chilenas se han convertido en abastecedores competitivos y en prestatarios creíbles en los mercados internacionales), y 3) prestar fondos en los mercados internacionales de capital con base en la calificación de grado de inversión derivada de la confianza en que las finanzas del gobierno son sanas y de que se encuentra disponible una información integral sobre las operaciones del gobierno.

Otros países de ALC podrían aprender de la experiencia chilena en el diseño de una segunda ola de reformas. Tales reformas deberían enfocarse fuertemente en primer lugar al mejoramiento del desempeño y a la consecución de resultados aceptables en la rama ejecutiva del gobierno, para luego moverse al fortalecimiento de acuerdos institucionales para una supervisión externa independiente en las siguientes áreas prioritarias:

- Consistencia y simplificación de las regulaciones que gobiernan las adquisiciones públicas para fortalecer la economía, la eficiencia y la competencia en el gasto público.
- Creación y mantenimiento de un cuerpo profesional en el área de adquisiciones que cuente con conocimientos de frontera, tal como sucede en la administración de cadenas de oferta, que puedan apoyar el objetivo del gobierno de lograr un valor adecuado por su dinero.
- Mejoramiento de los informes de ejecución presupuestal de manera que se cuente con información oportuna acerca de todos los gastos del gobierno, a nivel nacional y subnacional, de forma que fortalezca la evaluación y vigilancia de la implementación de los programas aprobados, así como ajustes oportunos a ésta.
- Desarrollo de controles internos sólidos, incluyendo un sistema de control interno, de manera que puedan proporcionar una seguridad razonable del logro de los objetivos del gobierno y apoyen la implementación de acciones remediales prontas a través de una retroalimentación temprana.
- Fortalecimiento y empoderamiento de la vigilancia independiente (cuerpos legislativos, auditores generales y sociedad civil) que haga posible tomar accio-

nes correctivas, hacer que quienes sean responsables actúen en consonancia, se obtenga compensación adecuada y, como resultado, se fortalezca la legitimidad del gobierno tanto doméstica como internacionalmente.

Algunos países que han implementado reformas exitosas, ofrecen importantes lecciones para aquellos que planeen llevar adelante tales reformas. Primero, los programas de reforma deben ser apropiados por el país y liderados con un apoyo sostenido por parte del alto liderazgo del mismo. Segundo, es importante adoptar un proceso consultivo e incluyente para llegar a acuerdos sobre los cambios de política. Tercero, es importante la secuencia y la oportunidad de los pasos que se dan en cualquier programa de reforma. Cuarto, y de la mayor importancia, los países deben aspirar en primer lugar a establecer los fundamentos básicos de los sistemas.

2

Hallazgos a partir de las Evaluaciones de Responsabilidad Financiera de País (ERFP)

Este capítulo resume los principales hallazgos realizados a partir del análisis de las Evaluaciones de responsabilidad financiera de país. Las ERFP evalúan el desempeño con referencia a los sistemas institucionales y procesos empleados para la administración de las finanzas públicas, pero no evalúan la forma como sus fortalezas y debilidades afectan la calidad del gasto. Este libro trata de lograr el último objetivo apoyándose en el marco planteado en el Manual de Administración del Gasto Público del Banco Mundial (Banco Mundial, 1998), que plantea que una AFP efectiva debe producir resultados favorables en tres niveles: 1) disciplina fiscal agregada; 2) asignación de recursos con base en prioridades estratégicas, y 3) oferta eficiente y efectiva de programas y servicios.

En este marco se argumenta que, a pesar de que la disciplina fiscal agregada tiende a ser abordada y solucionada en primer lugar, seguida por la asignación de recursos y finalmente por la eficiencia y la efectividad, de hecho existen interdependencias sustanciales entre los tres niveles que, con frecuencia, hacen necesario abordar simultáneamente las deficiencias en todos ellos con el fin de no debilitar el avance en un nivel particular. En efecto, el Manual sostiene que “la falta de disciplina y de realismo presupuestal al hacer elecciones estratégicas de política, lleva a una descoordinación entre las políticas y los recursos, que da como resultado una asignación presupuestal inadecuada para las operaciones”. Dicho de otra forma, un prerequisite para el logro de la calidad en el uso de los recursos públicos es que los gobiernos implementen de manera exitosa programas que implican avances a los tres niveles.

En las siguientes secciones se hace un análisis de la AFP en la región de América Latina y el Caribe. La primera sección resume los desarrollos mundiales a lo largo de los últimos 20 años en materia de contabilidad, informes y auditoría. En la siguiente se resume el estado de estos tres elementos en ALC, lo cual permite una comparación del grado de avance de la región contra las tendencias mundiales. En las últimas tres secciones del capítulo se analiza cómo los países de la región estudiados han abordado los principales elementos de la disciplina fiscal agregada, la asignación estratégica de

recursos y la oferta eficiente y efectiva de servicios y programas. Cada sección concluye con un cuadro que sintetiza los juicios de los autores acerca del desempeño de los países en cada uno de los tres niveles mencionados.

Desarrollos mundiales recientes en contabilidad, rendición de informes y auditoría

Las profesiones de la contabilidad y la auditoría y los sistemas de AFP han tenido cambios sustanciales a lo largo de los últimos 20 años.

Los mercados emergentes reconocieron la necesidad de abordar los temas de disciplina fiscal luego de la serie de crisis financieras de la década de 1980, durante las cuales bancos estadounidenses y europeos enfrentaron pérdidas potenciales a causa de la deuda soberana. En consecuencia, los países se acogieron al uso de Bonos Brady. A cambio tuvieron que adoptar reformas económicas domésticas, con especial énfasis en las políticas que podrían revertir la fuga de capitales.¹ Entre las políticas estaban la lucha contra la inflación, la implementación plena de políticas de impuestos, el compromiso con la disciplina fiscal y estrategias para mejorar la eficiencia del sector público (Pastor, 1990).

En Estados Unidos se implementaron cambios al comienzo de este siglo para restaurar la credibilidad de la profesión y elevar los estándares del gobierno corporativo, a consecuencia de las sustanciales pérdidas en que incurrieron inversionistas y prestamistas después de la crisis de la burbuja tecnológica y de una serie de graves escándalos empresariales.²

En la Unión Europea, varios factores como la introducción del euro, la incorporación de la primera oleada de países del este europeo y el levantamiento de barreras comerciales entre los países, crearon la necesidad de armonizar los elementos de responsabilidad y gobierno a través de la comunidad.

Como resultado de estos desarrollos, ha habido un significativo avance mundial en el fortalecimiento de las profesiones de contabilidad y auditoría, incluyendo los siguientes aspectos:

- La *Junta Asesora de Contabilidad Financiera* (JACF) establece y difunde estándares contables utilizados en los Principios contables generalmente aceptados de Estados Unidos. Las funciones de la JACF son: 1) mejoramiento de la utili-

1 Bajo el esquema de los Bonos Brady, los bancos comerciales aceptaban valores reducidos de la deuda a cambio de garantías sobre la deuda refinanciada por parte de agencias internacionales.

2 El más escandaloso de éstos fue la quiebra de Enron y el colapso de su fondo de pensiones en 2001.

dad de los informes financieros; 2) actualización de los estándares; 3) revisión de los estándares para abordar deficiencias en la información financiera, y 4) promoción de la convergencia internacional de los estándares contables (JACF, 2007). A lo largo de los últimos 10 años la JACF ha estado revisando los antiguos estándares y emitiendo unos nuevos, orientados a reflejar la variedad de nuevos productos financieros que se han desarrollado durante el período. En vista de la importancia de los mercados financieros de Estados Unidos, los desarrollos liderados por la JACF en general han provocado cambios en las prácticas contables mundiales.

- La *Junta Internacional de Estándares Contables* (JIEC) fue fundada en 2001 con el objetivo “de proporcionar a los mercados de capital integrados del mundo un lenguaje común para la información financiera” (JIEC, 2007). La JIEC se encarga de vigilar y desarrollar los Estándares Internacionales para la Información Financiera (EIIIF) y establece los estándares y las guías para su implementación. La JIEC reemplazó al Comité Internacional de Estándares Contables (CIEC), que había operado entre 1973 y 2001. En abril de 2001, la JIEC adoptó todos los Estándares Contables Internacionales previamente emitidos por el CIEC y continúa su desarrollo, redenominándolos Estándar Internacionales para la Información Financiera. En 2002, la Unión Europea aprobó regulaciones para la adopción de los EIIIF por parte de todas las compañías listadas, a ser efectiva en 2005. Esta acción incluyó la reafirmación de la Cuarta Directiva de la Unión Europea (originalmente adoptada en 1978), en la cual se especifica, entre otras cosas, el contenido, diseño, reglas de valoración y requisitos de divulgación de los informes anuales y su Séptima Directiva (originalmente adoptada en 1983), en la cual se especifican las principales reglas y correcciones aplicables para las cuentas consolidadas. En 2006 la JIEC y la JACF llegaron a un acuerdo para la convergencia de los EIIIF y los Principios Contables Generalmente Aceptados de Estados Unidos (JIEC, 2007). La adopción de los EIIIF era también una condición de acceso a la Unión Europea por parte de los países del Europa oriental que habían solicitado la admisión.
- La *Federación Internacional de Contadores* (FIC) fue establecida en 1977 con el fin de fortalecer a nivel mundial la profesión de la contaduría mediante, entre otras cosas, el desarrollo de estándares internacionales de alta calidad y el apoyo a su adopción y uso. Además de proporcionar un foro para el intercambio profesional entre los contadores, la FIC ha desarrollado, difundido y mantenido actualizados estándares éticos para los contadores, y ha fomentado la educación en contabilidad, auditoría y confianza. Más relevante desde la perspectiva de este libro, la FIC es la organización madre de la Junta Internacional de Estándares Contables del Sector Público (JIECSP), cuyo fin es servir al interés público mediante el desarrollo de Estándares Contables del Sector Público (ECSP) para

su uso por parte de las entidades oficiales en la preparación de declaraciones financieras de propósito general. A la fecha, ha emitido más de 20 estándares internacionales de contabilidad para sector público (FIC, 2007b).

- La *Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría* (OIISA) es una organización sombrilla de auditores externos gubernamentales. Fundada en 1953, la organización “ha proporcionado un marco institucional a las instituciones supremas de auditoría para promover el desarrollo y la transferencia de conocimiento, mejorar la auditoría gubernamental a nivel mundial y fortalecer las capacidades profesionales, posición e influencia de las ISA en sus respectivos países”.³ El noveno congreso de la OIISA, celebrado en Lima, Perú, en octubre de 1977, adoptó la Declaración de Lima sobre Guías para los Preceptos de Auditoría (OIISA, 1977). Esa declaración fue reafirmada y relanzada por el Secretario General de la organización en Viena en 1998 y aún sirve como punto de referencia esencial para la auditoría gubernamental.
- El *Fondo Monetario Internacional* (FMI) preparó el “Manual 2001 de Estadísticas de las Finanzas Gubernamentales” (EFG), descrito como “un marco internacionalmente reconocido para el informe de estadísticas” (FMI, 2001). El EFG proporciona una base para el análisis de las inversiones públicas, que utiliza un lenguaje común de manera que los analistas fiscales puedan contar con un enfoque sólido para el manejo de las complejas operaciones que suelen crear dificultades para los informes y análisis fiscal.
- Los *mercados internacionales de capital* se apoyan fuertemente en la actualidad en las más importantes agencias de calificación (como Moody’s, Standard & Poors y Fitch) para evaluar el riesgo crediticio relacionado con los papeles de ingreso fijo. Los países que logran calificación de grado de inversión tienen la posibilidad de vender deuda soberana a un amplio conjunto de inversionistas institucionales y debido a que los prestatarios privados en general no pueden acceder a una calificación de inversión más alta que la de sus respectivos países, los países que logran una calificación de grado de inversión crean un ambiente de inversión favorable para sus sectores privados (Servicios para Inversionistas de Moody’s, 2008). Para alcanzar calificación de grado de inversión, los países necesitan proporcionar reportes financieros precisos, confiables y comprensivos, que demuestren, entre otras cosas, la eficiencia de su gasto público.
- Una *iniciativa mundial para el establecimiento de estándares y regulaciones* fue lanzada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en 1999, como parte de un esfuerzo para fortalecer la arquitectura financiera internacional, a continuación de la crisis de los mercados emergentes de la década de 1990. La iniciativa se diseñó para promover una mayor estabilidad financiera

3 Ver <http://www.intosai.org>.

tanto dentro de los países como a nivel internacional, a través del desarrollo, difusión y adopción de estándares y regulaciones internacionales. La iniciativa, que involucra la evaluación de los países individuales, es llevada a cabo por el Banco Mundial o el FMI y su resultado es un Informe sobre la Observancia de Estándares y Regulaciones (IOER). La iniciativa cubre 12 áreas, una de las cuales es la contabilidad y auditoría (IOER C&A).⁴ Hasta la fecha se han realizado 16 IOER C&A en la región de ALC.⁵

Situación de la contabilidad, la rendición de informes y la auditoría en la región

Los actuales sistemas de AFP en los países de ALC fueron influenciados por la herencia cultural, legal y política de la colonización. En el frente legal, los sistemas utilizados en los países de América Latina y francófonos se originaron en la ley napoleónica o romana (ley civil), en la cual las normas son codificadas y prescriptivas y los procedimientos formales se han aplicado de manera más bien estricta.⁶ Este sistema fue aún más reforzado por la naturaleza de las economías de la región: basadas en la agricultura y en los productos básicos y en las que pequeñas élites poseían grandes propiedades. A su vez, la administración de sus propiedades usualmente era delegada a un grupo administrativo (*ver* Nef, 2003). En este contexto, la contabilidad era contar productos y registrar las ventas y las unidades de producción. Para simplificar la función, se codificaron las normas y fueron muy rara vez modificadas, una costumbre que ha persistido hasta la fecha. A pesar de que las antiguas colonias británicas de la región, por lo general los países del Caribe, heredaron el modelo británico de Westminster, la observancia de la disciplina fiscal y el desempeño de los sistemas y prácticas de AFP en estos países no ha evolucionado de manera diferente al del resto de países de la región.⁷ Finalmente, debido a la proximidad de la región a Estados Unidos, no es

4 Las otras 11 son difusión de datos, transparencia fiscal, transparencia y las políticas monetarias y financieras, supervisión bancaria, regulación de los mercados financieros, supervisión del mercado de seguros, pagos y acuerdos, medidas contra el lavado de activos, gobierno corporativo, insolvencia y derechos de los deudores.

5 Estos se han realizado en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Uruguay y los países de la Organización de Estados del Este del Caribe.

6 La perspectiva histórica es tomada de Pendle (1990).

7 La información sobre el modelo de Westminster se puede encontrar, por ejemplo, en “características de diferentes modelos de auditoría externa”. Serie de Resúmenes de Información de la División de Política, Ref. No. Info 021, Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido, Londres.

sorprendente que sean evidentes algunas influencias de este último. A lo largo de los últimos 40 años ha surgido un modelo híbrido entre lo autóctono y los principios de contabilidad generalmente aplicados de Estados Unidos, que, aunque presenta desafíos para las compañías que desean listarse en los mercados de capital de Estados Unidos, sirve para facilitar la convergencia futura hacia los EIIF.

Este legado es formidable. Las IOER C&A realizadas confirman que la contabilidad de los países de ALC esencialmente ha seguido siendo una función de registro en libros desarrollada por expertos que aprendieron su oficio en la escuela secundaria o en la universidad, siguiendo currículos no estandarizados. Las revisiones de IOER C&A indican también que la cobertura tanto de la teoría contable del sector público como privado es escasa en los currículos universitarios y que, cuando existe, se enseña en forma deficiente. Esto conduce a que ingrese a la profesión un número insuficiente de practicantes y pobremente entrenados. Además, muy pocos países cuentan con un examen especializado para ingresar a la profesión y, aunque algunos admiten la necesidad de actualizar los conocimientos de los profesionales, la disponibilidad de una educación profesional continua es extremadamente limitada. Esta situación contrasta con la de muchos países de la OCDE, donde la contabilidad constituye una actividad profesional, con exámenes de ingreso estandarizados y educación continua para los profesionales. Más aún, aunque la ley orgánica de contabilidad pueda hacer referencia a los EIIF o los principios de contabilidad generalmente aceptados de Estados Unidos, muy pocos países tienen estándares que se acerquen a aquellos actualmente en uso en los países de la OCDE. Más importante aún, el programa IOER C&A para ALC confirma que esas leyes y estándares rara vez son actualizados.⁸ En contraste, tal como se describió, los EIIF son continuamente actualizados para tener en cuenta las cambiantes circunstancias del medio y las nuevas técnicas financieras.⁹

El Programa IOER C&A para ALC también revela que la auditoría en la región es aún concebida esencialmente como una función de cumplimiento. De nuevo, la profesión es diferente en los países de la OCDE, donde su enfoque actual es hacia el manejo eficiente y efectivo de los recursos. En los países de América Latina, la principal calificación para convertirse en auditor es tener experiencia como contador por determinado número

8 Por ejemplo, la revisión de IOER C&A para El Salvador, incluyó una explicación detallada acerca de la forma como el país decidió adoptar la versión 2003 de los EIIF como su estándar, aun a pesar de que un importante rediseño de estos era esperado para 2004. El país no actualizó su estándar después de la emisión de la versión 2004 de los EIIF.

9 De acuerdo con el manual “Los EIIF 2007 en su bolsillo: una guía más allá de los EIC” (Deloitte, 2007), se hicieron importantes cambios a cinco de los principios de los EIIF y a 16 EIIF individuales en 2004. Posteriormente se revisaron tres principios y tres estándares. También hay frecuentes cambios en la interpretación de los estándares para reflejar cambios en curso en los instrumentos o transacciones financieras.

de años. No hay un requerimiento educativo especial o un examen de ingreso y, aun más importante, estos países tienden a carecer de un código detallado de ética acerca de temas como la independencia y la integridad de los auditores.¹⁰

¿Cómo se comparan entonces la contabilidad, rendición de informes y auditoría en los países de ALC en la actualidad, con la evolución de la arquitectura global de la profesión? La evaluación puede hacerse mediante las siguientes dimensiones:

- OIISA cuenta con un listado de 187 países miembros, que incluye a todos los países de ALC.
- En 2005, cerca de 7.000 compañías listadas en 25 países estaban usando los EIIF. De éstas, sólo en Brasil y en Chile se habían establecido cronogramas para adoptar o converger hacia los EIIF (OIISA, 2007). Siendo un poco más optimistas, el programa IOER C&A indica que la mayor parte de países han fundamentado sus estándares nacionales de contabilidad en alguna versión de los PCGAEU o de los EIIF. Sin embargo, a pesar de que unos y otros son dinámicos y constantemente están siendo corregidos para tener en consideración nuevos desarrollos financieros o abordar brechas en la cobertura de los sistemas contables, los países de ALC han tendido a adoptar estándares nacionales estáticos.
- Hasta septiembre de 2007, 10 países habían adoptado ECISP y otros 55 se encontraban en diferentes etapas de la planificación o implementación de los mismos. Adicionalmente, los cinco mayores gobiernos anglófonos (Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos) habían adoptado sistemas nacionales de contabilidad de causación que eran similares a los ECISP (FIC, 2007c). Sin embargo, en ALC sólo Argentina, Barbados, Islas Caimán, El Salvador, Jamaica, Perú y Uruguay se han comprometido y se encuentran en distintas etapas de la implementación de ECISP.
- A nivel mundial, 87 países o jurisdicciones nacionales han obtenido calificación de grado de inversión por parte de Moody's.¹¹ Estas incluyen todos los países

10 De acuerdo con la página Internet de la Asociación Nacional de Juntas Estatales de Contabilidad de Estados Unidos, las calificaciones para convertirse en un contador público certificado (CPC) cambian de un estado a otro. Éstas incluyen: 1) educación superior que incluya cursos en contabilidad y ética; 2) experiencia práctica verificable en contabilidad; 3) educación especializada en contabilidad que satisfaga los Estándares Internacionales de Educación, y 4) aprobación de un examen. Un CPC que desee mantener su certificación, de mantenerse actualizado acerca de los cambios que se dan en los estándares y en su profesión tomando cursos de educación continuada que satisfagan los Estándares Internacionales de Educación.

11 En este caso, "jurisdicciones nacionales" se utiliza para describir una entidad –tal como Guernsey, Jersey o Isla de Mann– que tiene su propio registro nacional de crédito, pero no es un país soberano.

que han accedido recientemente a la Unión Europea, las principales economías emergentes (BRICS) y la mayor parte de los países de industrialización reciente de Asia oriental.¹² En ALC, los países con calificación de grado de inversión son Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Perú y San Vicente y las Granadinas (Brasil y Perú las obtuvieron en 2008).

Por tanto, visto desde los desarrollos mundiales en contabilidad y auditoría a lo largo de los últimos 20 años, es claro que la región apenas ahora está comenzando a ponerse al día, impulsada por los efectos de una mayor globalización y por el reconocimiento de los beneficios que trae adoptar estándares internacionalmente reconocidos de contabilidad y auditoría, tanto en el sector público como en el privado.

Sin embargo, hay una amplia conciencia acerca del imperativo de ponerse al día. Durante la conferencia CReCER, celebrada en Ciudad de México, los participantes de Chile y Costa Rica compartieron los beneficios que sus economías han obtenido como resultado de adoptar estándares internacionales para los informes financieros.¹³ En la conferencia siguiente en 2008, llevada a cabo en San Salvador, los participantes brasileros también reconocieron los considerables beneficios que ha recibido su país al adoptar dichos estándares. Tales beneficios incluían el hecho de que los flujos de IED en 2007 aumentaron en 46% en la región, llegando un nivel récord de US\$106 mil millones, de los cuales alrededor del 81% del aumento benefició a apenas tres países –Brasil, Chile y México– que habían recibido calificación de grado de inversión y se encuentran en la parte alta de desempeño de la AFP, como se demostrará en este capítulo (Cepal, 2008).

Disciplina fiscal agregada

La esencia de la disciplina fiscal agregada es que el gasto del gobierno tenga buena coordinación con aquello que es factible en el mediano plazo y, a su vez, con el presupuesto anual. Los aspectos claves de la AFP que determinan el éxito o fracaso en esta área son un marco legal e institucional satisfactorio de AFP, presupuestos nacionales integrales y la aplicación de restricciones firmes para la formulación de los presupuestos.

Marcos legales e institucionales

Las ERFPA confirmaron que los marcos legales e institucionales de AFP en ALC eran, en lo esencial, satisfactorios. Todo los países tenían o estaban en vía de establecer regula-

12 Los países BRICS son Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

13 CReCER es un foro de cooperación regional sobre temas de administración de las finanzas públicas y de transparencia financiera corporativa, coorganizado por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Federación Internacional de Contadores.

ciones para el proceso presupuestal. Existían también leyes normativas que establecían las diferentes responsabilidades para la AFP. En algunos países, como Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica y Panamá, las leyes y regulaciones necesarias habían estado en operación durante varios años. En otros, como Guatemala y Paraguay, se habían establecido nuevas leyes y regulaciones de manera más reciente. En República Dominicana y Honduras se estaban desarrollando nuevas leyes y regulaciones en el momento de realizar la ERF. En general, estas leyes y regulaciones eran satisfactorias, aunque algunas necesitaban actualización en tanto que otras requerían correcciones para abordar brechas e inconsistencias. Al mismo tiempo, y de manera central para el objetivo de conseguir una disciplina fiscal agregada, algunos países como Brasil, Chile, Colombia y Panamá habían adoptado leyes de responsabilidad fiscal o su equivalente. Las 10 ERF informaron que los gobiernos estaban comprometidos a operar dentro de un presupuesto balanceado, pero únicamente en Brasil y Chile había avances sustanciales para incorporar la búsqueda de la disciplina fiscal agregada en las operaciones del gobierno central.

Integridad presupuestal

En principio, todos los usos asignados a las operaciones recurrentes y a las inversiones de capital deben canalizarse a través del presupuesto y, por consiguiente, ser sujeto de revisión tanto por la rama ejecutiva como por la legislativa. Las inversiones de capital también pasar por un proceso de verificación para establecer su mérito económico.

En teoría, la mayor parte de los países de la región tenían sistemas de presupuesto que cubrían la totalidad del gobierno central, y las agencias autónomas estaban incluidas sobre una base neta (o resumida). De esta forma, la asignación de todos los recursos públicos debería estar abierta de manera amplia a escrutinio. En realidad, la existencia de cuentas por fuera del presupuesto sigue siendo un problema en muchos países, especialmente en Costa Rica y Argentina. En algunos países, sobre todo en Paraguay y Guatemala, las ERF mostraron que las organizaciones autónomas no reportaban sus resultados netos al gobierno.

Otra preocupación es la falta de transparencia de los mecanismos presupuestales que comprometen recursos públicos a programas que carecen de vigilancia legislativa, o que llevan a que los fondos públicos se gasten sobre la base de decisiones discrecionales. En la primera categoría se incluye el uso en Chile de las ganancias de la compañía nacional de cobre (que no está incluida en el presupuesto) para la financiación de actividades del Ministerio de Defensa (que tampoco se incluye en el presupuesto); el uso en Jamaica de cartas de respaldo, emitidas por el ejecutivo sin previa aprobación del legislativo, que obligan al gobierno a hacerse solidario con las deudas de créditos contratados por terceras partes públicas o privadas si éstas caen en cesación de pagos,

y la práctica colombiana de comprometer recursos presupuestales futuros. En todos los casos en los que los presupuestos autorizados exceden de manera sustancial la disponibilidad de fondos, la tesorería utilizó el racionamiento del flujo para determinar quién recibía los recursos y frecuentemente se realizaron asignaciones del mismo, de acuerdo con las prioridades políticas del gobierno y no con los propósitos aprobados por el legislativo.

El último tema relacionado con la integridad del presupuesto es evidente aún en algunos de los países federales más grandes: la cobertura de las transferencias presupuestales hacia los gobiernos subnacionales.¹⁴ Las transferencias se incluyen en el presupuesto del gobierno nacional, pero éste por lo general no incluye información acerca de la manera como las autoridades regionales que han recibido los fondos los han utilizado.¹⁵ Por tanto, es difícil asegurar que los fondos transferidos sean asignados a los programas acordados y es aún más difícil verificar que los primeros, asignados para el apoyo a programas nacionales prioritarios, fueron efectivamente gastados para los propósitos previstos.

La manera como son manejadas estas excepciones al principio del presupuesto integral revela la actitud del país hacia la disciplina fiscal. Por ejemplo, a pesar de que Chile explícitamente excluye su Ministerio de Defensa y su compañía nacional de cobre de su sistema de presupuesto y contabilidad, los dos informan al Parlamento sobre sus resultados netos y dichos informes son razonablemente comprensivos. La rama ejecutiva del gobierno en Brasil toma muy en serio la disciplina fiscal agregada y hace un gran esfuerzo para realizar pronósticos acertados de ingreso que sirvan como una restricción efectiva a un programa de gasto diseñado muy cuidadosamente. Hasta épocas recientes, Argentina tenía muy pocas cuentas fuera del presupuesto. En la cima de la crisis económica de 2002, el gobierno creó algunas cuentas fuera de presupuesto como un mecanismo para proteger programas favorecidos del efecto de los amplios recortes presupuestales impuestos por el gobierno. Desde entonces, aunque el país se ha recuperado ampliamente de la crisis, el número de actividades por fuera del presupuesto ha aumentado año tras año. Guatemala tenía muchas actividades por fuera del presupuesto que no eran consolidadas en el mismo y sobre las cuales no se proporcionaban resúmenes de resultados. En Paraguay, los dos mayores generadores de ingresos para el gobierno no estaban integrados en el presupuesto.¹⁶ A pesar de que Colombia tiene pocas agencias fuera del presupuesto,

14 Por ejemplo, Argentina, Brasil, Colombia y México.

15 En Chile, los presupuestos de las autoridades regionales están incluidos en el presupuesto del Ministerio del Interior.

16 Estos generadores de ingreso son la Binacional Itaipu, de propiedad conjunta con Brasil, que vende energía eléctrica a Brasil y la Entidad Binacional Yacireta, de propiedad conjunta con Argentina, que vende energía eléctrica a Argentina.

favorece el flujo de recursos hacia actividades preferidas a través del uso extensivo de compromisos presupuestales. Todos los demás países usan cuentas fuera del presupuesto en alguna medida.

Restricciones presupuestales firmes

El último elemento crítico de la disciplina agregada fiscal es que la asignación de recursos esté sujeta a una restricción presupuestal firme, es decir, la disponibilidad del flujo de fondos para cubrir los gastos proyectados debe estar firmemente establecida sobre la base de pronósticos bien realizados.

Los países de ALC necesitan mejorar la precisión de sus pronósticos de ingresos. Para hacerlo, deben desarrollar la voluntad política necesaria para realizar pronósticos precisos, aun si éstos limitan la disponibilidad de recursos para el gasto. El logro de estos pronósticos implica actualizar la capacidad de los funcionarios y de los sistemas utilizados para este propósito. En el mejor de los casos, sobrestimaciones rutinarias del ingreso someten a las agencias individuales a una impredecible disponibilidad de fondos; en el peor, los recursos públicos son asignados de acuerdo con decisiones discrecionales del ejecutivo, en lugar de hacerlo de acuerdo con las políticas articuladas y aprobadas en el presupuesto. Chile, Costa Rica, Guatemala y Panamá han invertido un esfuerzo considerable en el desarrollo de estimadores sostenibles de sus ingresos y estos pronósticos proporcionan la restricción firme necesaria. Los pronósticos de ingresos de Brasil, que normalmente son bien formulados en la rama ejecutiva, tienden a ser relajados durante el debate del presupuesto en el cuerpo legislativo. El resto de países tienen un considerable camino que recorrer para el mejoramiento de sus pronósticos de ingreso y, por tanto, carecen de la restricción firme que es prerequisite para una disciplina fiscal agregada.

Resumen del nivel 1

El cuadro 2.1 muestra la forma como los países de la muestra se desempeñan con respecto a los elementos primarios de la disciplina fiscal agregada. Un marco legal e institucional efectivo es un componente clave de la disciplina fiscal agregada y la mayor parte de países de ALC tienen o están en el proceso de desarrollar marcos satisfactorios. Adicionalmente, la mayor parte de los países de la región poseen políticas que articulan su compromiso con la disciplina fiscal. Sin embargo, aunque estas cualidades son ingredientes necesarios de la disciplina fiscal agregada, no son suficientes para promover buenos resultados. También son necesarias una cobertura presupuestal integral y la presencia de restricciones presupuestales fuertes. En ALC, únicamente Chile y Brasil tienen presupuestos integrales que están condicionados por restricciones fuertes. Los países que se apoyan en enfoques extrapresupuestales o que no utilizan restricciones presupuestales fuertes, con frecuencia asignan a los programas elegidos más recursos

Cuadro 2.1 Nivel uno: disciplina fiscal agregada

Tema	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	Guatemala	Honduras	Jamaica	Panamá	Paraguay
Marco legal e institucional	1	1	1	1	3	1	2	2	1	2
Integralidad del presupuesto	1	1	2	2	3	3	3	2	2	3
Restricción presupuestal firme	2	1	3	2	3	2	3	3	2	3

Nota: 1 = adecuado o superior; 2 = podría beneficiarse de su fortalecimiento; 3 = débil; celda vacía = 100 reporte en la ERFP. Estas calificaciones reflejan un juicio cualitativo a partir del diagnóstico subjetivo presentado en las ERFP.

de los que pueden ser en realidad aportados a partir de los ingresos fiscales. Como resultado, estos programas reciben fondos cuando y en la medida en que el gobierno recibe sus ingresos. Por tanto, es difícil hacer responsables a los administradores de las agencias individuales por los resultados de sus programas, cuando los recursos que necesitan son provistos a intervalos irregulares o en cantidades no predecibles.

Asignación estratégica de recursos

La jerarquización de demandas en competencia por recursos escasos es fundamentalmente un ejercicio político, en el cual los políticos establecen prioridades a partir de su comprensión de las preferencias de sus bases de votantes claves. Por tanto, es fundamental que el ejecutivo proporcione una racionalidad para las prioridades de política que ha escogido y para sus implicaciones sobre los recursos. Los aspectos de la AFP cruciales en esta área son una clara articulación de las prioridades estratégicas, un enfoque participativo para el presupuesto y el uso de procesos de planificación plurianual.

Otro elemento importante de la asignación estratégica de recursos es la recolección de información oportuna y precisa que haga posible supervisar la forma como los recursos asignados se ejecutan. Entre los países de la muestra, los informes de ejecución presupuestal generalmente son un componente de un sistema electrónico más amplio de contabilidad, información y auditoría, que son utilizados para supervisar las operaciones del gobierno y monitorear su servicios. Más adelante en este capítulo se hace un análisis de los informes de ejecución presupuestal.

Articulación clara de prioridades estratégicas

En general, la adopción de un enfoque racional para asignar recursos limitados de acuerdo con prioridades estratégicas es una tarea difícil en países de escasos recursos, donde los gobiernos tratan de abordar abrumadoras necesidades sociales insatisfechas con reducidos incrementos de recursos (Schick, 1998). Este esfuerzo es aún más difícil en ALC, con sus estructuras políticas de repúblicas centralizadas y una tradición de cuerpos legislativos controlados por el partido del presidente. En tal situación, los políticos tienen una discreción de hecho en la asignación de los recursos públicos y enfrentan una limitada responsabilidad acerca de la forma como éstos se ejecutan. A su vez, se crea un ambiente propicio para que los administradores del sector público protejan programas preferidos desde la órbita política, bien sea mediante la creación de cuentas fuera de presupuesto o mediante el uso de otros mecanismos no transparentes.

Chile realiza un trabajo efectivo de asignación de recursos públicos de acuerdo con prioridades estratégicas. Brasil tiene un plan a cuatro años, el Plan Plurianual de Acción, mediante el cual cada administración entrante establece sus prioridades estratégicas para el período de referencia. Sin embargo, el uso extendido de compromisos, muchos de ellos por mandato constitucional, debilita la implementación de las prioridades estratégicas del gobierno.¹⁷ En Paraguay, en lugar de ser una herramienta para la planificación, jerarquización y asignación disciplinada de los recursos, el presupuesto es con frecuencia un obstáculo para una AFP efectiva, debido a que es un conjunto rígido de instrucciones que con frecuencia proporcionan incentivos contradictorios (Banco Mundial, 2006f).

Presupuesto participativo

A pesar de que todos los países en la muestra tienen marcos bien articulados de formulación y ejecución presupuestal, Chile y Brasil poseen los procesos más participativos cuando se les mira desde la perspectiva de la acción y de la participación de la sociedad civil en el proceso presupuestal. En ambos países las agencias centrales son determinantes en la definición y selección de programas y políticas que satisfacen las prioridades estratégicas del gobierno y, por tanto, tienen amplia apropiación sobre la asignación de recursos. Costa Rica, Colombia y Panamá tienen procesos presupuestales que son igualmente participativos; las agencias centrales formulan los programas que serán financiados a través del presupuesto. En Paraguay y Guatemala, los sistemas presupuestales involucran también una sustancial comunicación entre

17 De acuerdo con la OCDE (2003), se estima que más del 90% del presupuesto del Brasil se compromete con anticipación.

el Ministerio de Finanzas del país, que decide acerca del contenido del presupuesto nacional, y otras agencias sectoriales, que son responsables de formular e implementar los programas de gobierno. Debido a que el presupuesto de Jamaica tiene una flexibilidad excesivamente limitada, las agencias individuales tienen escasa influencia en el proceso de toma de decisiones. Honduras y República Dominicana han comenzado a implementar mejoramientos en los procesos presupuestales para hacerlos más racionales y participativos.

ALC también ha experimentado un avance reciente en el aumento de la participación de las OSC en los procesos de formulación presupuestal. Por ejemplo, las OSC y la prensa trabajan conjuntamente para urgir al gobierno de Guyana a abordar las preocupaciones manifestadas en la ERF (ver recuadro 3.1 en el capítulo tres). Muchas OSC están teniendo creciente influencia en las escogencias presupuestales y muchos gobiernos reconocen, de hecho, que la participación de estas les genera legitimidad y credibilidad. Recientemente, el Proyecto Presupuesto Abierto del Programa Presupuesto Internacional, una OSC con base en Estados Unidos, organizó OSC en 85 países para revisar y evaluar la efectividad y transparencia de los procesos utilizados para asignar recursos. Este esfuerzo no sólo ha resultado en una calificación independiente de los procesos presupuestales, sino que ha ayudado también a elevar la capacidad técnica de las OSC participantes.

A pesar del gran número de OSC que trabajan en temas presupuestales a lo largo de la región, su capacidad es baja para vigilar las unidades del gobierno nacional en localidades lejanas y las unidades de los gobiernos subnacionales. El conocimiento de los procesos de asignación presupuestal es técnicamente especializado y pocas personas o programas tienen la capacidad de entrenar OSC a los niveles de distrito o de comunidad. Para desempeñar su papel de manera efectiva, las OSC deben también tener derecho a observar y revisar los presupuestos, pero varios países aún no tienen legislación adecuada que garantice a los ciudadanos el acceso a la información. Por ejemplo, Guatemala no tiene un acceso público regulado a la información; el acceso es un derecho constitucional, pero la falta de regulación hace que su interpretación sea arbitraria.¹⁸ En ausencia de un marco legal claro que exija a los funcionarios del gobierno proporcionar información al público o responder a sus solicitudes, la sociedad civil encontrará que es difícil hacer supervisión. Aun en los casos en los que hay una base legal y, por tanto, reglas para el acceso a la información, bajo algunas circunstancias los funcionarios pueden ser arbitrarios en el cumplimiento de estas normas. Una supervisión efectiva por parte de la sociedad civil también necesita que los gobiernos

18 En diciembre de 2005, el gobierno de Guatemala emitió el Acuerdo gubernativo sobre normas generales para el acceso a la información pública, que establece la obligación de que las agencias gubernamentales de brindar información en el plazo de 30 días. Sin embargo, el Acuerdo no establece ninguna sanción para aquellas agencias que incumplan.

generen y difundan regularmente información confiable y relevante acerca de sus presupuestos y cuentas. Los informes deben ser también fáciles de entender para quienes no son expertos en temas financieros. Aunque muchos gobiernos (Brasil, Chile, México, Paraguay) divulgan información presupuestal y contable en sus páginas de Internet, con frecuencia el público no puede interactuar con el sistema para producir informes que le sean útiles y el grado de conocimiento tecnológico necesario para acceder a la información puede estar más allá de las capacidades de muchos ciudadanos u OSC.

Planeación plurianual

Un factor importante para asegurar que los recursos sean asignados de acuerdo con las prioridades estratégicas, es el uso de planes de mediano plazo que combinan datos sobre inversión y costos recurrentes para programas de gobierno preexistentes, en ejecución o futuros. Este enfoque permite una evaluación de los costos contra los impactos y una toma de decisiones fundamentada acerca de qué programas deben apoyarse y el alcance para hacerlo. Idealmente, el presupuesto plurianual debe ser alimentado por un sólido marco de gasto de mediano plazo.

Ninguno de los países estudiados utiliza un marco bien desarrollado de gasto a mediano plazo y muy pocos elaboran presupuestos que se extienden más allá de un año. Aproximadamente la mitad de los países elabora planes plurianual es de algún tipo.¹⁹ De éstos, pocos preparan presupuestos anuales o aun programas de inversión basados en planes plurianuales. Asimismo, aunque los proyectos de inversión formulados en el contexto de un plan plurianual de gobierno normalmente se someten a un examen de tipo económico, otras inversiones se incluyen en el presupuesto de manera independiente del proceso de planificación y por lo general no están sujetas a este tipo de estudio. En esa medida, no pueden ser certificadas como de alta prioridad o económicamente justificables.

Cuando se elaboran planes de mediano plazo, pocos de éstos proporcionan el tipo de información que haría posible la evaluación de programas pasados o en curso. En aquellos que proporcionan información sobre costos y resultados de inversiones futuras, existe un amplio espacio para mejoramiento. Chile utiliza un plan a cuatro años que es actualizado dos veces al año y se basa en ejercicios de planificación sectorial, los cuales, a su vez, hacen posible a los ministros sectoriales hacer escogencias estratégicas. El plan incluye costos y objetivos agregados, pero carece de detalle y no proporciona información presupuestal. Tiene en cuenta nuevos proyectos, pero no es

19 Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Panamá tenían actividades de planeación en el momento en que se realizó la ERFP. Costa Rica, República Dominicana y Honduras estaban desarrollando procesos de planeación plurianual que iban a ser introducidos poco después de la finalización de las ERFP.

clara la medida en la cual incluye programas en ejecución. Brasil desarrolla un plan a cuatro años al comienzo de cada administración. Dentro de amplios parámetros sectoriales, el plan orienta la preparación presupuestal para los años en curso. El plan de inversión de Colombia es el producto de un buen esfuerzo a nivel agregado. Panamá realiza un ejercicio de planificación a cinco años que es formulado al nivel agregado y permite establecer topes para el presupuesto conjunto. Sin embargo, no hay suficiente detalle para establecer topes a nivel sectorial y no todos los proyectos que lleva a cabo el gobierno son examinados por el plan.

Resumen del nivel 2

El cuadro 2.2 muestra el desempeño de todos los países con respecto a las dimensiones clave de la asignación estratégica de recursos. Esta asignación reclama del gobierno unas prioridades claramente articuladas de política y de los programas que recibirán apoyo, y de parte de las agencias individuales exige el desarrollo, de manera detallada, de las políticas y programas sectoriales en sus jurisdicciones. Las decisiones de asignación de recursos pueden entonces hacerse en el contexto de un marco de planeación plurianual, que considere el costo e impacto completo de las propuestas de las agencias y de su relación en un presupuesto plurianual. De los países en la muestra, sólo Chile y Brasil tenían procesos para articular de manera clara las prioridades estratégicas y para formular políticas y programas sectoriales. Ninguno de los países estudiados tenía un presupuesto basado en un plan integral plurianual. A pesar de que todos los países realizaban algún tipo de ejercicio de planificación, sólo Brasil, Chile, Colombia y Panamá parecían utilizar el plan para algo más que establecer inversiones específicas. En resumen, los débiles procesos de planificación hacen difícil determinar el impacto que tendrán las inversiones y los gastos recurrentes, y disminuyen la capacidad del gobierno para aumentar la eficiencia y efectividad del gasto público.

Oferta eficiente y efectiva de servicios y programas

Un tercer factor clave del desempeño de la AFP es la medida con la cual las entidades públicas producen resultados eficientes y efectivos al implementar políticas y programas y al ofrecer servicios. En efecto, este factor responde a la pregunta acerca de si el gasto del gobierno produce los productos y resultados esperados en el momento en que el gobierno decidió apoyar las políticas y programas que los enmarcan. Los productos en esta área ilustran la interdependencia que existe entre los tres niveles. Los determinantes del éxito son los siguientes:

- Imposición de una restricción presupuestal firme y efectiva durante la ejecución del presupuesto.

Cuadro 2.2 Nivel dos: asignación estratégica de recursos

<i>Tema</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>República Dominicana</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Jamaica</i>	<i>Panamá</i>	<i>Paraguay</i>
Prioridades estratégicas claramente articuladas	1	1	2	2	3	2	3	3	2	3
Presupuesto participativo	1	1	2	2	3	2	3	2	2	2
Planeación plurianual	2	2	2	3	3	3	3	3	2	3
Información precisa, oportuna e integral sobre la ejecución y monitoreo presupuestal	2	1	3	2	3	2	3	3	2	2

Nota: 1 = adecuado o superior; 2 = podría beneficiarse de su fortalecimiento; 3 = débil; celda vacía = 100 reporte en la ERF. Estas calificaciones reflejan un juicio cualitativo a partir del diagnóstico subjetivo presentado en las ERF.

- Otorgamiento de legitimidad a las políticas a través del proceso de toma de decisiones.
- Aseguramiento de la previsibilidad de los fondos para gastos aprobados, tanto en el presupuesto anual como de un año al siguiente.
- Delegación de autoridad a los administradores para que tomen decisiones financieras consistentes con una responsabilidad independientemente verificada para la producción de los resultados y el logro de las metas.

La importancia de las restricciones presupuestales firmes se analizó en detalle en relación con la disciplina fiscal agregada, y la legitimidad, con las prioridades estratégicas y con el presupuesto participativo. Esta sección se focaliza en los dos temas restantes: previsibilidad de los fondos y delegación de autoridad a los administradores operativos. El tema de “delegación de autoridad” comprende cuatro elementos principales: 1) cultura de administración por resultados; 2) disponibilidad de información sobre la ejecución presupuestal con el fin de hacer una administración apropiada; 3) marcos de control interno y de auditoría de efectivos, y 4) sistemas de vigilancia independiente.

Previsibilidad de los fondos

El tema se relaciona con la medida en la cual la tesorería asigna fondos a entidades individuales para sus programas, como se requiere, de acuerdo con proyecciones

precisas del flujo de fondos que, a su vez, se basen en programas de gasto aprobados. Chile se focaliza en esta previsibilidad, de manera que sus agencias pueden efectuar los pagos cuando se necesitan. Brasil sufre por pronósticos de ingreso excesivamente optimistas, debido a las modificaciones que el legislativo realiza a los presupuestos que le son presentados por parte del ejecutivo, que con frecuencia llevan a racionamiento de efectivo a mediados de año. Costa Rica y Panamá tienen buenos sistemas para proporcionar fondos a sus agencias, pero los controles *ex ante* impuestos por la ISA restringen la oportunidad del real flujo de efectivo. La previsibilidad de los fondos en Colombia se ve limitada por la práctica del gobierno de utilizar asignaciones específicas y obligaciones para evitar las restricciones presupuestales. Jamaica tiene un buen sistema de administración, pero las severas restricciones presupuestales que sufre hacen difícil para el tesoro disponer del dinero disponible cuando se necesita. Finalmente, el efectivo está sujeto a racionamiento en República Dominicana, Honduras y Paraguay, de manera que las agencias reciben menos dinero del asignado, con una programación que es difícil de predecir.

Administración por resultados

Un elemento importante para una eficiente AFP es conseguir un equilibrio entre un control centralizado y una flexibilidad adecuada al nivel de agencia individual. En otras palabras, en la implementación de políticas y programas, las agencias deben tener libertad para disponer de los flujos de fondos predecibles que consideren necesarios para producir los resultados esperados y la autoridad central de utilizar información *ex post* para hacer responsable a cada agencia por sus logros.

De los países estudiados, sólo Chile administra efectivamente por resultados. A mediados de la década de 1990, las ramas ejecutiva y legislativa aunaron su deseo de implementar una verdadera reforma de AFP y establecer, en consecuencia, la credibilidad del gobierno como socio comercial de Estados Unidos y la Unión Europea. El gobierno comprendió la importancia de la disciplina fiscal agregada y de la asignación de recursos de acuerdo con prioridades estratégicas, e implementó los cambios institucionales necesarios. El gobierno también comprendió que las agencias no podrían desempeñar su papel a menos que desarrollaran una fuerte cultura gerencial. Como resultado, en la actualidad los jefes de agencia se desempeñan como gerentes. Se focalizan en los resultados e impactos y utilizan los datos e información que tienen disponibles, incluyendo los hallazgos de las auditorías internas, para vigilar su grado de avance de manera permanente.

De manera similar, Brasil se está moviendo hacia el enfoque de administración por resultados. Ha habido una sustancial devolución de responsabilidad para la implementación de programas, pero no existe aún una cultura de administración efectivamente basada en resultados dentro de las agencias individuales. Los controles

ex ante continúan siendo un instrumento importante para asegurar el cumplimiento de las normas, el flujo de fondos es regular pero no siempre predecible y la función de auditoría interna tiene un amplio espacio para mejorar.

Colombia, Costa Rica y Panamá tienen algunos sistemas y prácticas muy efectivos de AFP, pero las agencias carecen tanto de la autoridad como de la capacidad para determinar la selección de los programas, el flujo de fondos no es previsible y el cumplimiento de controles *ex ante* pone una considerable carga sobre los administradores y hace desviar de manera inapropiada la atención con respecto a los auditores externos del país.

Un prerrequisito para la cultura de la administración por resultados es la disponibilidad de sólidos sistemas de información administrativa, así como de regímenes de vigilancia y evaluación. En la etapa de asignación de recursos, la autoridad central utiliza estas herramientas para establecer las asignaciones y para asignar topes presupuestales a programas específicos. Durante la implementación, los utiliza para vigilar el avance y evaluar el desempeño de las agencias. En la fase de asignación de recursos, las agencias utilizan estas herramientas para formular y comparar programas alternativos y para tomar decisiones con respecto a ellos. Durante la fase de implementación, estas herramientas se utilizan para monitorear el desempeño y determinar qué correcciones se necesitan introducir con el fin de satisfacer los cronogramas y hacer mayores los impactos.

A nivel de la agencia individual, la capacidad para tomar decisiones apropiadas se ve afectada por la calidad de la información disponible. A nivel nacional existen informes oportunos e informativos en Chile, Colombia y Costa Rica. Sin embargo, es un desafío que aun en países con un buen sistema de informes a nivel central, los informes provenientes de zonas remotas para la prestación de los servicios sean menos confiables. Otro tanto sucede con los informes originados en las unidades administrativas subnacionales. Esta falta de confiabilidad fue mencionada como una preocupación en las ERFP de Brasil y Colombia.

A pesar de estas preocupaciones, prácticamente todos los sistemas de presupuesto y contabilidad en uso en los países estudiados tienen capacidad para proporcionar información e indicadores de seguimiento adecuados y algunos de los sistemas más nuevos tienen capacidad para promover muy buena información. Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Panamá estaban produciendo de manera regular indicadores de seguimiento relacionados con el desempeño de programas y políticas. En Chile, estos indicadores se estaban utilizando como insumos para la elaboración del presupuesto y como herramientas administrativas por parte de las agencias. Los otros cuatro países estaban utilizando esta información fundamentalmente para evaluar el desempeño de las agencias individuales. Por tanto, los obstáculos tienden a ser más de tipo administrativo que tecnológico; pocos administradores del sector público exigían el espectro completo de información que sus sistemas podían proveer, lo cual les permitiría administrar de manera más efectiva.

Informes de ejecución presupuestal

Para lograr un monitoreo efectivo de la ejecución presupuestal, los sistemas de información deben tener las siguientes características: 1) el presupuesto de ser ensamblado utilizando un sistema de clasificaciones de gasto que permita vigilar el uso de recursos asignados para propósitos específicos; 2) el presupuesto debe integrar los requerimientos de recursos tanto para gastos recurrentes como para inversión de capital, para garantizar que los impactos de largo plazo de las inversiones se tengan en cuenta en debida forma; 3) las clasificaciones de gasto utilizadas en el presupuesto deben estar incorporadas en el catálogo de cuentas, y 4) bien sea a través de un presupuesto y contabilidad integrados o a través de procedimientos detallados de reportes, el gobierno nacional debe tener la capacidad de monitorear el uso efectivo de los recursos en las agencias subnacionales.

Cuando los presupuestos son integrados de acuerdo con clasificaciones programáticas, las liberaciones de fondos son hechas directamente hacia los programas debidos. Entre los países de la muestra, Brasil, Chile, Costa Rica y Panamá utilizaban clasificaciones presupuestales por programa. Cuando se utilizan clasificaciones administrativas (los recursos son asignados a las agencias y luego subclasificados de acuerdo con sus funciones), es difícil determinar si los programas prioritarios recibieron los niveles previstos de fondos, a menos que un programa sea manejado completamente en una agencia. Los sistemas utilizados en Colombia, Guatemala, Honduras y Paraguay asignaban los recursos presupuestales mediante el uso de la clasificación administrativa y luego, dentro de cada agencia, el presupuesto era clasificado por función y subclasificado por programa. En República Dominicana y Jamaica se utilizaba la clasificación administrativa y funcional, dando como resultado un difícil monitoreo de la ejecución del programa.

Los presupuestos de capital y de costos recurrentes idealmente deberían estar integrados con el fin de proporcionar una visión comprensiva de los insumos, productos y resultados de los programas existentes y propuestos. Este enfoque permite evaluar de manera apropiada las implicaciones de largo plazo que los gastos de capital tienen sobre el presupuesto recurrente del gobierno.²⁰ Brasil, Chile y Costa Rica integraron sus presupuestos de inversión y de gastos recurrentes. En Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá y Paraguay, los procesos presupuestales eran manejados de manera cercana por los ministerios de Finanzas, los cuales enviaban presupuestos unificados de inversión y gasto recurrente a sus respectivas legislaturas. En Colombia y República

20 En principio, los presupuestos de capital y de gastos recurrentes pueden prepararse por separado, lo cual tiene la ventaja de permitir que los gastos propuestos sean evaluados por personal especializado. Sin embargo, las comunicaciones entre los dos grupos deben ser excelentes, de manera que los impactos de las inversiones sobre el gasto recurrente se tenga en cuenta en la forma adecuada.

Dominicana, los presupuestos de inversión y de gastos recurrentes eran preparados separadamente bajo la dirección de agencias individuales.

Un sistema presupuestal es una compilación de los programas para los cuales se han apropiado recursos y en el cual son explícitos los mecanismos para liberar fondos a estos programas a lo largo del año. Un sistema contable es una compilación de las transacciones hechas por una entidad, conjuntamente con las normas para registrar esas transacciones. Es más fácil asegurar que las asignaciones fueron gastadas como estaba previsto en el presupuesto cuando los dos sistemas están plenamente alineados o están integrados. Entre los países de la muestra, sólo Costa Rica y Panamá tenían sistemas de presupuesto que estaban integrados con los sistemas de contabilidad. No solamente estaban las clasificaciones presupuestales coordinadas con el catálogo de cuentas sino que el registro de información en un sistema era automáticamente capturado por el otro. Brasil, Chile, Guatemala, Honduras y Paraguay tenían sistemas presupuestales y de contabilidad coordinados pero no integrados. Los sistemas del resto de países o bien no estaban alineados o no estaban integrados, con lo cual se hacía difícil rastrear la forma como las asignaciones presupuestales eran efectivamente ejecutadas.²¹

Un tema adicional es que se hace difícil verificar que los recursos asignados en el presupuesto hayan sido gastados en el propósito buscado cuando el sistema de contabilidad de la unidad de gasto está desconectado del presupuesto y del sistema de contabilidad del gobierno central. Además de las razones discutidas, tal desconexión también ocurre cuando la provisión de recursos por parte del gobierno central se hace a través de transferencias a las agencias subnacionales y el sistema de contabilidad de éstas no está integrado con el sistema de contabilidad nacional. En esas instancias, los datos financieros acerca del uso efectivo de los recursos asignados bajo el presupuesto de las agencias subnacionales no puede ser sustentado sin información adicional. De los países de la muestra, únicamente Chile integra los presupuestos y contabilidad de las agencias subnacionales en un sistema unificado, administrado por su Ministerio del Interior. Todos los países de la muestra tienen unidades de gasto subnacional cuyas

21 Los sistemas en Costa Rica, Guatemala y Panamá eran apropiados y actualizados. De manera análoga, el sistema de contabilidad de Paraguay estaba bien diseñado aunque cubría únicamente la administración central, que representa alrededor del 50% del gobierno. Brasil y Chile utilizan sistemas contables anticuados que necesitan con urgencia una actualización. Estos sistemas eran los mejores disponibles cuando se desarrollaron a finales de la década de 1980 y comienzos de la década de 1990. Sin embargo, en la actualidad están sobrecargados y su arquitectura carece de la capacidad para cambiar o aceptar adiciones al sistema. El sistema de contabilidad de Jamaica también necesita una seria actualización, debido a que se apoya en la combinación de una serie de componentes independientemente desarrollados. Desde el momento de sus evaluaciones, República Dominicana y Honduras han actualizado sus sistemas de contabilidad.

transacciones no están completamente integradas con los sistemas centralizados de sus respectivos países.

Controles internos y auditoría interna

Control interno es el “proceso diseñado, implementado y mantenido por aquellos a cargo de la gobernanza, la gerencia y otro personal, con el fin de proporcionar seguridad razonable acerca del logro de los objetivos de una entidad con respecto a la confiabilidad de su información financiera, la efectividad y eficiencia de sus operaciones y su cumplimiento con las leyes y regulaciones aplicables” (FIC 2007a).

El ambiente de control es el centro del sistema de control interno. Incluye las funciones de gobernanza y gerencia y establece la actitud del gobierno (OIISA, 2004). Los elementos del ambiente de control incluyen los valores de integridad y ética personal y profesional de los funcionarios del ejecutivo y de las agencias, el compromiso con la competencia, la filosofía del ejecutivo y su estilo de funcionamiento (esto es, el “tono en la cima”), la estructura organizacional y las políticas y prácticas de recursos humanos. Visto en conjunto, el tono en la cima es fundamental en la determinación del desempeño de los marcos de control interno en la región. A pesar de que existen otras debilidades en los marcos de control interno que inciden en su débil desempeño, sólo es posible obtener mejoras marginales en ausencia de una clara directiva para el mejoramiento por parte de las jerarquías más altas (la cima).

Los temas relacionados con el tono en la cima están arraigados en las democracias restringidas de la región, ramas ejecutivas fuertes y ramas legislativas débiles (tema discutido más adelante en este capítulo). Simultáneamente, la prevalencia de una cultura en la cual los intereses de la familia propietaria son percibidos como iguales a los intereses de la firma, en la cual los administradores otorgan lealtad incuestionable a la familia sobre la firma y en la que las familias extendidas juegan un papel fundamental en la vida pública, proporciona a los legisladores pertenecientes al partido del presidente y a los administradores en el gobierno con todos los incentivos para desear complacer al presidente y facilitar la implementación de sus decisiones (Nef, 2003). Viendo estos antecedentes, no debe ser sorprendente que el desarrollo de marcos formales de control interno, que estén acorde con los estándares internacionalmente reconocidos, se encuentre aún en una etapa primaria.

En contraste, y de manera consistente con el legado de normas y procedimientos codificados discutido con anterioridad, el área en la cual los países de ALC muestran un desempeño relativamente bueno es en el establecimiento de controles. Estas políticas y procedimientos se han establecido para mitigar el riesgo e incluyen actividades como autorizaciones documentadas y procedimientos de aprobación, división de deberes, controles sobre el acceso a los recursos y los registros, verificaciones y reconciliaciones regulares. Prácticamente todos los países tienen establecidas actividades de control, y

Brasil, Chile, Costa Rica y Guatemala tienen sistemas bien diseñados. Algunas de las deficiencias son: 1) actividades de control que no están integradas dentro del sistema financiero (Paraguay); 2) actividades de control muy numerosas y pesadas para las agencias (Panamá), y 3) personal insuficientemente calificado para implementar las actividades de control (Honduras).

No obstante, con la excepción de Chile, en la práctica la función de control interno era débil de manera generalizada entre los países estudiados. La mayor parte de países suplementan o reemplazan los débiles sistemas de control interno con controles *ex ante* aplicados desde el exterior. Lo que diferencia a Chile, que cuenta con una función de control interno altamente competente, es que esta actividad no es vista como una que asegura el cumplimiento de las normas sino como una que produce importante información administrativa. En cada agencia se ha asignado a esta función un grupo importante de personal calificado y los administradores del sector público han recibido capacitación en el uso de informes financieros generados internamente, que les ayudan a asegurar el cumplimiento con las normas del gobierno. Un interés serio, por parte de los líderes de las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno, en la prestación efectiva de servicios del gobierno y en la eficiente utilización de los recursos públicos, ha sido el principal incentivo para el éxito de Chile en esta área. En contraste, la debilidad en el control interno en otros países puede ser rastreada hacia una subvaloración de los controles internos como herramienta para una administración efectiva.

Por último, el control interno es efectivo únicamente en la medida en que existe una vigilancia continua para evaluar el desempeño a lo largo del tiempo y ésta es acompañada por una acción correctiva. La vigilancia incluye, entre otras, actividades tan divergentes, como la revisión de si las conciliaciones bancarias son preparadas de manera oportuna o la revisión de las evaluaciones de auditoría interna. El monitoreo oportuno de los resultados fue una característica de los marcos integrados de control en Costa Rica y Chile, mientras que en República Dominicana, Honduras y Paraguay hubo irregularidades y brechas generalizadas.

La auditoría interna es parte del marco de control interno. Por lo general, esta función permite a la rama ejecutiva monitorear la efectividad de los controles.²² El Instituto Americano de Auditores Internos ha desarrollado una definición reconocida internacionalmente, que describe la auditoría interna como “una actividad independiente de consultoría y aseguramiento de la objetividad, diseñada para añadir valor y mejorar las operaciones de la organización. Ayuda para que la organización logre sus objetivos mediante la incorporación de un enfoque sistemático y disciplinado a la evaluación y mejoramiento de la efectividad de los procesos de manejo de riesgo,

22 Por lo general, esas unidades se encuentran en un ministerio, departamento o agencia. Su informe es dirigido bien sea a éstos o a un coordinador centralizado de auditoría interna localizado en el Ministerio de Finanzas o a la oficina de la presidencia.

control y gobierno” (IIARF, 2004). Para que la función de auditoría interna sea efectiva, el personal debe ser tan independiente como sea posible de la administración en lo funcional y en lo organizativo, debe estar provisto con los recursos apropiados para satisfacer las necesidades de la organización, debe tener la capacidad de informar al nivel más alto de autoridad en la organización y debe tener la capacidad de asegurar que las acciones apropiadas y oportunas sean tomadas en respuesta a los hallazgos de la auditoría. Cuando una función de auditoría interna es efectiva, puede contribuir a la eficiencia del trabajo de los auditores externos mediante la reducción de la naturaleza, amplitud o tiempo empleado por los procedimientos requeridos para su trabajo.

Con la excepción de Chile, la auditoría interna es otra área que muestra debilidad generalizada en la región. Las razones para esta debilidad son: la inconsistencia de los estándares aplicados para la función (Honduras, Paraguay), la escasez de personal debidamente calificado (Brasil, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguay), la insuficiencia de los recursos presupuestales (Colombia y Guatemala), la carencia de control de calidad sobre la auditoría interna (Colombia, Costa Rica, Paraguay), la baja estima de la función entre los administradores del sector público y la carencia de autoridad para hacer seguimiento y corregir las deficiencias identificadas por los auditores.

De nuevo, lo que diferencia a Chile es que las unidades de auditoría interna están equipadas con un número adecuado de personal debidamente calificado y que la alta gerencia en el sector público cree firmemente que las auditorías pueden ayudarles a mejorar la efectividad de sus agencias. Los auditores internos en Chile trabajan apoyados por estándares claros que fueron establecidos por el consejo central del ejecutivo, el cual también coordina las actividades de las varias unidades de auditoría interna. Por otro lado, también mantienen la amplitud de su trabajo en un rango manejable mediante el uso de técnicas de muestreo basadas en el riesgo, para determinar sus áreas de focalización, en tanto que se apoyan en el trabajo de cumplimiento con las normas adelantado por los funcionarios de la agencia. Finalmente, los hallazgos de las auditorías internas se toman con seriedad y, por tanto, se abordan las deficiencias encontradas.

Vigilancia independiente

Cualquier sistema de responsabilidad balanceado debe incluir un componente de supervisión independiente, que consiste en una función de auditoría interna, vigilancia por la sociedad civil y supervisión legislativa, entre otras cosas. El papel de la sociedad civil fue abordado con anterioridad, pero los papeles del auditor externo y del legislativo, analizados en esta sección, también son fundamentales.

Una *auditoría externa* es “una parte indispensable del sistema regulatorio, cuyo propósito es revelar desviaciones con respecto a los estándares aceptados y violaciones

de los principios de legalidad, eficiencia, efectividad y economía de la administración financiera, con suficiente antelación para hacer los correctivos en casos individuales, hacer que los responsables asuman su deber, obtener compensación o dar los pasos necesarios para prevenir –o al menos hacer más difíciles– tales violaciones” (OIISA, 1977).

El estándar internacionalmente reconocido para evaluar la efectividad de las instituciones supremas de auditoría, es la Declaración de Lima sobre Guías para Preceptos de Auditoría, emitida por OIISA en octubre de 1977 y actualizada en 1998 (OIISA, 1977). La declaración contiene una amplia lista de metas y temas relacionados con auditoría gubernamental. Apoya el establecimiento de las funciones independientes de auditoría del gobierno, sobre la base de que las ISA pueden llevar a cabo sus tareas de manera objetiva y efectiva únicamente si son independientes de la entidad auditada y se encuentran protegidas contra la influencia externa.

En general, las preocupaciones sobre la auditoría externa son similares a aquellas de la auditoría interna, sólo que son menos severas. La ISA de cada país sirve como el auditor externo para las entidades de gobierno. En algunos países, la ISA es organizada como una corte de cuentas; en otros, la oficina del contralor general es la ISA. En gran medida, estas entidades realizan la misma función independientemente de su estructura, pero, de acuerdo con las ERF, tienen las mismas debilidades. No obstante, en muchos casos la ISA era bien vista como institución y, con pocas excepciones, los directores de las ISA han sido respetados.

Como se acaba de mencionar, el propósito fundamental de la Declaración de Lima es que la ISA sea independiente. Específicamente, las ISA deben tener: 1) independencia funcional y organizacional emanada por la constitución; 2) procedimientos constitucionalmente establecidos para remover de sus cargos a los miembros de un colectivo de toma de decisiones (corte de cuentas) o a la cabeza de una ISA burocráticamente organizada (contralor/auditor general), y 3) el presupuesto apropiado para enfrentar sus responsabilidades y para utilizar los fondos asignados a éstas de la manera que crean más conveniente. Sobre el particular, las ISA de la región son en general independientes. En la mayor parte de países la ISA es nombrada por el órgano legislativo o por un comité legislativo especialmente constituido y, por tanto, la prueba de independencia se cumple en buena medida. Sin embargo, algunas de las responsabilidades asignadas a las ISA tienen el potencial para minar su independencia con respecto a los auditados y su objetividad hacia ellos. Por ejemplo, algunas ISA toman parte en el diseño e implementación de controles *ex ante* (Costa Rica y Panamá), algunas especifican los principios de contabilidad aplicables al sector público de su país (Chile y Colombia) y algunas preparan la contabilidad anual de su país (Chile).

La Declaración de Lima se focaliza también en la metodología de auditoría y en la capacidad de los funcionarios de auditoría. Reconociendo que las auditorías rara vez pueden ser completamente inclusivas, debido a restricciones de recursos, la declara-

ción recomienda que los países adopten un enfoque de muestreo, que en el contexto actual significa la adopción de métodos basados en riesgo de manera que los recursos pueden ser dirigidos hacia las áreas más críticas y que los países adopten procesos de reclutamiento orientados a asegurar que el personal de auditoría tenga conocimientos y destrezas por encima del promedio, una adecuada experiencia profesional y que mantengan su desarrollo profesional.

En Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Jamaica y Paraguay se encontraron problemas como restricciones de personal y de presupuesto, y la carencia de oportunidades para la actualización de los conocimientos del personal a través del desarrollo profesional continuado. Ninguna de las ERFPP indicó que las ISA en los países estudiados hayan desarrollado programas de auditoría basados en riesgo para dirigir su atención hacia áreas críticas. En cambio, las ISA continuaron dirigiendo sus auditorías hacia la legalidad y regularidad de las transacciones financieras. La auditoría orientada hacia el examen del desempeño, economía, eficiencia y efectividad de la administración pública sigue siendo escasa. De hecho, únicamente Brasil cuenta con un marco de auditoría para el desempeño en funcionamiento. Debido a las restricciones de personal y de recursos presupuestales, las ISA también tienen dificultad para cumplir con el rango completo de su responsabilidad de auditoría de manera oportuna, una debilidad muy significativa, ya que la utilidad de una auditoría, aun de la mejor calidad, se diluye si ésta no se realiza de forma oportuna.

Otra área importante de preocupación en la Declaración de Lima, es que la ley debe exigir a los auditados a que respondan a los hallazgos de las ISA dentro de un tiempo especificado y a indicar las medidas que se han tomado como respuesta a tales hallazgos.²³ En la medida en que los hallazgos de las ISA no se han habilitado constitucionalmente como dictámenes que deben hacerse cumplir, las ISA deben adquirir facultades para exigir que se apliquen correctivos y que se acepte la responsabilidad del caso con respecto a cualquier hallazgo negativo. En general, ninguna de las ERFPP indicó que las ISA tuvieran autoridad para aplicar sanciones que permitieran remediar las deficiencias identificadas, aunque las ERFPP de Brasil y Chile indicaron que las agencias respondían ante los hallazgos de la auditoría. Algunas ERFPP mencionaron explícitamente que la ISA no tenía la autoridad para hacer seguimiento a sus hallazgos (República Dominicana, Paraguay) y otras afirmaron que las ISA carecían de meca-

23 La declaración presume que las ISA llevan a cabo sus auditorías a entidades individuales de manera oportuna. Prácticamente toda las ISA tienen acumulación de auditorías incompletas o pospuestas. Este problema es mencionado de forma explícita en las ERFPP de República Dominicana, Honduras y Paraguay. La ERFPP de Colombia indicó que las auditorías de las entidades del gobierno central eran oportunas, pero que las auditorías de las unidades de los gobiernos subnacionales no lo eran. Asimismo, indicó que el cuerpo legislativo se había rehusado a aprobar el reporte anual de la ISA debido a inconsistencias.

nismos para hacer cumplir sus dictámenes (Guatemala, Jamaica). Debido a esto, las instituciones del gobierno y los funcionarios tienen muy poca preocupación acerca de las consecuencias de una auditoría por parte de las ISA. Por tanto, la auditoría externa es menos que efectiva como herramienta para hacer responsables a los funcionarios del gobierno por la administración de los recursos públicos.

Una última área de preocupación de la Declaración de Lima es que las ISA tengan el poder para auditar todas las operaciones públicas, independientemente de cómo se vean reflejadas en el presupuesto nacional. Asimismo, en la medida en que el gobierno ejerza una influencia significativa sobre las empresas de propiedad del Estado, tales organizaciones deben ser auditadas por las ISA. Como se mencionó anteriormente, algunos países estudiados utilizan entidades fuera del presupuesto u otros mecanismos presupuestales no transparentes, para asignar recursos del Estado a expensas del público. Chile asegura que estas agencias sean auditadas y hace pública una información financiera resumida acerca de ellas. En Brasil, la ISA es responsable de auditar todas las 1.100 agencias del gobierno, pero carece del personal para cumplir con esta obligación. En República Dominicana, Guatemala, Honduras y Paraguay, las ISA tienen el poder para auditar las empresas de propiedad del Estado y otras agencias ubicadas por fuera del presupuesto, pero carecen de la capacidad para cumplir esa responsabilidad.

Vigilancia legislativa

Todas las ERF reportaron que el órgano legislativo de cada país en los países de la muestra, revisaba y debatía el presupuesto propuesto. Debido a que cada una de ellas es controlada principalmente por el partido político del presidente y a que la lealtad partidista impera, los legisladores tienen poco incentivo para desviarse de la línea del partido durante el debate del presupuesto.²⁴ Adicionalmente, los legisladores tienen limitado acceso a la experticia técnica y, por tanto, es limitada su capacidad para debatir temas técnicos acerca del contenido del presupuesto.

Con la excepción de Jamaica, ninguno de los países estudiados adelanta una vigilancia adecuada del gasto público por parte del legislativo. En la mayoría de países existe poco incentivo para focalizarse en el gasto pasado; los legisladores del partido del presidente tienen limitado interés en encontrar deficiencias en el gobierno y los legisladores de oposición carecen de incentivos para debatir un informe extremadamente técnico. Como resultado, el legislativo por lo general vota de manera rutinaria para aceptar el informe anual de la ISA. Asimismo, con excepción de Jamaica, muy

24 En ocho de los diez países estudiados para este libro, el partido del presidente tenía mayoría en el legislativo.

pocas preguntas detalladas se hacen con respecto al contenido del informe anual y no existe seguimiento para corregir las deficiencias que se hayan identificado en éste.

Resumen del nivel 3

El cuadro 2.3 proporciona una evaluación del estado de los principales elementos de la eficiencia y efectividad de la oferta de servicios públicos y programas para cada país estudiado. Cuando un país presenta debilidad con respecto a la disciplina fiscal agregada y a la asignación estratégica de recursos, es muy probable que también muestre debilidad en la oferta eficiente y efectiva de servicios y programas.

La previsibilidad de los fondos depende de si se cuenta con restricciones presupuestales firmes, de manera que la tesorería pueda liberar efectivo a las entidades para satisfacer los costos de las políticas y programas, en la medida de lo necesario. Chile se focaliza explícitamente hacia la previsibilidad de los fondos y la logra en alto grado. Los pronósticos de ingreso en Brasil tienden a ser exageradamente optimistas, lo cual lleva con frecuencia a correcciones a mediados de año. Costa Rica y Panamá tienen buenos sistemas para la provisión de fondos a las agencias, pero los excesivos controles *ex ante* restringen la efectiva oportunidad de los desembolsos. Aunque Colombia y Jamaica utilizan buenos sistemas de administración del efectivo, la previsibilidad de los fondos es limitada debido a restricciones con respecto a su disponibilidad.

Cuadro 2.3 Nivel tres: oferta eficiente y efectiva de servicios y programas

Tema	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	Guatemala	Honduras	Jamaica	Panamá	Paraguay
Previsibilidad de los fondos	2	1	3	2	3	3	3	3	2	3
Administración por resultados	2	1	3	3	3	3	3	3	2	3
Controles internos	3	1	3	2	3	3	3	3	3	3
Auditoría interna	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3
Vigilancia externa	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Vigilancia por el legislativo	3	2	3	3	3	3	3	1	3	3

Nota: 1 = adecuado o superior; 2 = podría beneficiarse de su fortalecimiento; 3 = débil; celda vacía = 100 reporte en la ERFPP. Estas calificaciones reflejan un juicio cualitativo a partir del diagnóstico subjetivo presentado en las ERFPP.

Un área bastante débil entre los países de la región es la responsabilidad administrativa en la implementación de las prioridades estratégicas del gobierno. De los países estudiados, únicamente Chile practica una real administración por resultados. El resto de países enfrenta dificultades para introducir una cultura focalizada en los resultados.

La primera entre estas dificultades es la carencia de sistemas adecuados de información administrativa. Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Panamá producen indicadores para monitoreo de manera regular, que permiten a los administradores más experimentados del gobierno hacer seguimiento a los resultados, pero los administradores del sector público en general no hacen uso de estos recursos de forma efectiva. Debido a que Brasil, Chile, Costa Rica y Panamá utilizan clasificaciones presupuestales por programas, pueden verificar si los fondos han sido gastados en los objetivos propuestos, aunque en general esto sólo es posible al nivel nacional. Brasil, Chile y Costa Rica han integrado sus presupuestos de inversión y de gastos recurrentes, pero los demás países tienen dificultades para evaluar las implicaciones de largo plazo de los gastos de capital sobre sus operaciones recurrentes, debido a que sus presupuestos son desagregados.

Una segunda dificultad es la debilidad de los marcos de control y auditoría internos. Entre los países estudiados, solamente en Chile utilizan los administradores del sector público los resultados de las auditorías internas como una forma de retroalimentación administrativa. Costa Rica también ha desarrollado unos procedimientos que satisfacen los estándares reconocidos internacionalmente en esta área.

Una tercera dificultad es que los sistemas de vigilancia independiente aún deben desarrollar un nivel de solidez suficiente para construir un marco que permita hacer una devolución plena de la responsabilidad y, por tanto, de la rendición de cuentas en la implementación de los programas del gobierno. La ISA de Chile es efectiva y la de Brasil está en proceso de mejoramiento. Sin embargo, en ninguno de los dos países se producen opiniones de los auditores acerca de las declaraciones financieras consolidadas de los gobiernos, de forma tal que satisfaga estándares internacionalmente reconocidos. Las legislaturas de la región son “típicamente caracterizadas por presentar problemas operativos, administrativos y de recursos, que limitan el cumplimiento de sus responsabilidades legislativas, representativas y de vigilancia” (Santiso, 2004). Finalmente, como se comentó antes, la sociedad civil no tiene aún la capacidad de ser determinante debido a deficiencias en el marco legal, o debido a la carencia de conocimiento técnico en el tema de las finanzas públicas.

Como se mencionó al comienzo del capítulo, un prerrequisito para el logro de la calidad en el uso de los recursos públicos es que el país implemente de manera exitosa programas que permitan avanzar en los tres niveles descritos en el capítulo. Asimismo, que ataque las deficiencias en todos los niveles simultáneamente, de manera que no se

deteriore el avance en ninguno de ellos. El ejemplo de Brasil, en conjunto el de segundo mejor desempeño entre los países estudiados, es ilustrativo.

Brasil tiene un marco legal de AFP razonablemente sólido, que incorpora una ley de responsabilidad fiscal bastante imitada. Adopta un presupuesto integral compilado a través de un proceso participativo que incluye las agencias sectoriales y la sociedad civil. También incorpora un marco de planeación de mediano plazo y cuenta con un sistema integrado de administración financiera que, aunque anticuado, tiene la capacidad de capturar información sobre la ejecución presupuestal sobre una base oportuna y precisa. Finalmente, a pesar de las restricciones presupuestales, la ISA de Brasil es una de las más fuertes en la región y progresa de manera continua hacia la adopción de buenas prácticas internacionales, como las técnicas de auditoría de desempeño. En otras palabras, Brasil está avanzando en los tres niveles.

Con todo, Brasil aún enfrenta desafíos en la adopción de una restricción presupuestal firme (nivel 1) ya que los pronósticos de ingresos son ajustados hacia arriba durante la consideración del presupuesto por parte del legislativo. Adicionalmente, a pesar de que el gobierno articula sus prioridades estratégicas en un marco plurianual (nivel 2), estas prioridades son distorsionadas por el amplio uso de compromisos presupuestales mandados por la constitución. Estos dos factores afectan la disponibilidad de fondos previsible (nivel 3) para la implementación de los programas de gobierno aprobados. Por último, el efecto es impedir que el gobierno logre una buena calidad en el uso de su gasto. Por ejemplo, a pesar de que el porcentaje de PIB que se gasta en educación es cercano al promedio de la OCDE, Brasil presenta un pobre resultado en las mediciones PISA de desempeño de los estudiantes, realizadas por la OCDE, en comparación con países con niveles de gasto similares en educación (OCDE, 2005).²⁵

25 El Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) es una evaluación trienal internacionalmente estandarizada, aplicada a jóvenes de 15 años de edad para medir su desempeño escolar.

3

Hallazgos a partir de los Informes de Evaluación de Sistemas de Adquisiciones de País (IESAP)

Este capítulo enumera los principales hallazgos hechos a partir de la revisión de los Informes de Evaluación de sistemas de adquisiciones de país. Como se mencionó con antelación, la OCDE ha desarrollado y está probando en la actualidad una Metodología para la evaluación de los sistemas de adquisiciones nacionales. Bajo el marco de la OCDE, unos indicadores de base sirven para realizar una comparación de los sistemas de adquisiciones con respecto a los estándares internacionales en cuatro dimensiones: 1) marco legal y regulatorio; 2) arquitectura institucional; 3) administración de operaciones, y 4) supervisión independiente. Debido a que esta herramienta proporciona un marco que es cada vez más ampliamente reconocido, la presentación de los hallazgos hechos a partir de esta revisión están muy cercanamente alineados con estas cuatro dimensiones.

Las acciones a continuación presentan una discusión analítica de las adquisiciones del Estado en ALC. La primera sección resume los desarrollos globales en el tema a lo largo de los últimos 20 años. La siguiente sección resume el estado de las adquisiciones del Estado en la región, permitiendo así comparar el progreso de ésta con las tendencias globales. Las últimas cuatro secciones están dedicadas al análisis de la forma como los países de ALC estudiados han abordado las cuatro dimensiones mencionadas. Cada sección concluye con un cuadro que resume los juicios de los autores acerca del desempeño de los países en cada dimensión.

Desarrollos globales recientes en materia de adquisiciones del Estado

Las adquisiciones del Estado constituyen una de las funciones gubernamentales que ha cambiado más rápidamente. A lo largo de los últimos 15 años, las adquisiciones del Estado han pasado de ser una función administrativa a ser una responsabilidad estratégica que juega un papel fundamental en la AFP, en la calidad de gobierno, en la promoción del desarrollo económico y en la integración comercial. Sin embargo, el ritmo y avance de su evolución ha sido disparejo, y en muchas economías en desarrollo aún existen vestigios del concepto de adquisiciones del Estado como una

función procedimental. Así mismo, en la mayoría de países las adquisiciones no han sido plenamente integradas y alineadas con la visión estratégica y los objetivos del gobierno, convirtiéndose así en un obstáculo en vez de un apoyo para la consecución de dichos objetivos.

Hasta comienzos de la década de 1990, la función de adquisiciones por lo general había estado confinada a la aplicación de las normas del gobierno para la adquisición de bienes, servicios y obras civiles. Las unidades de adquisiciones operaban en ministerios individuales y las agencias gubernamentales trabajaban de manera aislada, estando sus responsabilidades limitadas al procesamiento de las órdenes de compra o a la administración de licitaciones competitivas. Esas unidades de adquisición emitían recomendaciones para la adjudicación de contratos para aprobación por parte de los funcionarios de rango superior y el posterior procesamiento de éstos por las unidades legales o financieras de la organización. Las unidades en general tenían escasez de funcionarios y éstos carecían de educación formal en el tema. La función en sí misma era considerada como una actividad de trastienda que recibía poca o episódica atención, únicamente cuando surgía algún escándalo o equivocación.

El concepto moderno de adquisiciones del Estado es que éstas se constituyen en un apoyo esencial para el buen desempeño del sector público y para el logro de las metas económicas y sociales del gobierno; en otras palabras, es una parte integral de la AFP y se está transformando de ser una tarea meramente procedimental a ser una actividad gerencial e intensiva en conocimiento, que apoya el buen gobierno y fortalece la rendición de cuentas.

La profesión de comprador se está viendo afectada de manera profunda por esta evolución. A nivel operativo, los funcionarios de adquisiciones tienen una menor probabilidad de ser administradores de una actividad que únicamente requiere algo de conocimiento y la aplicación de unas normas. En cambio, en la actualidad cada vez más necesitan ser gerentes de un proceso que requiere un conjunto de conocimientos y que es guiado por principios éticos y de responsabilidad. El antiguo burócrata de adquisiciones está siendo reemplazado gradualmente por gerentes de contratos o de logística con buena capacitación, cuyo trabajo no consiste únicamente en aplicar las normas sino también en operar dentro de un mercado sofisticado con una cada vez mayor complejidad comercial y tecnológica. A nivel político, quienes toman decisiones son ahora más conscientes acerca del impacto potencial que las adquisiciones del gobierno tienen sobre el uso eficiente de los recursos y la prestación de servicios, sobre la obtención de legitimidad y credibilidad para el gobierno y sobre el apoyo a los programas económicos y sociales.

Importantes desarrollos a comienzo de la década de 1990 provocaron este cambio de perspectiva. Algunos de estos eventos obligaron a los gobiernos a focalizarse en las adquisiciones, en la medida en que buscaron adaptar sus sistemas nacionales a los acuerdos internacionales de comercio y a las nuevas preocupaciones del mercado.

Adicionalmente, la creciente preocupación de la sociedad civil acerca de la corrupción y sus mayores exigencias de responsabilidad y resultados, pusieron a los políticos sobre aviso acerca de la importancia de las adquisiciones como una función estratégica del gobierno. Varios eventos o desarrollos en este período sirvieron como importantes impulsores para reformar las adquisiciones del Estado:

- En 1992, los miembros de la Comunidad Europea firmaron el Tratado de Maastricht, creando la Unión Europea. La multiplicidad de sistemas nacionales de adquisiciones se constituía en un impedimento para el libre comercio y obligó a los gobiernos a armonizarlos. A comienzos de la década de 1990, la Comisión Europea emitió una guía sobre las adquisiciones públicas con el fin de abrir una discusión sobre el sistema con el sector público, los organismos de contratación y otros interesados (Nielse y Treumer, 2005). El resultado fue un llamado a la simplificación, modernización y flexibilización del sistema, que culminó en directivas para adquisiciones del Estado adoptadas en marzo de 2004.
- En 1994, la Ronda de Uruguay del GATT culminó con la firma, en abril de 1994, del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) y la creación de la Organización Mundial de Comercio en 1995. El ACP introdujo un marco multilateral para las adquisiciones del Estado, orientado a lograr una mayor liberalización y expansión del comercio mundial.
- En 1994, la Comisión de Naciones Unidas sobre Legislación Comercial Internacional (UNCITRAL) publicó la Ley Modelo sobre compra de bienes, construcción y servicios. Se emitió “en respuesta al hecho de que en un conjunto de países la legislación existente en relación con las adquisiciones del Estado es inadecuada y obsoleta”, dando como resultado ineficiencia e ineffectividad en el proceso de adquisiciones, patrones de abuso y el fracaso de los gobiernos para obtener valor por su dinero al utilizar los recursos públicos (UNCITRAL, 1999).
- A mediados de la década de 1990, las organizaciones internacionales para el desarrollo cambiaron su enfoque de la debida diligencia en el proceso de adquisiciones, de la supervisión del cumplimiento del prestatario con sus políticas y procedimientos hacia el análisis sistémico, la evaluación de riesgo y la asesoría en materia de políticas para mejorar los sistemas nacionales.
- A comienzos de la década de 1990, la innovación tecnológica hizo disponibles nuevas herramientas para las adquisiciones electrónicas, que revolucionaron la forma en que los gobiernos conducían sus negocios. Estas tecnologías hicieron posible minimizar o eliminar la interacción entre los funcionarios de adquisiciones y los oferentes, reduciendo la oportunidad de colusión. La nueva tecnología también permitió el uso de métodos de adquisición más eficientes (como subastas inversas y compras por catálogo bajo contratos marco), una

mayor competencia y la posibilidad de un mejor monitoreo de las adquisiciones y de una planificación mejor informada.¹

- En 2006, la OCDE comenzó a trabajar en la producción de una herramienta estandarizada de diagnóstico para evaluar los sistemas de adquisiciones públicas y su desempeño (OCDE, 2006). La meta de largo plazo es que esta herramienta evolucione de manera gradual hacia un conjunto internacionalmente aceptado de estándares de buenas prácticas para las adquisiciones del Estado, que puedan ser utilizados por los gobiernos como guía e instrumento de vigilancia.

Situación de las adquisiciones del Estado en la región

Los actuales sistemas de adquisiciones del Estado en ALC fueron influenciados por la herencia cultural, legal y política de la colonización. Desde el punto de vista legal, la mayoría de sistemas se originaron en la ley napoleónica o romana (ley civil), bajo la cual las normas son codificadas y prescriptivas y las formalidades del procedimiento tradicionalmente se han cumplido de manera estricta. Bajo este sistema, en ALC los contratos entre ciudadanos privados y el Estado se convierten en contratos públicos regidos por la ley administrativa y son sujeto de un control judicial específico. Esta fundamentación legal genera necesidad de una regulación detallada (Trepte, 2004). En contraste, los países del Caribe heredaron el sistema de ley común, desde el cual los contratos están sujetos a la jurisdicción de las cortes civiles, que tratan al gobierno como a cualquier otro agente privado frente a un contrato y no le adjudican privilegios adicionales. A pesar de esa diferencia, una preocupación común a ambas subregiones ha sido asegurar la completa contabilización de los ingresos e impuestos, dando como resultado el desarrollo de un enfoque de control en el manejo de los recursos públicos, inclusive en los sistemas de adquisiciones. Sin embargo, este enfoque para el control no muestra preocupación por temas de economía o eficiencia.

Debido a esta orientación prevaleciente de control, la preparación de las leyes y de otras normas legales se ha dejado casi exclusivamente en manos de expertos legales.

1 La terminología relacionada con los nuevos enfoques para las adquisiciones del Estado no está plenamente establecida. Una *subasta electrónica inversa* es una subasta electrónica, dinámica, en tiempo real, entre la entidad compradora y los oferentes, quienes compiten entre sí para ganar el contrato mediante la oferta de propuestas sucesivamente decrecientes en precio o mejor evaluadas, a lo largo de un período establecido. Un *acuerdo marco* entre una o más agencias contratantes y uno o más oferentes o vendedores, establece los términos (precios y cantidades previstas) que determinarán los contratos por asignar durante el período.

Los expertos en adquisiciones, los políticos y los economistas del sector público han tenido escasa oportunidad de promover las ideas de la eficiencia económica o de los objetivos comerciales, como determinantes para diseñar las leyes. Como resultado, se ha desarrollado una cultura en la cual la formalidad de procedimiento sobrepasa la esencia de buenas decisiones comerciales. En ese contexto, no es sorprendente que los sistemas de vigilancia también hagan énfasis en el cumplimiento de las normas, en lugar de enfocarse sobre la calidad de los resultados y el manejo del riesgo. Finalmente, los funcionarios han desarrollado una cultura de aversión al riesgo y de excesivo rigor en la aplicación de las normas que, en el largo plazo, afecta el deseo de las compañías para competir por hacer negocios con el gobierno. Sencillamente, para ellas se ha vuelto muy costoso hacerlo, bien sea bajo regímenes legales napoleónicos o de la ley común.

Con frecuencia, los detonantes para hacer reformas en la regulación para las adquisiciones del Estado han sido los escándalos, los casos más notorios de corrupción, o la frustración acumulada con el sistema. En esas circunstancias, las reformas se han llevado a cabo apresuradamente mediante la adición de más controles y la aprobación de legislación para enfrentar la crisis, es decir, equipando la adición de más controles con la mejora en la transparencia, pero sin hacer un análisis detallado de las causas del problema. Con pocas excepciones, como Chile, las reformas no han sido objeto de una planificación cuidadosa, el consenso político y una administración con visión de futuro. Por ejemplo, una situación reciente de fracaso en una licitación en un país (el único oferente, que cotizó el doble del precio de mercado, fue el ganador de un contrato importante) provocó una andanada de publicidad en la prensa y la urgencia para reformar las leyes. Debido a la prisa por calmar la preocupación pública y aplacar a los medios de comunicación, el gobierno redactó y presentó al legislativo una nueva ley sin asignar tiempo para realizar consultas amplias con los interesados. El proyecto de ley no abordaba los principales problemas identificados en el IESAP, lo que llevó a que el gobierno perdiera, una oportunidad única para modernizar el sistema en aras de la conveniencia política.

Los gremios han sido otro factor importante para moldear el actual marco regulatorio en la región. Las asociaciones profesionales y comerciales han presionado por reformas en dos frentes. El primero es la promoción de legislación proteccionista, por ejemplo, mediante la exclusión de compañías extranjeras de los procesos de licitación, mediante la concesión de preferencias en precios u otras formas de tratamiento especial a las compañías domésticas. El segundo es la simplificación de las normas y la eliminación de requisitos y papeleos en los procesos de licitación, a fin de reducir los costos de transacción. Las compañías pueden ejercer una influencia más efectiva en los países más pequeños, en los cuales pueden capturar de facto el sistema. Aunque el avance ha sido limitado en cuanto a la simplificación del sistema, lo contrario es cierto en cuanto a la protección de las compañías locales.

Debido a los factores comunes que influenciaron su desarrollo, los sistemas de adquisiciones del Estado a través de la región tienen características comunes y enfrentan problemas similares. Sin embargo, el impacto de las deficiencias existentes sobre la eficiencia del gasto público y sobre el comportamiento de los mercados, depende en buena medida del tamaño de la economía.² Este factor de escala debe considerarse al evaluar la severidad de un problema en particular y las prioridades para la reforma. Así, aunque en Chile las adquisiciones del Estado representan únicamente el 3,5% del PIB, en Costa Rica representan el 20% y en Paraguay el 38%. El promedio para la región se encuentra entre 10 y 15%. En los países más pequeños, donde el Estado es el más grande comprador de bienes y servicios, sus adquisiciones pueden convertirse de facto en el determinante de los precios de los bienes y servicios que éste requiere. Aún más, puede ser fácil para los oferentes confabularse para aumentar los precios en forma artificial si la competencia se restringe a las firmas domésticas y estas son pocas, como es frecuentemente el caso.

No obstante, algunos factores perjudican la credibilidad y legitimidad de los gobiernos, independientemente del tamaño de su mercado. Ejemplos de estos son la falta de transparencia, los frecuentes escándalos de corrupción y la presencia de productos o construcciones subestándar. Estos factores siempre atraen el interés de los medios de comunicación y del público y afectan la confianza en el gobierno.

El resto de este capítulo plantea con mayor detalle los formidables desafíos a los que se enfrenta la reforma a los sistemas de adquisiciones del Estado en la región. Desde el punto de vista del contexto de los recientes desarrollos mundiales descritos en la sección anterior, es claro que, para ser exitosas, las reformas deben ser transformadoras. Tal transformación debe estar orientada a generar un cambio esencial en la cultura de control y en la concepción de la función por parte de los políticos, los expertos en política económica, los administradores de adquisiciones del Estado y los funcionarios estatales, ya que los meros ajustes técnicos al sistema por sí solo no funcionarán. La reforma requiere un conjunto explícito de objetivos estratégicos para regular y organizar los sistemas. La reforma no puede iniciarse simplemente como reacción ante una crisis. Arreglar el marco regulatorio o las instituciones, es necesario pero no suficiente. En cambio, los objetivos del sistema de adquisiciones deben sincronizarse con las metas estratégicas más amplias del gobierno. Véase, por ejemplo, la situación descrita en el recuadro 3.1, que ilustra la forma como un enfoque de proceso y control puede transformarse al tener como objetivo una mayor eficiencia, aun en el contexto de una cultura legalista.

2 El caso de Honduras es de alguna manera excepcional, debido a que las agencias internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Internacional para el Desarrollo, financian alrededor del 75% de las adquisiciones públicas, que se realizan bajo las políticas y procedimientos requeridos por estas entidades.

Recuadro 3.1 *Panamá: múltiples sistemas regulatorios de las adquisiciones del Estado*

Panamá tiene tres conjuntos diferentes de regulaciones para las adquisiciones del Estado. Todas las adquisiciones realizadas por las agencias gubernamentales estaban reguladas, hasta hace poco, por la Ley 56 de 1995; una ley exageradamente formalista y enfocada al control, aunque vaga e imprecisa en algunos aspectos clave. Las provisiones de la ley eran fragmentarias y su interpretación estaba en manos, fundamentalmente, de las agencias de adquisiciones, lo que generaba resultados inconsistentes e impredecibles, así como la posibilidad de discriminación y arbitrariedad. En este marco, las adquisiciones del Estado generalmente eran percibidas como corruptas, ineficientes y poco confiables.

En lugar de adelantar una reforma fundamental de la Ley 56, los panameños establecieron dos marcos legales adicionales y paralelos. Uno es administrado por la Autoridad del Canal de Panamá y el otro por la Administración de la Seguridad Social (para la compra de medicamentos y otros bienes del sector salud). Estos dos sistemas son en general percibidos como más eficientes y confiables. Sus regulaciones se desarrollaron con un fuerte enfoque hacia la eficiencia y la economía de las compras, antes que hacia el cumplimiento de las normas y el control. Así, ambos sistemas cuentan con cláusulas de vigilancia apropiadas.

Marco legal y regulatorio

Uso de las normas para influir en el mercado

Como se mencionó, la mayor parte de sistemas regulatorios en la región se han desarrollado con un fuerte énfasis en el control; la eficiencia ha tomado un puesto secundario a la formalidad. Desde este enfoque, las leyes y regulaciones intentan influir en el comportamiento del mercado por medio de cláusulas específicas o de requisitos obligatorios, en vez de ser por incentivos. Por ejemplo, algunos países exigen la presencia de un contenido doméstico mínimo en cualquier oferta (en México, todas las ofertas deben incorporar mano de obra y materiales domésticos por un valor mínimo equivalente al 50% del costo total). De lo contrario, la propuesta es rechazada. Esto requisitos impiden que los oferentes adquieran insumos libremente y, por tanto, que propongan la oferta más económica. Igualmente, las leyes mexicanas y peruanas restringen la participación en las licitaciones competitivas nacionales a las compañías domésticas. Las compañías extranjeras no pueden competir, aun en el caso en que estén dispuestas a hacerlo bajo las normas establecidas.³ Un enfoque alternativo de política

3 Esas provisiones pueden ser indicativas de captura del sistema por parte de grupos económicos domésticos, aunque en algunos casos tales provisiones operan bien y pueden aplicarse de manera transparente, tal como sucede con la asignación de una cierta participación en el mercado para las compañías pequeñas y medianas o para grupos específicos en situación de desventaja.

podría ser otorgar una preferencia razonable en precio a las ofertas domésticas, sin restringir el grado de competencia al prohibir la participación de firmas extranjeras.

Enfoque sobre la regulación de las adquisiciones

Muy poco o ningún análisis se ha hecho en ALC acerca del impacto de la regulación sobre la eficiencia. Por lo general, las regulaciones se basan en modelos de otros países (especialmente Europa continental) o en las políticas sobre adquisiciones de los bancos multilaterales. También, como se indicó antes, se introducen normas para enfrentar debilidades que han sido reveladas por casos individuales de corrupción o escándalo, o bajo la presión de las compañías o de grupos de interés. Sin embargo, existe poca evidencia acerca de que la adopción de una regulación en particular sea el resultado de un análisis sistemático de costo-beneficio o de equidad. Por ejemplo, no se llevan a cabo análisis costo-beneficio sistemáticos acerca del impacto que la protección a los oferentes domésticos puede tener bajo la forma de precios más altos, obsolescencia tecnológica o ineficiencia en la industria. En algunos países de ALC, las compañías grandes están en capacidad de competir exitosamente en el mercado internacional sin ninguna protección, mientras que, especialmente en los países pequeños, la protección indiscriminada a la industria local puede terminar generando condiciones oligopólicas y permitiendo un ambiente corrupto.

Multiplicidad de regulaciones

El arreglo institucional prevaleciente en la región para la administración de las adquisiciones del Estado es la legislación centralizada y la administración descentralizada por parte de agencias individuales y ministerios del gobierno.⁴ En general, la regulación consiste en una ley nacional sobre adquisiciones del Estado (algunos países tienen leyes individuales para bienes, obras civiles y servicios) y un decreto regulatorio asociado. En general, las regulaciones y procedimientos detallados son dejados en manos de cada agencia. En países con regímenes federales (Argentina, Brasil, México), los estados o provincias también tienen sus propias leyes y regulaciones. Asimismo, la mayor parte de países tienen regulaciones especiales de adquisiciones para el caso de las empresas del Estado, como las industrias del petróleo o de servicios (por ejemplo, Petroecuador en Ecuador y algunas empresas grandes de servicios en Colombia) o excepciones a la ley, como las fuerzas militares en la mayoría de países. Otros conjuntos de regulaciones especiales se aplican a las corporaciones autónomas, en jurisdicciones regionales o

4 En algunos países del Caribe angloparlante (por ejemplo, Guyana), una junta administradora central lleva a cabo todas las adquisiciones del gobierno.

nacionales designadas y para propósitos específicos.⁵ En algunos países de ALC, hasta el 50% del total de las adquisiciones del Estado es regulado bajo regímenes especiales. La mayor parte de esos regímenes fueron necesarios debido a que las leyes nacionales de adquisiciones carecían de la agilidad y flexibilidad requeridas. Por ejemplo, los administradores de adquisiciones de Petroecuador consideran que la ley nacional es obsoletas e inadecuada para satisfacer las necesidades de su negocio, necesidades que son más afines a aquellas del sector privado. Políticamente ha sido más fácil desarrollar sistemas nuevos y hechos a la medida de las necesidades de agencias autónomas, que reformar las leyes nacionales obsoletas.

La multiplicidad de regímenes de adquisiciones y la diversidad de regulaciones detalladas en las agencias tienen un impacto directo sobre los costos debido a que los oferentes tienden a especializarse en ofertar para contratos con una o unas pocas agencias gubernamentales, fragmentando, en consecuencia, el mercado y reduciendo la competencia. En ocasiones, esta situación crea una “mentalidad de club” que puede conducir a la confabulación y a otros abusos. Por ejemplo, en Costa Rica los contratistas indicaron que era más fácil para ellos especializarse en hacer ofertas para trabajar con una única o unas pocas agencias, para las cuales conocían bien las normas aplicables. Aparte de limitar la competencia, tal sistema produce una situación en la cual los costos agregados de transacción derivados de la administración de múltiples sistemas regulatorios pueden ser significativos para el gobierno y para el público. Para el sector privado, los costos de preparar documentación que satisfaga una multiplicidad de requerimientos para distintas agencias, también son significativos. Contratistas y consultores entrevistados en Chile manifestaron cómo la preparación de ofertas para contratos con el gobierno era al menos dos veces más costosa que la preparación de ofertas para proyectos similares con el sector privado, debido al mayor número de requerimientos oficiales y al tiempo involucrado.

Esta proliferación de regulaciones constituye un enorme obstáculo para el avance de las buenas prácticas internacionales, basadas en igualdad de acceso y de tratamiento. También complican la negociación de acuerdos de libre comercio en los cuales la armonización de las normas de adquisiciones del Estado es, invariablemente, un tema importante en la agenda. Además, la existencia de múltiples regímenes regulatorios aumenta los riesgos legales de aquellos que hacen negocios con el gobierno. Una razón

5 En ocasiones, otras organizaciones gozan de regímenes especiales de adquisiciones creados para un propósito específico y finito. Un ejemplo, lo constituye una agencia asociada con el proceso de reconstrucción llevado a cabo como respuesta a la devastación causada por el Fenómeno del Niño. A pesar de que la reconstrucción finalizó hace tiempo, la agencia sigue siendo responsable de tareas que no están claramente relacionadas con el objetivo original, a fin de poder tomar ventaja de un régimen de adquisiciones más ágil y más actualizado que satisfaga otras necesidades del gobierno.

importante para esto es que la carencia de una única función regulatoria da como resultado que cada agencia desarrolla su propia interpretación de la ley y de la jurisprudencia (Costa Rica). Un ambiente como éste aumenta la arbitrariedad y el abuso. Este tema es particularmente importante en una región tradicionalmente adversa al arbitramento u otras formas alternativas de resolución de disputas.⁶ La práctica y procedimientos judiciales, aun en el caso de disputas relativamente simples, se consideran como poco confiables, impredecibles, costosos y lentos, situación que empeora cuando las disputas son resueltas en cortes provinciales o estatales en los regímenes federales. Los oferentes, por tanto, tienen en cuenta este riesgo y a aumentan sus precios o se desincentivan para participar.

Sistemas sobrecargados de procedimientos

La administración de las adquisiciones del Estado a lo largo de ALC se caracteriza por una excesiva formalidad procedimental. Cuando surgen problemas debido a las deficiencias del sistema, los gobiernos añaden a las regulaciones y controles existentes nuevas regulaciones y controles a manera de parches, creando un conjunto de normas que, en ocasiones, se convierte en algo contradictorio y agrega costos sin agregar valor. Por tanto, los países necesitan reducir y alinear la acumulación de normas con el fin de aumentar la transparencia y ahorrar tiempo de procesamiento. Los procedimientos excesivos fortalecen también un ambiente en el cual son comunes los “pagos para facilitación”, hechos para acelerar las decisiones; también incentivan el fraccionamiento de los contratos (esto es, dividir grandes compras en pequeños paquetes) o conducen a argumentar “circunstancias excepcionales” para evadir el proceso competitivo. Los IESAP de Costa Rica y Brasil mencionaron el fraccionamiento como un problema existente. En Brasil, el gobierno federal reconoce que un 50% o más de las adquisiciones públicas federales se da a través de métodos no competitivos, principalmente con el fin de evitar el largo proceso de licitación.

Con la intención de evadir sus propias leyes, muchos países y agencias recurren a la utilización de agencias de Naciones Unidas, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de Naciones Unidas para Servicios de Proyectos, como agentes de compras. Brasil, Colombia, Guatemala y Honduras, entre otros, hacen uso extensivo de estas agencias, no sólo para emergencias sino también para las operaciones normales. La presión de tener que gastar los recursos en un corto tiempo antes de la finalización del año fiscal también incrementa el

6 Muchos países han adoptado la Doctrina Calvo, formulada en la segunda mitad del siglo XIX para protegerse de la intervención de gobiernos extranjeros en las disputas legales con sus nacionales. Una extensión de esta doctrina impide a las entidades extranjeras actuar como árbitro en disputas y exige que estas sean remitidas a los juzgados locales.

uso de estas agencias. A pesar de que estos arreglos pueden producir beneficios de corto plazo, en el largo plazo alivian la presión para reformar el sistema y añaden costos al proceso de adquisiciones. Asimismo, no existe evidencia de que haya una estrategia formal para finalizar el uso de estas agencias como agentes de adquisiciones. El recuadro 3.2 ilustra la forma como el exceso de procedimientos afecta las operaciones de adquisiciones en Brasil y Panamá, aun en el caso en que se recurre al PNUD en Panamá.

Regulación excesiva o escasa a alto nivel

Los rígidos marcos regulatorios que operan en muchos países no permiten una adaptación rápida a las condiciones del mercado rápidamente cambiantes y a nuevas técnicas de adquisición. En particular, los instrumentos regulatorios de alto nivel incorporan un detalle excesivo que sería más apropiado incluirlo en instrumentos de más bajo nivel, como directivas, manuales, documentos estándar de licitación y contratos proforma (México, Brasil⁷). Colombia aprendió esta lección después de una experiencia en la cual el legislativo se tomó cuatro años para aprobar reformas a la ley de adquisiciones del Estado, demorando considerablemente la modernización del sistema.

En contraste, en Guatemala, Honduras y Jamaica las leyes de adquisiciones son vagas o tienen vacíos. Ante la falta de una responsabilidad clara sobre los aspectos regulatorios, las agencias de vigilancia a menudo llenan este vacío. Por ejemplo, en Costa Rica, el contralor general regula áreas de ambigüedad a través de instrucciones y jurisprudencia y puede derogar la interpretación de la ley que hacen las agencias de gobierno. Aun en países que han formado de manera reciente sus sistemas regulatorios, no se ha considerado lo suficiente cuál debe ser el contenido de la ley (la más difícil de modificar) o el de las regulaciones que la apoyan (más fáciles de reformar) o el de las instrucciones administrativas cooperativas o el de los documentos (el más fácil de cambiar).

El cuadro 3.1 resume los temas legales y regulatorios que aún requieren atención en toda la región, que se mencionan con mayor frecuencia en los IESAP de la muestra, así como la severidad de estos en cada país. A través de todos estos países, es enorme el espacio que resta para mejoramiento en el ambiente legal básico y regulatorio.

7 En Brasil, se exige que todas las instrucciones y guía para los funcionarios esté consagrada en una ley. Por tanto, dichos funcionarios no pueden ser llamados a responder por no seguir instrucciones contenidas en, por ejemplo, guías procedimentales emitidas por las entidades pero que no están consagradas en forma de ley.

Recuadro 3.2 Panamá y Brasil: el impacto de procedimientos excesivos de adquisiciones

En Panamá, una evaluación hecha por los ministerios proporcionó algunas ideas acerca de cuáles eran los cuellos de botella que incidían en las demoras e ineficiencias. Por ejemplo, en el Ministerio de Educación, la contratación requería 20 procesos administrativos divididos en 84 pasos, de los cuales todos menos un proceso y dos pasos eran requisitos internos del Ministerio. El tiempo promedio para un proceso simple de adquisiciones es de seis meses. En el Ministerio de Salud, la contratación requiere 18 procesos administrativos divididos en 69 pasos, que con la excepción de un proceso y los pasos, son todos requisitos del Ministerio. Por lo general, el Ministerio de Obras Públicas se toma 246 días para completar un proceso bajo la Ley 56, y 180 días para procesarlo utilizando al PNUD como agente financiero. Incluso en este contexto simplificado, el Ministerio debe completar 38 pasos antes de permitir que un contratista inicie labores.

En Brasil, la ley de adquisiciones aprobada en 1993 le da una mayor importancia al cumplimiento de los procedimientos administrativos antes que a la sustancia de las adquisiciones. Éste énfasis es una fuente de frecuentes y largas disputas que suelen terminar en los juzgados. En consecuencia, las agencias públicas tienen un fuerte incentivo para recurrir al Artículo 24 de la ley, que establece 24 excepciones al cumplimiento de los procedimientos competitivos. Para enfrentar el problema, el gobierno ha invertido en modernas infraestructura y sistemas, como la subasta inversa (*pregao*) que proporciona un proceso de compra rápido y simple para bienes que no son de disponibilidad inmediata y servicios no complicados, con la intención de evitar las compras directas. Durante el período 2001-2002, el uso del *pregao* redujo en un 20% el número de contratos otorgados a través de métodos no competitivos.

Cuadro 3.1 Marco legal y regulatorio para las adquisiciones

Tema	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	República Dominicana	Guatemala	Honduras	Jamaica	Panamá	Paraguay
Calidad del sistema regulatorio	2	2	2	2	3	3	3	2	2	1
Marco regulatorio	3	3	3	3		3			3	
Manuales e instrucciones para adquisiciones	3	2	3	3	3	3	3	2		2
Documentos estándar para licitación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2
Marco para la selección de consultores		2	3	3		3			2	
Año en que se instauró la actual ley de adquisiciones (la mayoría de las leyes han sido reformadas desde su emisión inicial)	2002	2004	1993	1996	2006	1992	2001	ND	2006	2003

Nota: 1 = adecuado o superior; 2 = podría beneficiarse de su fortalecimiento; 3 = débil; celda vacía = sin reporte en el IESAP. Estas calificaciones reflejan un juicio cualitativo a partir del diagnóstico subjetivo presentado en los IESAP.

Arquitectura institucional

Visión unificadora y coordinación entre agencias

En la mayoría de países de ALC estudiados, no existe una única agencia que esté designada para tomar el liderazgo en cuanto a la formulación y coordinación de la política de adquisiciones. Los principales protagonistas normalmente son los Ministerios de Finanzas y planificación, los Ministerios de Obras Públicas y las grandes empresas de energía. La oficina del contralor, o su equivalente, también jugó un papel importante en dar forma al sistema.

Los IESAP no reportan la existencia en ningún país (posiblemente con la excepción de Chile) de un mecanismo sustancial y formal de coordinación entre agencias. Tal mecanismo podría servir como foro para reconciliar las regulaciones y asegurarse de que sean consistentes con los objetivos de política y planes de desarrollo del gobierno. Con frecuencia, las agencias tienen objetivos diferentes o divergentes y carecen de un mecanismo institucional para el alineamiento y la coordinación entre ellas y los objetivos y estrategias generales del gobierno. Por ejemplo, a pesar de que el Ministerio de Finanzas puede estar interesado en la promoción de la competencia para obtener precios más bajos, el Ministerio de Industria y Comercio puede estar emitiendo instrucciones que limitan la participación de las firmas extranjeras para actuar como oferentes en los contratos con el gobierno, lo cual puede aumentar los precios. Las frecuentes disputas internas por obtener dominancia en la arena de las adquisiciones públicas, también obstaculizan el avance hacia la implantación de mejores sistemas. Por ejemplo, en Colombia la implementación de la reforma a la legislación de adquisiciones se demoró en muy buena medida debido a la carencia de acuerdo entre las tres agencias gubernamentales líderes. A pesar de que se han hecho propuestas para crear consejos públicos de adquisiciones a nivel del gabinete ministerial para garantizar tal coordinación, en la actualidad no existe ninguno.

Administración del sistema

En un esfuerzo por mitigar el impacto de la proliferación de regulaciones y procedimientos, varios países han creado organizaciones o unidades para supervisar el desempeño de las operaciones de adquisiciones, analizar los mercados y desarrollar estrategias de adquisiciones, emitir regulaciones y procedimientos, formular políticas, proveer capacitación y resolver disputas precontractuales. Ejemplos de este tipo de agencias son OSCE (Organismo Supervisor de Compras del Estado, antes llamado Consucode) en Perú, la Secretaría de la Función Pública en México, la Dirección General de Contrataciones Públicas en Paraguay y la Comisión Nacional de Contratos en Jamaica. Sin embargo, la mayoría de esas agencias no tienen la influencia política para cumplir con sus deberes y muchas enfrentan dificultades para hacer valer sus mandatos (*ver* recuadro 3.3).

Recuadro 3.3 *Costa Rica: la lucha de un organismo regulador de las adquisiciones públicas*

De acuerdo con las estipulaciones de la Ley 8131 de Costa Rica, la Oficina General para la Administración de Bienes y Servicios Administrativos (DGABCA) del Ministerio de Finanzas, es el organismo que supervisa la adquisiciones de bienes. DGABCA ejerce un papel normativo (es decir, que emite guías, regulaciones, políticas y sistemas de información). También supervisa las agencias del gobierno central, que desde 2002 han sido responsables de sus propias unidades institucionales de adquisiciones. De la misma forma, las municipalidades también tienen sus propias unidades.

La más significativa limitación que enfrenta DGABCA es la carencia de personal y de presupuesto para cumplir su rol actual. Además, la ley de adquisiciones excluye de su ámbito las instituciones autónomas, que representan el 92% del presupuesto asignado a las adquisiciones públicas. Las actividades de DGABCA se han concentrado más que todo en el desarrollo de Comprared, una red electrónica de adquisiciones que hasta el momento se ha implementado únicamente en el gobierno central.

En vista de esta situación, el IESAP recomendó: “A pesar de que las acciones de DGABCA se orientan en la dirección adecuada, sería conveniente establecer un organismo consultor supervisor de la totalidad del sector público, que proporcione liderazgo y vigile la visión estratégica del sistema de contratación. Para este fin será necesario proponer reformas legales que permitan a la presidencia cumplir ese objetivo”.

Adquisiciones por medios electrónicos

El avance en el desarrollo de plataformas de adquisiciones por medios electrónicos ha sido esperanzador. La mayoría de países las concibe como un determinante potencial de la modernización, una mayor transparencia y una mayor eficiencia. Brasil, Chile y México han sido pioneros en el uso de este tipo de sistema (*ver* recuadro 3.4). Colombia, Panamá y Paraguay han finalizado la primera fase de mejoras al sistema, que brindan información acerca de oportunidades de negocio y de regulaciones. Están comenzando una segunda fase para establecer capacidades de transacción y enlaces con los sistemas de ejecución presupuestal. El desarrollo de las adquisiciones por medios electrónicos en Guatemala tiene un buen avance, pero al momento de la ejecución del IESAP el sistema estaba subutilizado. República Dominicana, Honduras y Guatemala tenían aún por delante el desarrollo de las estrategias básicas para establecer este tipo de sistema.

A pesar del progreso realizado en los desarrollos técnicos de las adquisiciones por medios electrónicos, varios factores han impedido el uso de todo su potencial. Una legislación arcaica, originalmente desarrollada para métodos basados en el papel ha impedido el avance en México y Perú. En la mayoría de países, las más grandes agencias gubernamentales prefieren mantener sus propios sistemas de adquisiciones por medios electrónicos (a menudo vistos como símbolo de prestigio y de sofisticación técnica),

Recuadro 3.4 *Chile: promoción de la participación en las adquisiciones por medios electrónicos*

La falta de participación por parte de las agencias de adquisiciones y de los oferentes debido a falta de conocimiento y de apoyo técnico, era una de las principales razones del fracaso de la fase inicial de Chilecompra, el más avanzado sistema de adquisiciones por medios electrónicos en la región en la actualidad. Por tanto, un elemento central del Plan Estratégico del Programa de adquisiciones públicas de Chile es el desarrollo e implementación de programas a largo plazo para la difusión de la asistencia técnica a los usuarios y oferentes y, en particular, a las oficinas regionales y las municipalidades. Debido a que se espera que la modernización del sistema de adquisiciones produzca considerable ahorro, las agencias de gobierno están en la obligación de cubrir, con sus propios recursos, los gastos de asistencia técnica y capacitación. Este requisito aparentemente no ha sido un gran problema para las agencias nacionales, pero muy probablemente sea una restricción para las pequeñas municipalidades.

La asistencia técnica incluye las siguientes actividades principales: 1) difusión intensiva y capacitación de agencias del Estado a través del Programa de excelencia en gestión de abastecimiento, ligado al Programa de mejoramiento de gestión del Ministerio de Finanzas; 2) desarrollo de recursos humanos a través de la capacitación en el trabajo y de capacitación formal del personal, incluyendo la puesta en marcha de cursos universitarios sobre la administración de las adquisiciones, y 3) apoyo técnico a las agencias usuarias en temas específicos relacionados con la operación de Chilecompra. El apoyo a los oferentes se focaliza en: 1) establecimiento de un Registro Nacional de Oferentes; 2) difusión de información acerca de los beneficios de Chilecompra; 3) apoyo a las pequeñas y medianas empresas, y 4) difusión de oportunidades comerciales a nivel nacional e internacional.

debido a que el gobierno no puede obligarlas a usar un único sitio oficial. Convencer a estas agencias para cambiarse a un nuevo sistema que no les es familiar, es un obstáculo mayor para la unificación. En Guatemala y Chile ha sido difícil integrar a las municipalidades en el sistema central de adquisiciones por medios electrónicos, debido a que esto violaría los principios de descentralización y autonomía. En Paraguay, la carencia de conectividad a Internet y sus altos costos (hasta tres veces más que en los países vecinos) ha obligado a la Dirección General de Contratación Pública a instalar cabinas de Internet en las municipalidades y en otras oficinas públicas, para facilitar el acceso al sistema. El prejuicio cultural también ha impedido la difusión de este tipo de plataforma, pues algunos oferentes aún no confían en los niveles de seguridad de los sistemas electrónicos y prefieren las transacciones hechas en papel. Como resultado, los gobiernos han tenido que continuar operando en paralelo los procesos electrónicos y en papel.

Además de su alto costo, la proliferación de páginas de Internet para la realización de adquisiciones por medios electrónicos genera otros problemas. Primero, los estándares para el mantenimiento de información básica, como la información regulatoria, pueden variar de un sistema a otro. Idealmente, sólo un sitio oficial debería estar designado para proporcionar información básica a los oferentes, contratistas y al público en general, con el fin de limitar la distribución de información inconsistente y los

resultantes errores en las ofertas. Segundo, un sitio único podría capturar de manera precisa la totalidad del ciclo de la compra y proporcionar información relacionada para propósitos analíticos, investigativos y de vigilancia de resultados. Sin embargo, la multiplicidad de sistemas electrónicos ha impedido que los esfuerzos realizados lleguen a este ideal. Tercero, la integración entre los sistemas de adquisiciones y de presupuesto se hace más difícil debido a la necesidad de crear interfaces apropiadas entre cada sistema electrónico individual y el sistema presupuestal. En algunos países, las agencias que tienen sistemas individuales son obligadas a capturar de forma manual la información acerca de sus transacciones en los sistemas de ejecución presupuestal, con los consiguientes mayores costos y probabilidad de error.

El cuadro 3.2 ilustra la problemática de la arquitectura institucional de las adquisiciones del Estado, mencionada con mayor frecuencia en los IESAP de la muestra, por su necesidad de atención en la región y la relativa severidad de los problemas. Chile se encuentra sustancialmente adelante de los demás países. Brasil y Paraguay han modernizado algunos elementos de su arquitectura de adquisiciones, pero, en general, hay un amplio espacio para el mejoramiento.

Cuadro 3.2 *Arquitectura institucional para las adquisiciones del Estado*

<i>Tema</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>República Dominicana</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Jamaica</i>	<i>Panamá</i>	<i>Paraguay</i>
Compromiso político con la reforma	2	1	2	3	3	2	3	3	1	
Visión, estrategia y plan comprensivo para las adquisiciones públicas	2	1	2	3	3	3	3	3	2	2
Idoneidad y número de los profesionales de adquisiciones	3	2	3	2		3	3	3	3	3
Sistemas de acreditación y programas de desarrollo profesional continuado	3	2	3	3	3	3	3	3	3	2
Carrera laboral definida y ascensos basados en méritos	3	3	3	3		3	3	2	3	3
Órgano regulador designado	3	1	2	2		2		3	2	1
Coordinación institucional de las políticas de adquisiciones	1	1	2	3		2		3	2	1
Estado del desarrollo de las adquisiciones por medios electrónicos	2	2	3	3	3	2	3	3	3	2

Nota: 1= adecuado o superior; 2 = podría beneficiarse de su fortalecimiento; 3 = débil; celda vacía = sin reporte en el IESAP. Estas calificaciones reflejan un juicio cualitativo a partir del diagnóstico subjetivo presentado en los IESAP.

Manejo de operaciones

Planificación y ejecución presupuestal

A través de ALC, en general la coordinación entre la planeación y la implementación de las adquisiciones del Estado, por un lado, y la planificación y ejecución presupuestal, por el otro es pobre. Esta observación es importante debido a que tal integración facilitaría la vigilancia sobre el uso de los recursos y minimizaría el riesgo de soborno para agilizar los pagos. Los planes agregados plurianuales no necesariamente se reflejaban en los planes plurianuales de las agencias de gobierno individuales. Una desalineación similar ocurría entre los presupuestos anuales nacionales y los planes operativos y de adquisiciones de las agencias. La incertidumbre y los cambios frecuentes en los planes de adquisiciones del gobierno afectan la presteza del sector privado para satisfacer las demandas del sector público, particularmente para bienes que deben ser manufacturados contra orden y que requieren una programación previa de producción en planta. En consecuencia, las empresas del sector privado tienen en cuenta las demoras o la falta de previsibilidad de los pagos, fijando mayores precios.

Resolución de disputas

Veintitrés países de ALC han adherido a la Convención de Naciones Unidas para el Reconocimiento y Ejecuciones de las Sentencias Arbitrales Extranjeras (1958), bajo la cual los países se comprometen a hacer cumplir las adjudicaciones arbitrales realizadas en el extranjero. Diecinueve países ratificaron la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional (1975). No obstante, la resolución de disputas precontractuales y contractuales es un área en la cual falta mucho trabajo por hacer. Como se menciona más adelante, la región es en general reticente a resolver los conflictos fuera de las cortes. Debido a que las cortes de la región son lentas y burocráticas, y a que algunas son vulnerables a la corrupción, la ausencia de mecanismos alternos bien regulados y efectivos para la resolución de disputas desincentiva la competencia y aumenta los precios. Esta debilidad crea también un terreno fértil para el abuso y la arbitrariedad y va en detrimento de la credibilidad y legitimidad del gobierno. Chile, México, Panamá, Paraguay y Perú tienen mecanismos especializados para tratar las disputas precontractuales, pero en la mayoría de países la agencia contratante es el único lugar al cual puede acudir fuera de los tribunales. Es común que no exista una regulación general acerca de los procedimientos, términos de resolución u obligación de hacer seguimiento y de publicar las decisiones judiciales. Una situación similar caracteriza a las disputas contractuales, debido a la reticencia de los gobiernos a aceptar provisiones de arbitraje o de mecanismos alternativos de resolución de disputas como primera opción en lugar de los tribunales.

Disponibilidad de información

En los países estudiados, pocos sistemas de adquisiciones captan información confiable y relevante acerca de las operaciones de adquisiciones, su desempeño y resultados. La existencia de información completa es fundamental para evaluar el desempeño agregado de un sistema de adquisiciones, verificar su cumplimiento de la ley, comparar precios, analizar tendencias del mercado y desarrollar estrategias de administración de la cadena de suministro. Simultáneamente, la publicación regular de informes que contengan información relevante y fácilmente comprensible, es esencial para fortalecer la participación de la sociedad civil. Al ser evaluados, se encontró que la mayoría de los sistemas no tenían una base central de información que fuera de fácil acceso para aquellos con un interés legítimo (esto es, planificadores, contralores o sociedad civil). La información tiende a estar dispersa entre las agencias gubernamentales y su integridad y confiabilidad son desiguales. Debido a la falta de información sólida, la vigilancia que ejerce la sociedad civil sobre las adquisiciones del Estado con frecuencia se limita a unas pocas transacciones individuales en lugar de cubrir programas completos.

Recursos humanos

La función de adquisiciones en ALC ha sido, tradicionalmente, más débil que otras funciones del servicio público. Los administradores de las agencias han menospreciado esta función debido a que le asignan un escaso valor estratégico. En general, los jefes de las unidades de adquisiciones y sus empleados no tienen la experiencia y capacitación formal requerida para ejecutar la función. El aprendizaje se ha hecho en la práctica, perpetuando los vicios y prácticas del pasado, imposibilitando a las agencias para modernizarse. Adicionalmente, en casi todos los países se carece de una carrera laboral en el área de adquisiciones. En raras ocasiones la selección y la promoción son competitivas o se basan en el mérito; en cambio, tienden a fundamentarse en conexiones políticas, sociales o profesionales. La única excepción que está surgiendo a esta tendencia son las cohortes de personal técnico que trabaja en los aspectos tecnológicos de las adquisiciones por medios electrónicos, que en general está bien capacitado. Esta situación contrasta fuertemente con la que se da en el sector privado, donde los requisitos de conocimientos para los profesionales de adquisiciones son elevados y donde, reconociendo su importancia para la eficiencia de costos, los altos niveles de la administración prestan atención cercana a la función mediante la vigilancia regular de las estrategias y desempeño de las adquisiciones y se reúnen con los líderes del área. En las entrevistas realizadas como parte del proceso de evaluación de las adquisiciones del Estado, los jefes de adquisiciones indicaron que, en ausencia de escándalos que fueran reportados a los medios de comunicación, en raras oportunidades se reunían con los altos funcionarios del gobierno (viceministros o ministros) para revisar el desempeño del proceso.

Como se mencionó, las adquisiciones están evolucionando de una tarea administrativa a convertirse en una función compleja y basada en el conocimiento, que cubre el ciclo completo que va de la evaluación de las necesidades a la administración, a la implementación de contratos y a la disposición final de activos. Las adquisiciones del Estado en la actualidad requieren, por tanto, administradores profesionales muy bien capacitados, que puedan trabajar en ambientes comerciales complejos y sofisticados. La escasez de profesionales de adquisiciones bien calificados, a los niveles gerencial y operativo, es un obstáculo mayor para el desarrollo de buenas operaciones de compra en la región. Todos los IESAP reportan dicha escasez como un tema definitivo. La frecuente rotación del personal (particularmente en las posiciones administrativas) que surge como consecuencia de cambios en la administración y de intervenciones políticas, agudiza el problema.

Descentralización

La mayoría de países de la región han promovido la descentralización administrativa, incluyendo la devolución de la responsabilidad por las adquisiciones a los gobiernos subnacionales. Este enfoque permite una participación más directa de las comunidades en los proyectos, el diseño de programas y la vigilancia del proceso de adquisiciones. A la vez, las debilidades institucionales y la carencia de conocimientos en el área de adquisiciones se hacen más profundos con la descentralización y muchas entidades subnacionales no tienen justificación para tener a un funcionario de adquisiciones de tiempo completo. En los casos en que existen, los programas de capacitación se enfocan en el cumplimiento de las formalidades legales pero no en cómo comprar bien. Por ejemplo, OSCE (antes Consucode), en Perú, contaba con un ambicioso programa de capacitación para funcionarios locales, pero se limitaba esencialmente a los aspectos regulatorios del proceso. Por lo general, no existen instrucciones o manuales, modelos simples de contratos o instrucciones básicas para la evaluación de propuestas para proyectos de obras civiles de pequeña escala. Las pequeñas comunidades y poblados, casi siempre localizados en zonas remotas, muestran los más altos índices de pobreza y en comparación con aquellos habitantes en comunidades y poblados más grandes, sus mecanismos de vigilancia son más débiles y más vulnerables a la presión política, dejándolos expuestos al mal uso de los recursos a través de un proceso incompetente de adquisiciones, el cual, dadas las elevadas tasas de pobreza, tiene un significativo costo de oportunidad para ellos. Por tanto, la descentralización requiere una participación más fuerte de la sociedad civil y, a pesar de esto, no hay evidencia acerca de la existencia de un esfuerzo concertado para organizar y capacitar a las comunidades en consonancia.

El cuadro 3.3 enumera las áreas problemáticas más frecuente mencionadas en los IESAP acerca de la administración de las operaciones de adquisiciones y la severidad

Cuadro 3.3 Administración de las operaciones de adquisiciones

<i>Tema</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>República Dominicana</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Jamaica</i>	<i>Panamá</i>	<i>Paraguay</i>
Planeación de las adquisiciones			3	3		3	3		3	1
Integración con el sistema presupuestal y de manejo financiero			3			3		3	3	2
Sistemas de información y monitoreo		1	3	3		3	3	3	3	1
Consolidación de las operaciones de adquisiciones entre agencias		1	3	3		3		3	2	3
Proceso y tiempo requerido para la ejecución de los contratos		2	3			2			3	2
Efectividad y mecanismos creíbles alternos de resolución de disputas	3	3	3							1

Nota: 1 = adecuado o superior; 2 = podría beneficiarse de su fortalecimiento; 3 = débil; celda vacía = sin reporte en el IESAP. Estas calificaciones reflejan un juicio cualitativo a partir del diagnóstico subjetivo presentado en los IESAP.

de las dificultades en la región. El cuadro muestra la misma situación que se ha hecho manifiesta en los otros cuadros de este capítulo: Chile y Paraguay son relativamente exitosos en el mejoramiento de su desempeño operativo, pero el resto de países están perdiendo esta oportunidad.

Vigilancia independiente

Instituciones supremas de auditoría

En todos los países estudiados, el órgano legislativo es responsable de la vigilancia última de las operaciones de adquisiciones a través de su revisión de los informes periódicos de auditoría (usualmente anuales) remitidos por la institución suprema de auditoría. La información contenida en los IESAP acerca de los problemas que afectan la vigilancia realizada por las ISA es ampliamente coincidente. Los problemas más relevantes, que son prácticamente idénticos a la discusión más amplia que se hizo en el capítulo anterior, son los siguientes:

- Las ISA carecen de personal técnicamente calificado y presupuestalmente son dependientes del poder ejecutivo, incluyendo los pagos salariales, lo cual pone en peligro potencial su independencia.

- La identificación de riesgos, la economía y la eficiencia, así como la selección apropiada de métodos y resultados de adquisiciones, no reciben el énfasis que merecen. En cambio, éste es puesto en el cumplimiento de los procedimientos y reglas formales, lo cual agrega muy poco o ningún valor. No obstante, también hay algunos desarrollos prometedores. En Chile y Brasil, las ISA estaban preparando mapas de riesgo para mejorar la planeación de la auditoría.
- Existe carencia de interacción y comunicación con la administración y una débil corrección de los hallazgos adversos de las auditorías.
- En Chile, Costa Rica y Panamá las ISA estaban indebidamente involucradas en la revisión *ex ante* y contemporánea, lo cual equivale a una coadministración del proceso de adquisiciones. En estos países, debido a baches regulatorios, las ISA estaban regulando las adquisiciones a través de sus intervenciones y decisiones.

Vigilancia de la sociedad civil

Cada vez más se reconoce que la participación de la sociedad civil es un elemento fundamental en cualquier sistema balanceado de responsabilidad. Como tal, tiene una incidencia en la vigilancia de las operaciones de adquisiciones, asegurando la oferta eficiente de bienes y servicios públicos y promoviendo la exigencia por un buen gobierno. En la mayoría de países, existe conciencia acerca de que el proceso electoral en sí mismo es un mecanismo inadecuado de vigilancia para la administración cotidiana de los recursos y para asegurar la responsabilidad en las adquisiciones públicas. Por tanto, cada vez más muchas organizaciones de la sociedad civil están incidiendo de manera directa y la mayoría de los gobiernos reconoce en la actualidad que la participación de las OSC les proporciona legitimidad y credibilidad.

Sin embargo, el grado con el cual las OSC entienden y están involucradas en las adquisiciones públicas es desigual entre países y parece existir una correlación directa entre la debilidad de la función de adquisiciones y el grado de involucramiento de éstas, es decir, cuanto más débil sea el sistema, tanto mayor es la probabilidad de que el involucramiento de las OSC sea débil. Por ejemplo, República Dominicana, donde el sistema es débil, más de 5.000 OSC podrían convertirse en una fuerza importante para exigir un sistema de adquisiciones eficiente y transparente. Sin embargo, no hay una sola de éstas cuya actividad primordial sean las adquisiciones del Estado.⁸ En

8 OSC tales como Participación Ciudadana, Fundación Institucionalidad y Justicia y Fundación Solidaridad, han producido un importante trabajo sobre las adquisiciones y la transparencia, a pesar de que se enfocan sobre temas más amplios de gobierno y democracia.

Recuadro 3.5 *Colombia: un marco legal para la participación de la sociedad civil*

Colombia ofrece un modelo progresivo de promoción gubernamental de la participación de la sociedad civil. En 2003, el país instituyó una moderna legislación (Ley 850) sobre el papel, derechos y obligaciones de organizaciones de vigilancia de la sociedad civil (Veedurías Ciudadanas) y sobre el alcance y naturaleza de su trabajo. La ley garantiza a los ciudadanos el derecho a organizarse para conformar órganos de vigilancia y establece la obligación para las agencias y funcionarios de cooperar con ellos y facilitar su trabajo. La ley también promueve la creación de redes de organizaciones de vigilancia y una red institucional para apoyarlas (sus miembros son el Fiscal General, el Contralor General, el Personero y el Ministerio del Interior). La ley asigna la función de capacitación a las organizaciones de vigilancia a la Escuela Superior de Administración Pública. La evaluación del desempeño del programa es responsabilidad del Departamento Administrativo de la Función Pública. El avance en la implementación del programa ha sido lento, debido en su mayor parte a la escasez de recursos para financiar la iniciación y gastos administrativos de las organizaciones de vigilancia. Sin embargo, hay signos alentadores acerca de que el sistema está paulatinamente echando raíces en todo el país. Uno de los mayores riesgos del programa es la apropiación del mismo por parte de políticos locales para su provecho electoral.

contraste, una ley federal en México, destinada a promover las actividades de las OSC, formaliza su participación y ésta toma diferentes formas. Colombia ha establecido alguna legislación en este campo (recuadro 3.5) pero su implementación es débil. En el caso de Perú, la sociedad civil es activa. Algunos grupos son muy sofisticados (recuadro 3.6) pero la percepción es que son débiles y desorganizados. Como observaba alguien durante la preparación del IESAP en 2004, “ninguna ONG o coalición es suficientemente poderosa para hacer algo”. Otra persona mencionaba que no existían incentivos legales o institucionales para que el gobierno escuchara a la sociedad civil. Con todo, los medios de comunicación en Perú son particularmente activos y a menudo surgen historias acerca de presuntos casos de corrupción. Por tanto, de acuerdo con muchas otras personas contactadas, el gobierno presta atención a la sociedad civil primordialmente a través de la prensa.

A pesar del gran número de OSC respetables que podrían trabajar en el tema de adquisiciones del Estado en ALC, la falta de capacidad dificulta los esfuerzos realizados para adelantar actividades básicas de vigilancia social fuera de las grandes ciudades, debido a que el conocimiento de los procesos de adquisiciones es débil. El tema es considerado demasiado técnico y hay muy pocos programas que capaciten a las OSC a nivel distrital o comunitario. Se ha hecho poco trabajo para organizar la vigilancia social en poblados y los miembros de esos grupos con frecuencia son objeto de intimidación. A menos que se mejore la capacidad y la seguridad para la vigilancia civil, es difícil imaginar qué tan efectiva podría ser dicha vigilancia, organizada al nivel descentralizado de las poblaciones.

Recuadro 3.6 Perú: cómo participa la sociedad civil

El equipo que elaboró el IESAP entrevistó una muestra de representantes de la sociedad civil: Cámara de Comercio, MacroConsult, COMEXPERU, ProEtica, Transparencia, Ciudadanos Al Día, Capital Humano y Social, Instituto de Defensa Legal. Los siguientes son ejemplos acerca de lo que ellos están haciendo:

- *Promoción del buen gobierno.* Ciudadanos Al Día lanzó una competencia para identificar las buenas prácticas de gobierno.
- *Vigilancia de las adquisiciones.* Varias organizaciones de la sociedad civil llevan a cabo auditorías sociales de agencias públicas tanto a nivel nacional como subnacional.
- *Vigilancia del “Fondo Especial” de dineros ilegalmente adquiridos.* Este proyecto fue establecido para vigilar la administración y el uso de fondos ilegalmente obtenidos que han sido recuperados por el Estado.
- *Investigación, encuestas y mapas de riesgo.* Las OSC adelantan investigación que proporciona recomendaciones de política y encuestas de corrupción que buscan medir las percepciones de los ciudadanos.
- *Compilación de bases de datos.* ProEtica ha recopilado y publica en Internet información acerca de los ingresos, activos declarados y experiencia de los funcionarios del gobierno regional de Lambayeque.
- *Preparación de propuestas de reforma y oferta de recomendaciones para mejorar el sistema.*
- *Construcción de demanda para el cambio.* La sociedad civil trabaja para cambiar el diálogo y demostrar cómo la corrupción es un robo “contra mí”. Para esto, las OSC organizan de manera regular conferencias que promueven el diálogo político y reúnen a funcionarios y a ciudadanos y adelantan diversas campañas para aumentar la conciencia de todos.
- *Capacitación.* Las OSC brindan capacitación acerca de la ley de adquisiciones que es complementaria a un programa administrado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos en apoyo a CONSUCODE.
- *Realización de análisis comparativos.* Su propósito es determinar si una particular agencia o gobierno ha mejorado sus adquisiciones de determinados tipos de bienes o si el costo del suministro de servicios de calidad similar es mejor en una localidad que en otra y por qué.
- *Promoción de alianzas estratégicas entre los sectores público y privado.*
- *Diseño y monitoreo de “pactos de integridad”.* Utilizando una herramienta diseñada por Transparencia Internacional, las OSC han diseñado pactos de integridad orientados a aumentar la transparencia y la integridad en las instituciones de los sectores público y privado.

Acceso a la información

Para desempeñar su papel de manera efectiva, las OSC deben tener derechos, herramientas y conocimientos para el efecto. A pesar de que la mayoría de países garantizan constitucionalmente a los ciudadanos el derecho a la información, algunos gobiernos aún no tienen regulaciones detalladas que implementen el acceso de éstos a la información sobre las adquisiciones del Estado. Por ejemplo, al momento de realizar el IESAP, Guatemala aún no había regulado el acceso del público a la información, a pesar de

que es un derecho constitucional. Esta falta de regulación hace que la interpretación de este derecho sea arbitraria.⁹ Por tanto, no hay una base legal fuerte para exigir a los funcionarios para que brinden toda la información a los ciudadanos. En general, no existe en las agencias públicas una cultura de divulgación y los funcionarios tienden a usar pretextos para evitar hacerlo. Sin un marco legal claro que obligue a los funcionarios del gobierno a proporcionar la información al público o a responder a sus solicitudes, la vigilancia por parte de la sociedad civil se hace imposible.

Una efectiva vigilancia por parte de la sociedad civil requiere igualmente que las agencias de gobierno generen y divulguen de manera amplia información confiable y relevante acerca de las adquisiciones públicas de una manera regular. Los informes deben ser de fácil comprensión para los ciudadanos. En Brasil, Chile, México, Paraguay y Perú se publica información sobre las adquisiciones en las páginas de Internet habilitadas para hacer adquisiciones por medios electrónicos, pero con frecuencia el público no puede interactuar con los sistemas para producir informes adecuados a sus necesidades. La búsqueda de datos y la navegación son complicadas y los sistemas de adquisiciones por medios electrónicos cubren únicamente una fracción de las transacciones. Asimismo, el grado de conocimiento tecnológico necesario para tener acceso a la información es superior al que existe en muchos de los países. Este tema es particularmente relevante para los esfuerzos de vigilancia de las adquisiciones en las comunidades rurales lejanas.

En el cuadro 3.4 se registran las dificultades más frecuentemente relacionadas en los IESAP en el área de la vigilancia independiente de los procesos de adquisiciones, que requieren atención en toda la región, así como la relativa severidad de éstas. De manera consistente con los hallazgos del capítulo anterior, la mayoría de los países estudiados enfrentan importantes desafíos para el mejoramiento de la vigilancia independiente de las funciones de adquisiciones.

9 En diciembre de 2005, el gobierno emitió el Acuerdo Gubernativo sobre las Normas Generales para el Acceso Público a la Información, que establece la obligación de las agencias de gobierno de proporcionar ésta en un plazo de 30 días. Sin embargo, el Acuerdo no establece ninguna sanción para aquellos que no lo cumplan.

Cuadro 3.4 Vigilancia independiente de las operaciones de adquisiciones

<i>Tema</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>República Dominicana</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Jamaica</i>	<i>Panamá</i>	<i>Paraguay</i>
Enfoque <i>ex post</i>		3		3				3	3	2
Controles internos efectivos			2			2		3	2	2
Enfoques basados en riesgo y en valor obtenido por los recursos			2	3				2	3	3
Disponibilidad de información sobre las adquisiciones		2	3	3	3	3		3	3	
Capacidad de la sociedad civil		2	2			2			1	
Revisión independiente de las quejas precontractuales	3	1	3		3	3	3		3	1

Nota: 1 = adecuado o superior; 2 = podría beneficiarse de su fortalecimiento; 3 = débil; celda vacía = sin reporte en el IESAP. Estas calificaciones reflejan un juicio cualitativo a partir del diagnóstico subjetivo presentado en los IESAP.

4

Revitalizar las reformas

Durante las últimas dos décadas muchos de los países de ALC se embarcaron en una primera oleada de reformas, diseñada para enfrentar restricciones tecnológicas, lograr disciplina fiscal y mejorar el nivel de transparencia en las operaciones del gobierno. El punto de partida de estos esfuerzos fue la adopción de sistemas automatizados de administración de la información por parte de los gobiernos, de manera que pudieran compilar, consolidar y compartir información acerca de los presupuestos y el gasto; administrar el efectivo, los ingresos y la deuda, y vigilar el cumplimiento con las normas y procedimientos del gobierno. A lo largo del mismo período, se presentó una creciente concientización acerca la importancia de las adquisiciones como una función estratégica. En consecuencia, los gobiernos buscaron soluciones en los mecanismos electrónicos para administrar dichas adquisiciones, actualizaron los marcos legales y regulatorios para éstas y adelantaron reformas institucionales relacionadas.

Determinantes de las reformas y sus resultados

Los determinantes de esta primera oleada de reformas surgieron a partir de cuatro factores principales:

- *Acceso de nuevas administraciones después de prolongados períodos de gobierno autoritario.* Construyendo sobre lo que posiblemente puede describirse de la mejor manera como un consenso de “nunca de nuevo”, muchos gobiernos iniciaron programas para aumentar la responsabilidad, efectividad y transparencia. Por ejemplo, la administración que inició actividades en Panamá en 2004 heredó un significativo nivel de deuda pública, uno de los más altos de la región, que surgía como resultado de transacciones por fuera del presupuesto con contratistas no registrados. La reforma del régimen de adquisiciones fue, por tanto, una de sus primeras prioridades. Otros países que entran en esa categoría son Chile, Perú y, de acuerdo con unos primeros indicios, Paraguay.¹

1 En abril de 2008, la victoria del candidato presidencial Fernando Lugo en Paraguay terminó con un período de 61 años de control continuo del poder por parte del Partido Colorado.

- *Búsqueda de alivio de la deuda.* La entrada en cesación de pagos por parte de México en 1982, hizo claro el alcance de los problemas globales de la deuda y provocó el lanzamiento de varios programas de alivio, como los planes Baker y Brady en las postrimerías de la década de 1980. Estos planes se enfocaron prioritariamente en el sector privado. Para mediados de la década de 1990, se había hecho evidente que existía también un significativo número de países pobres altamente endeudados, lo cual dio lugar a la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE), lanzada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, bajo la cual la deuda soberana fue condonada o reprogramada. Aunque la mayoría de los PPAE se encuentran en África subsahariana, algunos países de ALC también se beneficiaron. Así, por ejemplo, cuando la administración entrante en Honduras en 2003 necesitó abordar una serie de necesidades financieras urgentes relacionadas con el objetivo estratégico del país de reducir la pobreza, buscó alivio para la deuda bajo esta iniciativa. Sin embargo, la ayuda se le condicionó a implementar reformas, políticas adecuadas y buen gobierno, orientadas a apoyar el gasto a favor de los pobres.
- *Exigencia de un buen gobierno.* No hay duda de que la influencia más significativa en el aumento de la exigencia de un buen gobierno, surgió con el establecimiento en 1993 de Transparencia Internacional, una organización global de la sociedad civil. Su misión ha sido incrementar la conciencia acerca del impacto que tiene la corrupción sobre la vida de los ciudadanos. Su establecimiento y la manera como iluminó el problema de la mala administración de las finanzas públicas a lo largo del mundo, empoderó a la sociedad civil y a las organizaciones de los medios de comunicación en los países en desarrollo para que comenzaran a hacer preguntas difíciles de sus gobiernos, pusieron al descubierto las malas prácticas y exigieran reformas. Este empoderamiento es ejemplificado por el caso de Guyana. Después de obtener copias de la ERFPP hecha para el país, la oposición, las OSC y los medios de comunicación se unieron para difundir los hallazgos de dicha evaluación de manera regular. Los sucesos divulgados describían las relaciones entre las prácticas inadecuadas de AFP, la ineficiente asignación de los escasos recursos públicos y la retención del sector privado a invertir. Como resultado, el gobierno decidió poner en práctica muchas de las recomendaciones del ERFPP (ver cuadro 4.1).
- *Mayor participación en la economía global.* La Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales del GATT (1986-1994) implementó la más grande reforma

Luego hizo campaña basado en una plataforma para enfrentar el rezago en la implementación de reformas estructurales necesarias. La nueva administración emitió el Plan Económico y Social de Paraguay 2008-2013, que propugna, entre otras cosas, por el mejoramiento de la administración del sector público y el gobierno.

Recuadro 4.1 *Guyana: el papel de la sociedad civil y de los medios de comunicación para promover la reforma*

El ERFP realizado para Guyana en 2002 encontró algunas debilidades sustanciales en los sistemas y prácticas del gobierno para la AFP. Las responsabilidades con respecto al presupuesto estaban fragmentadas. Los sistemas para cumplir el presupuesto así como los sistemas de administración del efectivo y los ingresos eran rudimentarios. El gobierno se basaba en un sistema contable manual y esfuerzos previos para automatizarlo habían carecido de éxito. Adicionalmente, las funciones de control interno y de auditoría interna eran débiles y había un número suficiente de personal calificado. Por último, a pesar de que la Oficina del Auditor General era competente y efectiva, no se hacía nada con respecto a sus hallazgos.

Sin embargo, el gobierno estaba en desacuerdo con lo sustantivo del informe de la ERFP e inicialmente no hizo nada para implementar sus recomendaciones. La oposición y la prensa obtuvieron copias del informe y una vez sus hallazgos fueron difundidos de manera amplia, se convirtieron en hechos políticos importantes que incentivaron al gobierno a reexaminar las recomendaciones del informe.

A pesar de su resistencia inicial, el gobierno ha hecho avances en la implementación de un plan de acción. Ha desarrollado e introducido un sistema integrado de administración financiera y muchos miembros del personal administrativo y contable del gobierno han sido capacitados en su uso. El nuevo sistema ha permitido una mejor administración del efectivo y de la deuda. Sin embargo, debido a que 2007 fue el primer año pleno de implementación del sistema, sólo fue posible efectuar una evaluación completa a comienzos de 2008.

del sistema mundial de comercio desde el momento de la creación del GATT, al final de la Segunda Guerra Mundial. La Ronda estableció nuevas normas mundiales para el comercio, que representaron un paso significativo hacia el libre comercio y llevaron finalmente al establecimiento de la Organización Mundial del Comercio. Después de la Ronda de Uruguay aumentaron los flujos comerciales (como porcentaje del PIB) de un 35 a un 49% entre 1986 y 2000, y abrieron oportunidades significativas para los países en desarrollo (base de datos de indicadores del Banco Mundial). Sin embargo, para participar más plenamente de la economía mundial, los países tuvieron que adelantar reformas suficientes para satisfacer los requisitos de entrada y para hacerlos más competitivos. Chile es un ejemplo de este tipo de país. A comienzos de la década de 1990, regresó al régimen de gobiernos civiles después de casi 20 años. Sus gobiernos iniciaron entonces un programa de reforma orientado a hacerlo competitivo en el comercio con Estados Unidos y la Unión Europea y a facilitar la consecución de fondos en los mercados internacionales de capital.

Los resultados de esta oleada de reformas han sido alentadores, bajo el liderazgo especialmente de Brasil y Chile:

- Brasil introdujo una ley de responsabilidad fiscal.
- Chile introdujo Chilecompra, el sistema más avanzado de adquisiciones del Estado por medios electrónicos en la región en la actualidad.
- Colombia creó un comité de dirección de alto nivel en 2006, para coordinar el proceso de reforma al sistema de adquisiciones del Estado, implementó importantes reformas a la ley existente en 2007 y logró buenos avances en materia de adquisiciones por medios electrónicos.
- Honduras implementó una nueva ley de adquisiciones en 2001 y revisó sus regulaciones en 2002, en tanto que introdujo también sistemas nuevos actualizados de administración financiera y abordó la necesidad de actualizar funciones de vigilancia.
- Paraguay desarrolló sistemas presupuestales y de contabilidad adecuados que se están implementando en la administración central y se encuentra en proceso de actualizar sus sistemas de vigilancia.
- República Dominicana actualizó sus sistemas de administración financiera e implementó su primera ley de adquisiciones en 2006.
- Costa Rica reportó avances en materia de adquisiciones por medios electrónicos.
- Panamá implementó una nueva ley de adquisiciones y sus correspondientes regulaciones, iniciando el desarrollo de las adquisiciones por medios electrónicos y creando una agencia central responsable de la vigilancia de las mismas, del desarrollo de instrumentos de implementación y de solucionar disputas precontractuales.

A pesar de estos esfuerzos, el avance ha sido desigual, como lo muestran los cuadros de resumen país por país a lo largo de este libro. También, el avance ha sido lento, como se hace evidente, por ejemplo, en el cambio encontrado entre un ERFP y el siguiente.² De los siete países para los cuales se habían realizado ERFP previos a los utilizados como base para este libro, únicamente Paraguay había hecho un avance sustancial en la implementación de las reformas recomendadas durante el período entre las dos evaluaciones.

Desafíos restantes

Por lo anterior, es claro que subsisten significantes desafíos. En particular, los países de ALC siguen teniendo una apreciación limitada acerca del papel que puede jugar la vigilancia independiente –llevada a cabo por las OSC, las ISA, los órganos legislativos y otros– en el apoyo a la legitimidad fiscal. Esta extendida debilidad de la vigilancia continúa minando la calidad percibida de la política fiscal (OCDE, 2007). A pesar de

2 Por lo general, las actualizaciones se hacen a intervalos de cinco años.

que la continuación de las reformas tomará un diferente camino en cada país, las siguientes secciones ilustran los temas prioritarios o áreas de interés para los países de ALC estudiados, con base en los hallazgos de este libro.

Administración por resultados

Un tema subyacente que emerge es la necesidad de amplias mejoras en la cultura administrativa. En ALC, los sistemas de adquisiciones se desarrollaron con un fuerte enfoque al control y un limitado énfasis en la eficiencia o en la adquisición de valor por dinero. Estos sistemas evolucionaron de manera relativamente aislada del resto de la administración pública y no en anticipación a las necesidades de cada país. Así mismo, con algunas excepciones, las reformas al sistema de adquisiciones han ocurrido de manera apresurada cuando las crisis han hecho evidentes las deficiencias del sistema y por lo general se han enfocado en los aspectos técnicos. Ha estado ausente un enfoque holístico que reconozca que una reforma continuada requiere hacer énfasis en el logro de resultados específicos, alineados con los objetivos estratégicos del país. Posiblemente el más importante factor individual en el mejoramiento del desempeño del sector público en Chile, es el reconocimiento de que la reforma inicia con un cambio en el enfoque administrativo del gobierno, que le permita moverse de los insumos hacia los productos, resultados e impactos. Otros países de ALC podrían beneficiarse al seguir el ejemplo de Chile en este respecto.

Marco legislativo para las adquisiciones

El modelo institucional prevaleciente en la región se caracteriza por una regulación central y una implementación descentralizada de las adquisiciones. A pesar de que este modelo podría, en teoría, proporcionar adaptabilidad a las diferentes necesidades específicas de las agencias de gobierno, en la práctica ha promovido una plétora de regulaciones y procesos detallados que generan sustanciales riesgos legales y costos de transacción para el sector privado. Combinada con una regulación excesiva y formalista, este enfoque se traduce en menor competencia, mayores precios, o ambas. La actual tendencia internacional para mitigar estos problemas es avanzar hacia la estandarización de la regulación y de los instrumentos en tanto que se proporciona la indispensable adaptabilidad a las necesidades específicas. Los países de ALC podrían beneficiarse de un movimiento en esta dirección. La estandarización contribuye también a la capacidad para profesionalizar, automatizar y establecer parámetros sobre estas funciones, así como para facilitar la movilidad del personal financiero y de adquisiciones entre las diferentes instancias del gobierno para aumentar la velocidad de adopción de unas prácticas más sólidas.

Controles internos y auditoría interna

En el área de control interno se necesita un cambio de cultura para entender que los marcos de control efectivos, particularmente el “tono en la cima”, son fundamentales para sentar las bases y así lograr calidad en el gasto. El área de auditoría interna podría beneficiarse de un cambio de cultura. En lugar de percibir la función como de tipo político, los gobiernos deberían percibirla como una actividad de consultoría diseñada para agregar valor y mejorar la efectividad operacional y la eficiencia. Un punto de partida para los programas de reforma en esta área es fortalecer la independencia, la capacidad de recursos humanos y los presupuestos de las unidades de auditoría interna.

Personal de adquisiciones

El mejoramiento de los actuales conocimientos y la creación de unos cuadros calificados de especialistas en adquisiciones y logística debe ocupar una alta prioridad en cualquier agenda de reforma. Los países deberían desarrollar e implementar programas de educación profesional y de certificación para los especialistas en adquisiciones, conjuntamente con una carrera apropiada en el servicio civil, que les permita hacer una selección competitiva del personal calificado y practicar una promoción basada en méritos. El programa debe incluir la actualización de conocimientos y educación continuada para los funcionarios actuales, así como la identificación o creación de programas de formación y capacitación profesional. Como se mencionó, la estandarización de procedimientos a través de las unidades gubernamentales puede contribuir a la profesionalización de su función.

Informes de ejecución presupuestal

El mejoramiento en la calidad del gasto no será posible sin contar con información en tiempo real acerca del desempeño de los programas. Todo los países han invertido en alguna medida en nuevos sistemas de contabilidad y de vigilancia de la ejecución presupuestal, pero algunos tienen una necesidad urgente de modernizarlos; otros, de finalizar este proceso y otros necesitan encontrar formas de asegurar que se recoja la información de las administraciones subnacionales, que por lo general se encuentra en el frente en cuanto a la oferta básica de servicios. Las áreas específicas que requieren mayor esfuerzo son la integración de los sistemas subnacionales con los sistemas nacionales, la integración de las funciones de adquisiciones con los sistemas de administración financiera y la promoción de una mayor expansión y desarrollo de sistemas unificados de adquisiciones basados en medios electrónicos.

En este avance, es importante una lección del pasado: los enfoques de “explosión cósmica” no siempre son apropiados. En el mejor de los casos, no son eficientes en costos y, en el peor, debilitan los esfuerzos del gobierno para construir una capacidad

financiera y administrativa. Los esfuerzos iniciales, por tanto, deben concentrarse en cambiar la cultura subyacente (esto es, difundir comprensión sobre la utilidad de los informes regulares y oportunos para el logro de resultados) y el mejoramiento de las capacidades de producir informes de los actuales sistemas.

Auditoría externa

En el área de auditoría externa, el camino por venir es más estratificado. En el caso de los países con buen desempeño, el desafío es conseguir un mejor equilibrio en el programa de trabajo entre las auditorías financieras y las evaluaciones de programas. Este mejoramiento requerirá, como primer paso, el desarrollo de mejores marcos de evaluación del riesgo y un mayor uso de tecnologías de auditoría asistida por computadora, para focalizar de mejor manera la atención sobre aquellas áreas cruciales, liberando recursos para enfrentar problemas de efectividad operativa. Para los países de desempeño intermedio, el desafío es migrar de las revisiones *ex ante* a las transacciones a las auditorías *ex post*. Una condición previa para este paso es un fuerte marco de control, que incluya una función de auditoría interna efectiva. Para el tercer grupo de países, el problema central es moverse hacia una situación en la cual la ISA sea legalmente independiente, no sólo en teoría sino también en la práctica. Este cambio incluirá acciones que aseguren que las ISA tengan los recursos necesarios y que no lleven a cabo labores que son función del ejecutivo.

Por último, la revisión de los IOER indica que los tres grupos de países necesitan enfrentar la profesionalización de los funcionarios de las ISA. En los países en los cuales la ISA cuenta con auditores calificados, los marcos regulatorios de la profesión deben ser fortalecidos para establecer criterios sólidos de licenciamiento, así como para hacer posible una vigilancia rigurosa del cumplimiento de los estándares de educación profesional continuada. En otros países en los cuales la ISA cuenta con funcionarios que no son especialistas –lo más común–, se debe dar consideración al establecimiento de instituciones especializadas que puedan proporcionar a los servidores públicos los conocimientos que necesitan para cumplir su papel en la función de auditoría pública.

Vigilancia legislativa

Un punto de partida para fortalecer la vigilancia por parte del legislativo, es que los países desarrollen secretariados técnicos y no partidistas que asesoren a los legisladores sobre de las implicaciones de las propuestas en discusión y sobre los hallazgos de los informes anuales de las ISA. En forma paralela, los países deben hacer un esfuerzo serio para proporcionar información fácilmente comprensible acerca de los planes de gasto, que pueda ser difundida con el fin de facilitar una más amplia participación de la sociedad civil en las discusiones del legislativo.

Participación de la sociedad civil

Los ciudadanos comunes, que sufren de los tropiezos y pagan el precio de una deficiente oferta de servicios, son los que tienen el mayor interés en exigir buenos resultados y responsabilidad con respecto a la calidad del desempeño. Sin embargo, en la mayoría de los países las OSC que representan a los ciudadanos no tienen las herramientas, conocimientos o información correcta que les permita exigir responsabilidad. En particular, el nivel de conocimiento básico acerca de las adquisiciones es en general bajo, de manera que los interesados se encuentran en desventaja cuando se desarrollan discusiones públicas sobre el tema. Una condición necesaria para la participación es que la información relevante está disponible de manera oportuna y accesible.

Las instituciones para el desarrollo internacional han prestado atención desigual a la importancia de la vigilancia por parte de las OSC y al papel que estas organizaciones pueden jugar para promover la reforma. Tanto los gobiernos como las agencias interesadas en el desarrollo internacional se beneficiarían del aprendizaje acerca de la forma como se pueden involucrar de manera constructiva las OSC. El papel de las OSC puede fortalecerse incentivando a aquellas que se encuentran bien establecidas para que inicien programas de capacitación dirigidos a las más atrasadas. Así mismo, los gobiernos pueden mostrar su compromiso con la transparencia y la responsabilidad, estableciendo programas para trabajar con las OSC en el diseño de informes accesibles a los usuarios y en la capacitación para vigilar las adquisiciones públicas. Igualmente importante es el establecimiento de comunicación de doble vía para que las OSC puedan expresar sus preocupaciones y los gobiernos puedan informar sobre las acciones que se han tomado en respuesta a los hallazgos de las auditorías sociales (Centro sobre Prioridades Presupuestales y de Política, 2008).

Sugerencias para avanzar

Para decidir sobre la dirección, profundidad y alcances de futuras reformas, los países de ALC y sus consejeros podrían tomar en consideración varias lecciones importantes que surgen de los programas de reformas de la AFP y de las adquisiciones públicas a nivel internacional:

- *Visión propia del país.* Con excepción de Chile, Panamá y, en cierta medida, Paraguay, la reforma se han concentrado casi exclusivamente en los sistemas automatizados y en la introducción o modificación de leyes y el marco regulatorio. A pesar de que esos elementos centrales pueden ser necesarios para la reforma, deben estar acompañados de cambios fundamentales en las prácticas y en el comportamiento. Por tanto, las reformas deben abordar algunos objetivos estratégicos internalizados, como el mejoramiento de las calificaciones al crédito soberano, el aumento de la competitividad comercial, el estímulo de la inver-

sión extranjera directa o el logro de liderazgo geopolítico regional. Objetivos estratégicos más amplios pueden también generar incentivos para el liderazgo político y administrativo, para el logro de reformas administrativas que de otra manera serían percibidas como menores. El programa de reforma de la AFP en Chile ejemplifica este punto. El programa fue determinado enteramente por el gobierno, con base en sus propios análisis acerca de sus necesidades y con la meta estratégica general y mejorar la competitividad económica internacional del país y su atractivo para los inversionistas extranjeros. Aunque a algunos extranjeros se les pidió asistencia técnica y apoyo financiero para elementos puntuales de la reforma, no había duda acerca de la apropiación del proceso de reforma o su propósito.

- *Liderazgo sostenido.* Los procesos de reforma en Chile, Guyana y Honduras gozaron de un fuerte apoyo político, aunque este se desarrolló de manera diferente en cada país. En Chile, el ejecutivo y los líderes del legislativo se pusieron de acuerdo acerca del proceso de reforma para lograr legitimidad ante los ciudadanos y los socios comerciales. Como quiera que los beneficios de la reforma se hicieron evidentes rápidamente, el apoyo político para seguir jugando de acuerdo con las reglas aumentó. Al comienzo, el gobierno de Guyana carecía de entusiasmo acerca de la reforma a la AFP. Sin embargo, uno de los problemas de la AFP del país fueron ampliamente cubiertos por la prensa, el liderazgo decidió llevar a cabo un programa de reforma con el fin de ganar legitimidad con sus ciudadanos. Las reformas a la AFP en Honduras fueron determinadas por el liderazgo del país, que propugnó por un plan comprensivo de acción. A pesar de la fuerte resistencia del servicio civil a muchos aspectos del programa, el liderazgo político se mantuvo firme en su apoyo a las reformas.
- *Consenso e inclusión.* La necesidad de crear consenso y apoyo público y político para la reformas parece obvio, pero con frecuencia es menospreciado. Los grupos de interés y los beneficiarios que no son parte del proceso consultivo ejercen influencia sobre los legisladores y los medios de comunicación para torpedear o adoptar las reformas. Un factor fundamental para el éxito es la identificación de los jugadores clave y llevarlos a la mesa, así como la preparación de campañas públicas para explicar en lenguaje sencillo los objetivos y beneficios potenciales. Igualmente, todas las ramas del gobierno deben estar a bordo del proceso. Cuando no se cumplen estas condiciones, frecuentemente se fracasa. Por ejemplo, los ejecutivos de dos países de ALC recientemente estaban trabajando cada uno de manera aislada para implementar una nueva ley sobre adquisiciones del Estado, en tanto que circulaba un borrador competidor del órgano legislativo en un país y por la Oficina del Contralor General en el otro. Estos borradores en competencia se hicieron difíciles de reconciliar. Los esfuerzos de reformas fracasaron en un caso y se estancaron en el otro.

- *Secuencia y oportunidad.* Las reformas requieren un tiempo adecuado para la preparación de un diagnóstico creíble y compartido, una clara definición de sus objetivos, la creación de consenso, una planificación detallada y, finalmente, la implementación. La secuencia completa puede tomar varios años. El exitoso programa de reforma de Chile se ha extendido ya por décadas y durante varios gobiernos (*ver* recuadro 4.2). La experiencia muestra también que la posibilidad de realizar una reforma es más alta si el proceso inicia tan temprano como sea posible en el curso de una administración. Los programas de reforma heredados es probable que se vean sujetos, en el mejor de los casos, a considerables demoras mientras la nueva administración toma velocidad y, en el peor de los casos, a su cancelación si no son consistentes con la prioridad de la nueva administración. Finalmente, es importante que en las etapas iniciales se haga énfasis en la introducción de cambios que puedan conducir a mejoras inmediatas y medibles, con el fin de incentivar compromiso sostenido por parte de todos aquellos involucrados en el proceso.
- *Lo básico primero.* La experiencia de Chile demuestra que si bien un sistema de información integrado de administración financiera es un requisito en la actualidad, no necesita estar a la vanguardia en tecnología para que un país adelante reformas amplias y profundas. De hecho, un sistema anticuado que sea bien comprendido y proporcione información adecuada a los funcionarios y administradores, puede ser más benéfico que un sistema con tecnología de punta, pobremente comprendido o que proporciona únicamente beneficios marginales. Al menos tan importante como los equipos es la necesidad básica de desarrollar un equipo estable de funcionarios calificados en los aspectos financieros y administrativos. Por tanto, una máxima para recordar es: “Los reformadores deben enfocarse en la base sobre la que se construye la reforma, no sobre técnicas particulares ...y deben construir mecanismos institucionales que apoyen y exijan una orientación al desempeño en todas las dimensiones” (Schick, 1998).

Los países de ALC han desarrollado extensos debates acerca de cuáles son las estructuras más efectivas para las funciones de auditoría interna, el balance de poder apropiado entre el ejecutivo y el legislativo, qué tanto “derecho a saber” debe ser garantizado por los medios de comunicación y qué papel deben tener las ISA. Estas preguntas deben ser resueltas para que haya un avance sostenido en las reformas a la AFP y a los sistemas de adquisiciones del Estado, que puedan conducir a un mejoramiento permanente en la calidad del gasto público. Aún en el caso en que no sean determinadas por una agenda doméstica de apertura y mejor gobierno, se necesita un avance sostenido de las reformas para que la región pueda participar de una manera más amplia y competitiva en la economía global. Debido en particular a la actual crisis económica mundial, los países de ALC no tienen mayor opción sino adoptar y

Recuadro 4.2 *Chile: un programa de reforma comprensivo y secuencial*

La reforma de la AFP en Chile surgió a partir de un fuerte consenso entre el gobierno, la oposición el órgano legislativo, para desarrollar y mantener la disciplina fiscal en la asignación de recursos y en el gasto de los fondos públicos. Este consenso fue determinado por un deseo ampliamente compartido de convertirse en socios comerciales y en obtener financiación en la inversión de Estados Unidos y la Unión Europea. Como resultado, Chile tiene sistemas de AFP que constituyen la mejor práctica en la región y se encuentran cerca de lograr estándares internacionalmente reconocidos.

El amplio programa de reformas al sector público en Chile comenzó a inicios de la década de 1990, cuando el país se convirtió en uno de los primeros en la región en usar sistemas computarizados de presupuesto y contabilidad. A pesar de que los dos sistemas estaban relacionados y utilizaban la misma clasificación para el gasto, no estaban integrados; la información se intercambiaba entre ellos mediante el uso de cintas de computadora y otros recursos manuales. A mediados de la década de 1990, estos sistemas eran considerados buenos para los estándares regionales, de manera que el gobierno no buscó actualizarlos. En cambio, se aseguró de que las funciones de AFP contaran con personal adecuado en número y en calificaciones profesionales, y que los administradores del sector público fueran capacitados en el uso de técnicas modernas de administración.

Una mayor transparencia fue igualmente un componente importante de esta primera ola de reformas. El gobierno desarrolló un marco extenso de producción de informes y facilitó una amplia difusión de los mismos. El país fue, entonces, uno de los primeros de la región en publicar de manera rutinaria información presupuestal en Internet. Aun en áreas en las cuales el gobierno siente que tiene justificación para no proporcionar información completa al público, ha hecho esfuerzos por ser relativamente transparente. Por ejemplo, a pesar de que el gobierno excluye al Ministerio de Defensa y a la Compañía nacional de cobre de sus sistemas detallados de presupuesto y contabilidad, exige que esas dos organizaciones brinden informes resumidos al público sobre una base periódica e incluyan cifras resumidas de ambas organizaciones en el presupuesto y en las cuentas consolidadas.

Esas reformas hicieron también un énfasis significativo en el desarrollo y mantenimiento de un ambiente efectivo de control y en una función de auditoría interna equipada con un número adecuado de personal calificado. El resultado es que, con un fuerte marco de control interno en funcionamiento, la ISA tiene la posibilidad de centrar su atención en la evaluación de programas y en las auditorías enfocadas en la obtención de valor por el dinero gastado.

Las reformas sostenidas realizadas en Chile se han convertido en la base para un mejoramiento continuo, que incluye la adopción de incremento en la contabilidad. Una cultura de administración de respeto por las normas se refleja en el gobierno, las funciones de AFP están equipadas de manera profesional a todos los niveles, los administradores del sector público esperan buena información y la utilizan para el proceso de toma de decisiones y la transparencia es escrupulosamente aplicada en todos los niveles de gobierno.

adaptar estándares ya reconocidos internacionalmente para la administración de las finanzas públicas. Cuanto más pronto se avance en esta dirección, menos estarán los países gobernados por las crisis como determinantes de reformas parciales y poco analizadas, como ha sucedido en el pasado, con el resultado de que los países de ALC serán vistos como mejores guardianes de la confianza pública.

Referencias

- Asociación Nacional de Juntas Estatales de Contabilidad. <http://www.nasba.org/nasbaweb/NASBAWeb.nsf/WPHP?OpenForm>.
- Banco Mundial. 1998. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC: Banco Mundial, junio.
- . 2001a. *Colombia: Country Procurement Assessment Report*. Informe No. 32011-CO. Washington, DC: Banco Mundial, marzo 1.
- . 2001b. *Peru: Country Financial Accountability Assessment Report*. Informe No. 25729. Washington, DC: Banco Mundial, febrero.
- . 2002a. *Brazil: Country Financial Accountability Assessment*. Informe No. 25685-BR. Washington, DC: Banco Mundial, junio 30.
- . 2002b. *Guyana: Country Financial Accountability Assessment*. Informe No. 24289-GY. Washington, DC: Banco Mundial, junio 6.
- . 2003. *Mexico: Country Financial Accountability Assessment Report*. Informe No. 29155-MX. Washington, DC: Banco Mundial, septiembre 5.
- . 2004a. *Brazil: Country Procurement Assessment Report*. Informe No. 29766-BR. Washington, DC: Banco Mundial, marzo 1.
- . 2004b. *Chile: Country Procurement Assessment Report*. Informe No. 28914-CL. Washington, DC: Banco Mundial, agosto 1.
- . 2004c. *Honduras: Country Financial Accountability Assessment*. Informe No. 28418-HO. Washington, DC: Banco Mundial, enero 3.
- . 2004d. *Paraguay: Country Financial Accountability Assessment*. Informe No. 30084-PY. Washington, DC: Banco Mundial, agosto 26.
- . 2005a. *Chile: Country Financial Accountability Assessment*. Informe No. 32630-CL. Washington, DC: Banco Mundial, junio 27.
- . 2005b. *Colombia: Country Financial Accountability Assessment*. Informe No. 31915-CO. Washington, DC: Banco Mundial, abril 13.

- . 2005c. *Costa Rica: Country Financial Accountability Assessment*. Informe No. 34976-CR. Washington, DC: Banco Mundial, junio 30.
- . 2005d. *Dominican Republic: Country Fiduciary Assessment*. Informe No. 31497-DR. Washington, DC: Banco Mundial, abril 18.
- . 2005e. *Guatemala: Country Financial Accountability and Procurement Assessment Report*. Informe No. 35040-GT. Washington, DC: Banco Mundial, junio 24.
- . 2005f. *Honduras: Country Procurement Assessment Report*. Informe No. 32791-HO. Washington, DC: Banco Mundial, febrero 1.
- . 2005g. *Peru: Country Procurement Assessment Report Update*. Informe No. 35068-PE. Washington, DC: Banco Mundial, noviembre.
- . 2006a. *Costa Rica: Country Procurement Assessment Report*. Informe No. 39594-CR. Washington, DC: Banco Mundial, noviembre.
- . 2006b. *El Salvador: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC): Accounting and Auditing*. Washington, DC: Banco Mundial, octubre.
- . 2006c. *Honduras: Public Financial Management Report*. Washington, DC: Banco Mundial, junio.
- . 2006d. *Jamaica: Joint Country Financial Accountability Assessment and Country Procurement Assessment*. Informe No. 34962-JM. Washington, DC: Banco Mundial, abril 12.
- . 2006e. *Panama: Country Financial Accountability and Procurement Assessment Report*. Informe No. 40496-PA. Washington, DC: Banco Mundial, diciembre 31.
- . 2006f. *Paraguay: Public Expenditure Review*. Informe No. 32797-PY. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2007. *Mexico: The Federal Procurement System: Challenges and Opportunities*. Informe No. 47401. Washington, DC: Banco Mundial, noviembre 1.
- . 2008a. *Argentina: Country Financial Accountability Assessment Report*. Informe No. 39228-AR. Washington, DC: Banco Mundial, marzo.
- . 2008b. *Paraguay: Integrated Fiduciary Assessment*. Informe No. 44007-PY. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2008c. *Social Safety Nets in Peru, 2008 Report*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2008d. *World Development Indicators Report 2008*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Centro sobre prioridades presupuestales y de política. 2008. “Our Money, Our Responsibility”. International Budget Partnership. <http://www.internationalbudget.org>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2008. *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean 2007*. Santiago: Naciones Unidas.
- Corporación Latinobarómetro. 2008. *Latinobarometro Report*. Santiago: Corporación Latinobarómetro.

- Deloitte. 2007. "IFRSs in Your Pocket 2007: An IAS Plus Guide". Deloitte Touche Tohmatsu LLP. <http://www.iasplus.com/dttpubs/pocket2008.pdf>.
- EIU Country Data: World Commodity Forecasts Database. *The Economist*, Unidad de Inteligencia de *El Economista*.
- FIC (Federación Internacional de Contadores). 2007b. "International Public Sector Accounting Standards Board Factsheet". <http://www.ifac.org/PublicSector/>.
- . 2007a. "Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement Through Understanding the Entity and Its Environment". International Standard on Auditing 315.
- . 2007c. "IPSAS Adoption by Governments". http://www.ifac.org/PublicSector/Downloads/IPSAS_Adoption_Governments.pdf.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2001. "Government Finance Statistics Manual 2001". <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/>.
- IIARF (Fundación de Investigaciones del Instituto de Auditores Internos). 2004. *The Professional*.
- IIF (Instituto de Finanzas Internacionales). 2009. "2009 to See Sharp Declines in Capital Flows to Emerging Markets, Says IIF". Press release, enero 27. IIE, Washington, DC.
- JIEC (Junta Internacional de Estándares Contables). 2007. "Facts about FASB". http://72.3.243.42/facts/tech_agenda.shtml.
- . "IASB and the IASC Foundation. Who We Are and What We Do". http://www.iasb.org/NR/rdonlyres/95C54002-7796-4E23-A327-28D23D2F55EA/0/WhoWeAre_Revise5Feb09.pdf.
- Moody's Investors Services. 2008. *Moody's Statistical Handbook: Country Credit*. Mayo. <http://www.moody.com/moodys/cust/content/content.ashx?source=StaticContent/BusinessLines/Sovereign-SubSovereign/CountryCredit.pdf>.
- Nef, Jorge. 2003. "The Culture of Distrust in Latin American Public Administration". Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración. Documento presentado en la conferencia sobre Administración Pública, Challenges of Inequality and Exclusion, septiembre 14-18, Miami, FL.
- Nielse, Ruth y Steen Treumer. 2005. *The New EU Procurement Directives*. Copenague: Djof Publishing.
- Ocampo, José Antonio. 2003. "Latin America's Growth Frustrations: The Macro and Meso-economic Links". Documento presentado en el seminario sobre Manejo de la volatilidad, la liberalización comercial y el crecimiento en economías emergentes, abril 24-25. CEPAL, Santiago.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2003. "Budgeting in Brazil". *OECD Journal on Budgeting* 3 (1).
- . 2005. *Economic Survey of Brazil, 2005: Strengthening Social Policies and Expenditure*. Departamento Económico de la OCDE. París.

- . 2006. *Methodology for Assessment of National Procurement Systems*. Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (posteriormente renombrado Directorado para la Cooperación para el Desarrollo). París: OCDE.
- . 2007. *Latin American Economic Outlook 2008*. Centro para el Desarrollo de la OCDE. París.
- OIISA (Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría). <http://www.intosai.org/en/portal/>.
- . 1977. “The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts”. Bruselas, octubre.
- . 2004. *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*. Bruselas: OIISA.
- Pastor, Manuel, Jr. 1990. *Capital Flight and the Latin American Debt Crisis*. Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Pendle, George. 1990. *A History of Latin America*. Harmondsworth, RU: Pan Books. *Practices Framework*. Altamonte Springs, FL: IIARE, enero.
- Santiso, Carlos. 2004. “Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies”. *OECD Journal on Budgeting* 4 (2).
- Schick, Allen. 1998. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, DC: Instituto del Banco Mundial.
- Trepte, Peter. 2004. *Regulating Procurement*. Nueva York: Oxford University Press.
- U.K. Department for International Development. 2004. “Characteristics of Different External Audit Models”. Policy Division Information Series Briefing, Ref. No. PD Info 021. Londres.
- UNCITRAL (Comisión de Naciones Unidas sobre Legislación Comercial Internacional). 1999. *Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services, with Guide to Enactment*. Nueva York: Naciones Unidas.
- World Development Indicators Database. Banco Mundial, Washington, DC.

Índice

Recuadros, notas y cuadros aparecen indicados mediante r, n y c, respectivamente.

A

- Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), Ronda de Uruguay, 55, 81
Acuerdo Gubernativo, Guatemala, 16*n*14, 36*n*18, 76*n*9
Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), 55
acuerdo marco, 56*n*1
administración de las operaciones de adquisiciones, 71, 72*c*
administración del sistema, proceso de adquisiciones, 65
administración financiera. *Ver* administración financiera pública y adquisiciones
administración financiera pública y adquisiciones, iii-vii, 2-14
administración por resultados, 39-41, 50*c*, 83
adquisiciones, 53-56
 áreas y desafíos, 9-19
 auditoría. *Ver* auditoría
 contabilidad
 contabilidad, auditoría e informes, 6, 26-30, 42*n*21
 desarrollos mundiales en, 24-27
 deuda. *Ver* deuda y alivio de la deuda
 elementos de las, 68
 ERFP. *Ver* Evaluaciones de Responsabilidad Financiera de País estándares internacionales para, 5-6
 IESAP. *Ver* Informes de Evaluación de Sistemas de Adquisiciones de País
 participación y vigilancia de OSC, 16, 17*r*, 18, 35-36, 49
 prácticas en ALC, 5, 27-30, 43*n*21
 problemas de presupuesto. *Ver* presupuesto
 reformas en. *Ver* reforma
 regulación de las adquisiciones. *Ver* regulación de las adquisiciones
 situación actual en ALC, 1-3, 6-9
 vigilancia independiente de. *Ver* vigilancia independiente
 visión y liderazgo, papel, 65, 87
adquisiciones por medios electrónicos, 66-67, 67*r*
adquisiciones. *Ver* Informes de Evaluación de Sistemas de Adquisiciones de País, 19, 53
administración financiera pública y adquisiciones; regulación de las adquisiciones
América Latina y el Caribe (ALC)
 contabilidad, auditoría e informes, 6, 26-30, 42*n*21
 crisis financiera mundial en, 1-2
 definición y descripción, 1-3
 deuda en. *Ver* deuda y alivio de la deuda

- hallazgos a partir de los IESAP, 53-77
 - hallazgos a partir de las ERF, 23-52
 - Doctrina Calvo en, 11*n*11, 62*n*6
 - finanzas públicas en. *Ver* administración financiera pública y adquisiciones
 - herencia legal colonial en, 6, 27-28, 56
 - marcos institucionales, 30
 - marcos legales en. *Ver* marcos legales en países de ALC
 - Ver también* países específicos
 - arbitramento, 11, 62
 - Argentina
 - ECISP, 29
 - información adicional de, 5
 - informes de ejecución presupuestal en, 13
 - integralidad del presupuesto en, 10, 34*c*
 - paquetes de estímulo en, 2, 2*n*6
 - regulación de las adquisiciones en, 9, 60
 - revisiones de IOER C&A de, 28*n*8
 - asignación de recursos, estratégica, 23-24, 33-37, 39*c*
 - asignación estratégica de recursos, 23-24, 33-37, 39*c*
 - asociaciones profesionales que influyen prácticas de adquisiciones en ALC, 57-58
 - auditoría
 - basada en el riesgo y el desempeño, 15
 - Declaración de Lima sobre Guías para Preceptos de Auditoría, 26, 47-49
 - desarrollos mundiales en, 24-27
 - en ALC, 6, 27-30
 - externa. *Ver* auditoría externa
 - ISA. *Ver* instituciones supremas de auditoría
 - marco de control interno y auditoría interna, 14, 41-47, 50*c*, 81*r*, 84, 88, 89*r*
 - auditoría basada en el desempeño, 15
 - auditoría basada en riesgos, 15
 - Australia, 29
- B**
- Banco Internacional de Desarrollo, 58*n*2
 - Banco Mundial, ix, xv-xvii, 23, 26, 27, 30*n*13, 81
 - Barbados, 29
 - Bolivia, 1
 - Bonos Brady, 24, 24*n*1, 80
 - Brady, Nicholas, 8
 - Brasil
 - administración por resultados en, 39-41, 50*c*
 - adquisiciones en
 - administración de las operaciones, 72*c*
 - por medios electrónicos, 66-67
 - arquitectura institucional, 65, 68*c*
 - excesiva formalidad procedimental, 62, 64*r*
 - información sobre operaciones de adquisiciones, disponibilidad de, 70
 - instrumentos regulatorios de alto nivel, 63
 - ISA, 72
 - marco legal y regulatorio, 53, 59, 64*c*
 - múltiples regímenes regulatorios, 61
 - vigilancia independiente, 72, 76, 77*c*
 - asignación estratégica de recursos en, 34, 36, 39*c*
 - auditoría (vigilancia) externa en, 14-16, 46-49, 50*c*
 - calificación de grado de inversión para deuda soberana, 3, 8, 20, 26, 29, 30
 - como país BRICS, 30, 30*n*12
 - descentralización en, 18
 - desempeño de los estudiantes, mediciones PISA del, 52, 52*n*25
 - disciplina fiscal agregada en, 10, 30, 31, 32, 34*c*
 - en conferencia CReCER, 30
 - firmes restricciones presupuestales en, 33, 34*c*, 39, 50, 52
 - IED en, 30
 - implementación de programas, múltiples niveles de progreso en, 40, 67*r*
 - informes de ejecución presupuestal en, 13, 14, 41, 42, 50*c*

- informes de, *xvn1*, 5
 - integralidad del presupuesto en, 10, 34c
 - marco de control interno y auditoría interna, 14, 41-47, 50c, 81r, 84, 88, 89r
 - marcos legales e institucionales en, 30
 - oferta eficiente y efectiva de servicios y programas en, 38, 50, 50c
 - OSC en, 16
 - paquetes de estímulo en, 2, 2n6
 - planeación plurianual en, 37, 37n19, 38, 39c
 - Plan Plurianual de Acción*, 35
 - presupuesto participativo en, 35, 39c
 - previsibilidad de los fondos en, 39, 50c
 - reforma en, 8, 81-82
 - regulación de las adquisiciones, 9
 - relación deuda-PIB en, 1
 - revisiones de IOER C&A de, 28n8
 - sistema contable en, 43n21
 - sistemas automatizados de información en, 9
 - vigilancia legislativa en, 9, 17-20, 31, 49, 85
- buen gobierno, demanda de, 75r, 80
- C**
- CAD (Comité de Ayuda para el Desarrollo), OCDE, xvii
 - calificaciones al crédito, 8, 26, 29
 - calificaciones de grado de inversión por deuda soberana, 8, 20, 26, 80
 - Canadá, 29
 - cartas de respaldo (Jamaica), 31
 - catálogo de cuentas, 13
 - CIEC (Comité Internacional de Estándares Contables), 25
 - clasificación, presupuestal, 12, 42, 51
 - Código de Cadbury, 5
 - Colombia
 - administración por resultados en, 39, 40, 50c
 - adquisiciones en
 - administración de las operaciones, 72c
 - arquitectura institucional, 65, 68c
 - coordinación entre agencias, 65
 - excesiva formalidad procedimental, 62, 64r
 - instrumentos regulatorios de alto nivel, 63
 - marco legal y regulatorio, 53, 59, 64c
 - múltiples regímenes regulatorios, 61
 - OSC, 74r
 - vigilancia independiente, 72, 76, 77c
 - asignación estratégica de recursos en, 34, 36, 39c
 - auditoría (vigilancia) externa en, 14, 27n7, 46, 50c
 - disciplina fiscal agregada en, 10, 30, 31, 32, 34c
 - informes de ejecución presupuestal en, 12, 41, 50c
 - informes de, *xvn1*, 5
 - integralidad del presupuesto en, 10, 34c
 - marco de control interno y auditoría interna, 14, 41-47, 50c, 81r, 84, 88, 89r
 - marcos legales e institucionales en, 30, 34c
 - oferta eficiente y efectiva de servicios y programas en, 38, 50, 50c
 - OSC en, 16, 74r
 - planeación plurianual en, 37, 37n19, 38, 39c
 - presupuesto participativo en, 35, 39c
 - previsibilidad de los fondos en, 39-40, 50, 50c
 - reforma en, 19, 82
 - revisiones de IOER C&A de, 28n8
 - sistemas automatizados de información en, 9
 - vigilancia legislativa en, 17
 - Comisión de Naciones Unidas sobre Legislación Comercial Internacional (UNCITRAL), 55
 - Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD), OCDE, xvii
 - Comité de Organizaciones de Soporte (marco COSO), R.U., 5

- Comité Internacional de Estándares Contables (CIEC), 25
- conferencia CReCER, 30, 30n13
- consenso e inclusión, obtención de, 87
- Consucode, Perú, 65, 71, 75r
- contabilidad
- desarrollos mundiales en, 24-27
 - prácticas de, en ALC, 5, 27-30, 43n21
- Convención de la OCDE para la lucha contra el soborno a funcionarios extranjeros en las transacciones internacionales, OCDE, 5
- Convención de Naciones Unidas para el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, 69
- Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional, 69
- coordinación entre agencias, proceso de adquisiciones, 65
- Costa Rica
- administración por resultados en, 39, 40, 50c
 - adquisiciones en
 - administración de las operaciones, 72c
 - administración del sistema por DGABCA, 66r
 - como porcentaje de PIB, 58
 - fraccionamiento de los contratos, 62
 - instrumentos regulatorios de alto nivel, 63
 - ISA, 72
 - marco legal y regulatorio, 53, 59, 64c
 - múltiples regímenes regulatorios, 61
 - vigilancia independiente, 72, 76, 77c
 - asignación estratégica de recursos en, 34, 39c
 - auditoría (vigilancia) externa en, 14, 46, 50c
 - calificación de grado de inversión para deuda soberana, 8, 29
 - disciplina fiscal agregada en, 31, 34c
 - en conferencia CReCER, 30
 - firmes restricciones presupuestales, 33, 34c
 - informes de ejecución presupuestal en, 12, 40, 41, 50c
 - informes de, xvñ1, 5
 - integralidad del presupuesto en, 10, 34c
 - marco de control interno y auditoría interna, 14, 41-47, 50c, 81r, 84, 88, 89r
 - marcos legales e institucionales en, 30, 34c
 - oferta eficiente y efectiva de servicios y programas en, 38, 50, 50c
 - planeación plurianual en, 37n19
 - presupuesto participativo, 35, 39c
 - previsibilidad de los fondos en, 39, 50c
 - reforma en, 8, 82
 - regulación de las adquisiciones, 9
 - relación deuda-PIB en, 1
 - sistema contable en, 43n21
- crisis financiera mundial, 1-2
- cuentas fuera de presupuesto (*versus* sistemas de presupuesto integrados), 13, 31, 35
- ## Ch
- ### Chile
- administración por resultados en, 39, 40, 41, 50c
 - adquisiciones
 - administración de las operaciones, 71, 72c
 - por medios electrónicos, 66-67, 67r
 - arquitectura institucional, 65, 66-68, 68c
 - como porcentaje de PIB, 58
 - coordinación entre agencias, 65
 - detonantes de las reformas, 57
 - información sobre operaciones de adquisiciones, disponibilidad de, 70
 - ISA, 72
 - marco legal y regulatorio, 53, 59, 64c
 - múltiples regímenes regulatorios, 61
 - resolución de disputas, 69
 - vigilancia independiente, 72, 76, 77c
 - asignación estratégica de recursos en, 34, 36, 39c

- auditoría (vigilancia) externa en, 14-16, 46-49, 50c
 - calificación de grado de inversión para deuda soberana, 8, 29
 - disciplina fiscal agregada en, 10, 30, 31, 32, 34c
 - en conferencia CRECER, 30
 - firmes restricciones presupuestales, 33, 34c
 - IED en, 30
 - informes de ejecución presupuestal en, 12, 13, 40, 41, 42, 50c
 - informes subnacionales de presupuesto en, 13, 43
 - informes de, xvñ1, 5
 - integralidad del presupuesto en, 10, 34c
 - marco de control interno y auditoría interna, 14, 41-47, 50c, 81r, 84, 88, 89r
 - marcos legales e institucionales en, 30, 34c
 - oferta eficiente y efectiva de servicios y programas en, 38, 50, 50c
 - OSC en, 16
 - paquetes de estímulo en, 2, 2n6
 - planeación plurianual en, 37, 37n19, 38, 39c
 - presupuesto participativo en, 35, 39c
 - previsibilidad de los fondos en, 39, 50c
 - reforma en, 8, 19, 80, 82-83, 86-89, 89r
 - revisiones de IOER C&A de, 28n8
 - sistema contable en, 43n21
 - sistemas automatizados de información en, 9
 - Chilecompra, 67r, 82
 - China, 30n12
- D**
- De Laurentis, Enzo, viii
 - Declaración de Lima sobre Guías para Preceptos de Auditoría, 26, 47-49
 - descentralización, 18, 71
 - desempeño de los estudiantes, mediciones PISA del, 52, 52n25
 - deuda soberana. *Ver* deuda y alivio para la deuda
 - deuda y alivio de la deuda
 - calificaciones de grado de inversión para deuda soberana, 8, 26, 29
 - monto de la deuda en ALC, 8
 - reformas dirigidas al mejoramiento, 8, 80
 - disciplina fiscal agregada, 10, 23, 30-33, 34c
 - Doctrina Calvo, 11n11, 62n6
- E**
- ECISP (Estándares Contables Internacionales del Sector Público), 29
 - Ecuador, 27n5, 60
 - EFG (Manual 2001 de Estadísticas de las Finanzas Gubernamentales), 26
 - EIC (Estándares Internacionales de Contabilidad), 28n9
 - EIIF (Estándares Internacionales de Información Financiera), 25, 28, 28n9, 29
 - El Niño, 61n5
 - El Salvador, 8, 27n5, 28n8, 29
 - enfoque de administración por resultados, 39-41, 50c, 83
 - Enron, 24n2
 - ERFP. *Ver* Evaluaciones de Responsabilidad Financiera de país
 - Estados Unidos
 - contabilidad, auditoría e informes sobre desarrollos con efectos globales, 24-26
 - credibilidad chilena como socio comercial de, 40
 - ECISP en, 29
 - estándares internacionales de administración financiera pública y adquisiciones de, 5
 - herencia legal de ALC, influencia en, 27-28
 - paquetes de estímulos económicos en, 2 PCGAEU, 25, 28, 29

- Estándares Contables Internacionales del Sector Público (ECISP), 29
- Estándares Internacionales de Contabilidad (EIC), 28n9
- Estándares Internacionales de la Información Financiera (EIIIF), 25, 28, 28n9, 29
- Este de Asia
calificaciones del grado de inversión, países receptores, 8, 29
tasas promedio de crecimiento en ALC comparadas con, 1
- Evaluaciones de Responsabilidad Financiera de País (ERFP), xv-xvii, 23-52
contabilidad, auditoría e informes
desarrollos mundiales en, 24-27
en ALC, 27-30
- F**
- Federación Internacional de Contadores (FIC), 25-26
- FIC (Federación Internacional de Contadores), 25-26
- FMI (Fondo Monetario Internacional), 26, 27
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 26, 27
- fraccionamiento de los contratos de adquisiciones, 62
- firmes restricciones presupuestales, 33, 34c, 39
- G**
- Griffin, Charles, viii, ix
- asociaciones comerciales que influyen prácticas de adquisiciones en ALC, 57-58
- Guatemala
Acuerdo Gubernativo, 16n4, 36n18, 76n9
adquisiciones en
administración de las operaciones, 72c
por medios electrónicos, 66-67
arquitectura institucional, 66-67, 68c
excesiva formalidad procedimental, 62, 64r
- información sobre operaciones de adquisiciones, disponibilidad de, 70
- instrumentos regulatorios de alto nivel, 63
- marco legal y regulatorio, 53, 59, 64c
- vigilancia independiente, 72, 76, 77c
- asignación estratégica de recursos en, 35, 39c
- auditoría (vigilancia) externa en, 14-16, 46-49, 50c
- disciplina fiscal agregada en, 30, 31, 32, 34c
- firmes restricciones presupuestales, 33, 34c
- informes de, xvii, 5
- informes de ejecución presupuestal en, 12, 24
- integralidad del presupuesto en, 10, 34c
- marco de control interno y auditoría interna, 14, 41-47, 50c, 81r, 84, 88, 89r
- marcos legales e institucionales en, 30, 34c
- oferta eficiente y efectiva de servicios y programas en, 38, 50, 50c
- OSC en, 16
- planeación plurianual en, 37n19
- presupuesto participativo en, 35, 39c
- revisiones de IOER C&A de, 28n8
- sistema contable en, 43n21
- vigilancia legislativa en, 29n10
- Guyana
adquisiciones en, 60n4
información adicional de, 5
presupuesto participativo en, 35
reforma en, 80, 81r, 87
- H**
- Haití, 1, 27n5
- herencia legal colonial en ALC, 6, 27-28, 56
- Honduras
adquisiciones en

- administración de las operaciones, 72c
 - agencias internacionales
 - financiadoras en, 58n2
 - arquitectura institucional, 67, 68c
 - excesiva formalidad procedimental, 62, 64r
 - instrumentos regulatorios de alto nivel, 63
 - marco legal y regulatorio, 53, 59, 64c
 - por medios electrónicos, 66-67
 - vigilancia independiente, 72, 76, 77c
 - asignación estratégica de recursos en, 35, 39c
 - auditoría (vigilancia) externa en, 14-16, 27n7, 46-49, 50c
 - disciplina fiscal agregada en, 31, 34c
 - informes de ejecución presupuestal en, 13, 43, 50c
 - informes de, xvnl, 5
 - marco de control interno y auditoría
 - interna, 14, 41-47, 50c, 81r, 84, 88, 89r
 - marcos legales e institucionales en, 30, 34c
 - oferta eficiente y efectiva de servicios y programas en, 38, 50, 50c
 - OSC en, 17r
 - planeación plurianual en, 37n19
 - presupuesto participativo en, 35, 39c
 - previsibilidad de los fondos en, 39, 50c
 - reforma en, 18, 80, 82, 87
 - revisiones de IOER C&A de, 28n8
 - sistema contable en, 48n23
- I**
- IED (inversión extranjera directa), 2, 30
 - IED en, 2, 30
 - adquisiciones en
 - administración del sistema, 65
 - por medios electrónicos, 66-67
 - información sobre operaciones de adquisiciones, disponibilidad de, 70
 - instrumentos regulatorios de alto nivel, 63
 - múltiples regímenes regulatorios, 61
 - OSC, 73
 - resolución de disputas, 69
 - uso de las normas para influir en el mercado, 59
 - calificación de grado de inversión para deuda soberana, 3, 8, 20, 26
 - paquetes de estímulo en, 2, 2n6
 - pobreza en, 1
 - presupuesto participativo en, 35
 - reforma en, 18, 80
 - regulación de las adquisiciones, 9
 - revisiones de IOER C&A de, 28n8
 - inclusión y consenso, obtención de, 87
 - India, 30n12
 - información, disponibilidad de, 70-71, 75-76, 85
 - informes
 - desarrollos mundiales en, 24-27
 - ejecución presupuestal. *Ver* informes de ejecución presupuestal
 - en ALC, 27-30
 - informes subnacionales de presupuesto, 13
 - informes de ejecución presupuestal
 - asignación estratégica de recursos, 34, 39c
 - desafíos a la reforma, 82
 - hallazgos a partir de las ERF, 23-52
 - oferta eficiente y efectiva de servicios y programas, 38, 50, 50c
 - Informes de Evaluación de Sistemas de Adquisiciones de País (IESAP), xv-xvii, 53-77
 - actualización, 43n21, 82n2
 - administración de las operaciones, 71, 72c
 - adquisiciones por medios electrónicos, 66-67, 67r
 - ALC, situación de las adquisiciones en, 56-58
 - arquitectura institucional, 65-68, 68c
 - definición, xvii
 - descentralización, 71

- información sobre operaciones de adquisiciones, disponibilidad de, 70
 - marco legal y regulatorio, 53, 59, 64c.
 - Ver también* regulación de las adquisiciones
 - metodología del marco OCDE para la Evaluación de los Sistemas de Adquisiciones Nacionales, uso de, 53
 - OSC
 - información sobre operaciones de adquisiciones, disponibilidad de, 70
 - vigilancia independiente de, 72, 76, 77c
 - profesionalización de los funcionarios de adquisiciones, 12, 70, 71, 84
 - reforma e, 57-58, 59r, 82
 - resolución de disputas, 62, 72c
 - vigilancia independiente, 72, 76, 77c
 - informes subnacionales de presupuesto, 13, 32
 - Informes sobre la Observancia de Estándares y Regulaciones, contabilidad y auditoría (IOER C&A), 27, 28, 28n8, 85
 - Iniciativa para la Responsabilidad en el Gasto Público y las Finanzas (IRGPF), xvi, 6, 6n9
 - Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE), 80
 - Iniciativa PPAE (Países Pobres Altamente Endeudados), 80
 - instituciones supremas de auditoría (ISA)
 - adquisiciones, vigilancia independiente de las, 72
 - áreas y desafíos para la auditoría externa, 14-15
 - Declaración de Lima sobre Guías para Preceptos de Auditoría, 26, 47-49
 - desafíos a la reforma, 82
 - independencia de las, 45-46
 - OIISA, 14, 26, 44
 - papel en proceso de auditoría externa, 46-49, 50c
 - participación y vigilancia de OSC, 17r
 - vigilancia legislativa e, 17
 - Instituto Americano de Auditores Internos, 45
 - inversión extranjera directa (IED), 2, 30
 - IOER C&A (Informes sobre la Observancia de Estándares y Regulaciones, contabilidad y auditoría), 27, 28, 28n8, 85
 - IRGPF (Iniciativa para la Responsabilidad en el Gasto Público y las Finanzas), xvi, 6, 6n9
 - ISA. *Ver* instituciones supremas de auditoría Islas Caimán, 29
- J**
- Jamaica
 - adquisiciones en, 10
 - administración de las operaciones, 72c
 - administración del sistema, 65
 - arquitectura institucional, 65-68, 68c
 - instrumentos regulatorios de alto nivel, 63
 - marco legal y regulatorio, 53, 59, 64c
 - por medios electrónicos, 66-67
 - vigilancia independiente, 77c
 - asignación estratégica de recursos en, 36, 39c
 - auditoría (vigilancia) externa en, 14-16, 49, 50c
 - disciplina fiscal agregada en, 30, 31, 34c
 - ECISP, 29
 - informes de ejecución presupuestal en, 12, 41, 50c
 - informes de, xvni1, 5
 - integralidad del presupuesto en, 10, 34c
 - marco de control interno y auditoría interna, 14, 41-47, 50c, 81r, 84, 88, 89r
 - marcos legales e institucionales en, 30, 34c
 - oferta eficiente y efectiva de servicios y programas en, 38, 50, 50c
 - presupuesto participativo en, 35, 39c
 - previsibilidad de los fondos en, 39, 50c
 - relación deuda-PIB en, 1

- revisiones de IOER C&A de, 28n8
- sistema contable en, 27n5
- sistemas automatizados de información en, 9
- vigilancia legislativa en, 17, 49, 50c
- JIEC (Junta Internacional de Estándares Contables), 25
- JIECSP (Junta Internacional de Estándares Contables del Sector Público), 25
- Junta Asesora de Contabilidad Financiera (JACF), 24-25
- Junta Internacional de Estándares Contables (JIEC), 25
- Junta Internacional de Estándares Contables del Sector Público (JIECSP), 25

- K**
- Koeberle, Stefan, viii

- L**
- Ladipo, Omowunmi, xi
- Ley Modelo sobre compra de bienes, construcción y servicios, UNCITRAL, 55
- Ley Sarbanes-Oxley de 2002 (U.S.), 5
- liberalización comercial. *Ver* libre comercio
- liberalización del comercio. *Ver* libre comercio
- libre comercio
 - OMC, 5, 55, 81
 - reforma, participación en la economía global como determinante de la, 81-82
 - regulación de las adquisiciones que afectan el, 11
 - Ronda de Uruguay, GATT, 55, 81
 - UNCITRAL, 55
- liderazgo, importancia del, 87
- Lugo, Fernando, 79n1

- M**
- Manual de Administración del Gasto Público*, 23-24
- Manual 2001 de Estadísticas de las Finanzas Gubernamentales* (EFG), 26
- marco COSO (Comité de Organizaciones de Soporte), R.U., 5
- marco de control interno y auditoría interna, 14, 41-47, 50c, 81r, 84, 88, 89r
- marcos institucionales en países de ALC
 - hallazgos a partir de las ERFP, 23-52
 - hallazgos a partir de los IESAP, 53-77
- marcos legales en países de ALC
 - hallazgos a partir de las ERFP, 23-52
 - hallazgos a partir de los IESAP, 53-77
- herencia legal colonial, 6, 27-28, 56
- reformas estructurales necesarias, 83
- regulación de las adquisiciones. *Ver* regulación de las adquisiciones
- mercado
 - mercados internacionales de capital, 26-27
 - uso de regulación de las adquisiciones para influenciar el, 60
- mercados internacionales de capital, 26-27
- metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones del Estado, OCDE, xvii, 53, 56
- México
 - información adicional de, 5
 - informes de ejecución presupuestal en, 13
 - OSC en, 16, 73
- sistemas automatizados de información en, 9
- Modelo de Westminster, 27, 27n7

- N**
- Nueva Zelanda, 29

- O**
- OCDE. *Ver* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- oferta eficiente y efectiva de servicios y programas, 23, 38, 50, 50c
- administración por resultados, 39-41, 50c
- auditoría externa, 46-49, 50c, 85
- firmer restricciones presupuestales, 39

- informes de ejecución presupuestal, 42-44
 - interacción con otros temas de la
 - administración del gasto público, 23
 - marco de control interno y auditoría interna, 14, 41-47, 50c, 81r, 84, 88, 89r
 - previsibilidad de los fondos, 39-40, 50c
 - regulación de las adquisiciones y, 60
 - vigilancia legislativa, 49, 50c
 - Oficina de Naciones Unidas para Servicios de Proyectos, 62
 - OIIA (Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría), 26, 44
 - Organización de Estados del Este del Caribe, 27n5
 - Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría (OIIA), 26, 44
 - Organización Mundial del Comercio (OMC), 5, 55, 81
 - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
 - contabilidad y auditoría en, 6, 28
 - Convención de la OCDE para la lucha contra el soborno a funcionarios extranjeros en las transacciones internacionales, 5
 - mediciones PISA del desempeño de los estudiantes, 52, 52n25
 - Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Adquisiciones Nacionales, xvii, 53, 56
 - OSC. *Ver* Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), participación y vigilancia
- P**
- países BRICS, 30, 30n12
 - Panamá
 - administración por resultados en, 39, 40, 50c
 - adquisiciones en
 - administración de las operaciones, 71, 72c
 - arquitectura institucional, 68c
 - excesiva formalidad procedimental, 64r
 - ISA, 72
 - marco legal y regulatorio, 53, 59, 64c
 - múltiples sistemas regulatorios de las adquisiciones en, 59r
 - resolución de disputas, 69
 - vigilancia independiente, 72, 76, 77c
 - auditoría (vigilancia) externa en, 14-16, 46-49, 50c
 - calificación de grado de inversión para deuda soberana, 8, 29
 - disciplina fiscal agregada en, 10, 32, 34c
 - firmes restricciones presupuestales, 33, 34c
 - informes de, xvni1, 5
 - informes de ejecución presupuestal en, 12, 40, 41, 50c
 - marco de control interno y auditoría interna, 14, 41-47, 50c, 81r, 84, 88, 89r
 - marcos legales e institucionales en, 30, 34c
 - oferta eficiente y efectiva de servicios y programas en, 38, 50, 50c
 - planeación plurianual en, 37, 37n19, 38, 39c
 - presupuesto participativo en, 35, 39c
 - previsibilidad de los fondos en, 39, 50c
 - reforma en, 8, 18, 80, 82, 86
 - relación deuda-PIB en, 1
 - sistema contable en, 43n21
 - sistemas automatizados de información en, 9
 - papel de los medios de comunicación en la reforma, 80, 81r
 - paquetes de estímulos económicos, 2, 2n6
 - paquetes de estímulo, 2, 2n6
 - Paraguay
 - adquisiciones en
 - administración de las operaciones, 71, 72c
 - administración del sistema, 65
 - arquitectura institucional, 65, 67, 68c

- como porcentaje de PIB, 58
 - información sobre operaciones de adquisiciones, disponibilidad de, 70
 - marco legal y regulatorio, 53, 59, 64c
 - por medios electrónicos, 66-67
 - resolución de disputas, 69
 - asignación estratégica de recursos en, 33-36, 39c
 - auditoría (vigilancia) externa en, 14-16, 27n7, 46-49, 50c
 - disciplina fiscal agregada en, 30, 31, 32, 34c
 - informes de ejecución presupuestal en, 12, 41, 50c
 - informes de, xvñ1, 5
 - integralidad del presupuesto en, 10, 34c
 - marco de control interno y auditoría interna, 14, 41-47, 50c, 81r, 84, 88, 89r
 - marcos legales e institucionales en, 30, 34c
 - oferta eficiente y efectiva de servicios y programas en, 38, 50, 50c
 - OSC en, 16
 - presupuesto participativo en, 35, 39c
 - previsibilidad de los fondos en, 39, 50c
 - reforma en, 18, 80, 79-80n1, 82, 86
 - revisiones de IOER C&A de, 28n8
 - sistema contable en, 43n21
 - sistemas automatizados de información en, 9
- Participación y vigilancia de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)
- hallazgos a partir de las ERF, 23-52
 - hallazgos a partir de los IESAP
 - información sobre operaciones de adquisiciones, disponibilidad de, 70
 - vigilancia independiente de, 72, 76, 77c
 - importancia de la, 16, 17r, 18
 - reforma, papel en la, 81r, 82, 85-86
- personal. *Ver* recursos humanos
- Perú
- adquisiciones en
 - administración del sistema, 65
 - Consucode, 65, 71
 - descentralización, 71
 - información sobre operaciones de adquisiciones, disponibilidad de, 70
 - OSC, 73, 74r
 - reformas, 4r
 - resolución de disputas, 69
 - uso de las normas para influir en el mercado, 59
 - calificación de grado de inversión para deuda soberana, 8, 29
 - descentralización en, 18
 - ECISP, 29
 - información adicional de, 5
 - OSC en, 16, 73, 74r
 - reforma en, 4r, 18, 80
 - revisiones de IOER C&A de, 28n8
- Petroecuador, 60-61
- PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes), OCDE, 52, 52n25
- Plan Baker, 80
- planeación plurianual de presupuesto y asignación de recursos, 37, 37c19
- Plan Plurianual de Acción*, Brasil, 35
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), 62, 63, 64r
- presupuesto participativo, 35, 39c
- presupuesto
 - adquisiciones, planeación y ejecución, para propósitos de, 69
 - clasificación del, 12, 42, 51
 - firmes restricciones presupuestales, 33, 34c, 39
 - informes subnacionales de presupuesto, 13, 32
 - planeación plurianual, 37, 37n19, 38, 39c
 - presupuesto participativo, 35, 39c
 - presupuestos de capital y recurrentes, integración de, 13, 42

- sistemas de presupuesto integrados, 13, 43
 - vigilancia legislativa de, 17, 49, 50c
 - presupuestos de capital y de gastos recurrentes, integración de, 42, 42n20
 - presupuestos recurrentes y de capital, integración de, 13, 42, 42n20
 - previsibilidad de los fondos, 39, 50c
 - Principios Contables Generalmente Aceptados de Estados Unidos
 - profesionalización
 - de auditores externos, 26
 - del personal administrativo, 81r, 88
 - de los funcionarios de adquisiciones, 12, 70, 71, 84
 - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 62, 63, 64r
 - Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), OCDE, 52, 52n25
 - Programa Presupuesto Internacional, 36
 - Proyecto Presupuesto Abierto, 36
- R**
- recursos humanos
 - auditoría externa, 14
 - personal administrativo, 81r
 - funcionarios de adquisiciones, 12, 70, 71, 84
 - reforma, 79-90
 - alivio de la deuda y fuga de capital, políticas dirigidas a, 8, 80
 - desafíos restantes, 82-86
 - determinantes de la, 57, 79-82
 - ERFP y, 80, 81r
 - IESAP y, 57-58, 59r
 - importancia de la, 18-20
 - lecciones para el futuro de, 86-89
 - secuencia y oportunidad de la, 21, 88
 - Región ALC. *Ver* América Latina y el Caribe
 - regulación de las adquisiciones
 - agencias de Naciones Unidas, uso de, 62, 64r
 - áreas y desafíos, 9-11
 - eficiencia y efectividad de la, 50
 - excesiva formalidad procedimental la, 62, 64r
 - hallazgos a partir de los IESAP, marco legal y regulatorio, 53-77
 - instrumentos regulatorios de alto nivel, 63
 - mercado, uso de las normas para influir en el, 59
 - múltiples (sistemas) regímenes, 59r, 61
 - situación actual en ALC, 56-57
 - regulación de las adquisiciones subnacionales, 71
 - Reino Unido (RU), 5, 27, 27n7, 29
 - República Dominicana
 - adquisiciones en
 - arquitectura institucional y, 67, 68c
 - marco legal y regulatorio de las, 64c
 - OSC, 73
 - por medios electrónicos, 66-67
 - vigilancia independiente, 72, 76, 77c
 - asignación estratégica de recursos en, 35, 39c
 - auditoría (vigilancia) externa en, 14-16, 27n7, 46-49, 50c
 - disciplina fiscal agregada en, 34c
 - informes de ejecución presupuestal en, 12, 41, 50c
 - informes de, xvnl, 5
 - marco de control interno y auditoría interna, 14, 41-47, 50c, 81r, 84, 88, 89r
 - marcos legales e institucionales en, 30, 34c
 - oferta eficiente y efectiva de servicios y programas en, 38, 50, 50c
 - OSC en, 16
 - planeación plurianual en, 37n19
 - presupuesto participativo en, 35, 39c
 - previsibilidad de los fondos en, 39, 50c
 - reforma en, 18, 82
 - revisiones de IOER C&A de, 28n8
 - sistema contable en, 43n21

sistemas automatizados de información en, 9
 resolución alternativa de disputas, 62, 63*n*6, 69
 resolución de disputas, 62, 63*n*6, 69
 responsabilidad y transparencia
 demanda por mayor, 3, 16*n*13, 80, 89*r*
 excesiva formalidad procedimental que afecta la, 62
 Ronda de Uruguay, GATT, 55, 81
 Rusia, 30*n*12

S

San Vicente y las Granadinas, 8, 30
 Sánchez, Alfonso, iii, xi
 secuencia y oportunidad de la reforma, 21, 88
 sistemas automatizados de información, 9
 sistemas de información, automatizados, 9
 sistemas de presupuesto integrados, 13, 31, 43
 sistemas de información, electrónicos, 10
 Sopher, Jamil, xi
 subasta electrónica inversa, 55, 56*n*1, 64*r*
 Sudáfrica, 30*n*12

T

Tarallo, Roberto, viii
 TI (Transparencia Internacional), 5, 75*r*, 80
 oportunidad y secuencia de la reforma, 21, 88
 Transparencia Internacional (TI), 5, 75*r*, 80
 transparencia y responsabilidad
 demanda por mayor, 3, 16*n*13, 80, 89*r*
 excesiva formalidad procedimental que afecta la, 62
 Tratado de Maastricht, 55
 Trinidad y Tobago, 1

U

UNCITRAL (Comisión de Naciones Unidas sobre Legislación Comercial Internacional), 55
 Unión Europea (UE)
 adquisiciones en, 55
 auditoría externa, 24
 calificaciones de grado de inversión, países receptores, 8, 29
 contabilidad, auditoría e informes, desarrollos con efectos globales, 26-27
 credibilidad chilena como socio comercial de la, 40
 desafíos a la reforma, 82
 estándares internacionales de administración financiera pública y adquisiciones de, 5
 gasto, público. *Ver* administración financiera pública y adquisiciones
 hallazgos a partir de las ERFP, 23-52
 importancia de la, 15-16
 ISA. *Ver* instituciones supremas de auditoría
 Uruguay, 27*n*5, 29

V

vigilancia independiente
 auditoría externa. *Ver* auditoría externa
 consenso e inclusión, obtención de, 87
 hallazgos a partir de los IESAP, 53-77
 información, disponibilidad de, 70-71, 75-76, 85
 ISA. *Ver* instituciones supremas de auditoría
 OSC, involucramiento de las. *Ver* organización de sociedad civil (OSC)
 participación y vigilancia
 presupuesto participativo, 35, 39*c*
 reforma, papel en la, 81*r*, 82, 85-86
 vigilancia legislativa, 17, 49, 50*c*, 85
 visión, papel de la, 65, 86

Este libro constituye una excelente fuente para las organizaciones de la sociedad civil comprometidas en la transparencia y en la responsabilidad de las finanzas públicas y las adquisiciones en América Latina. También destaca las principales áreas que requieren mejoramiento y ofrece una oportunidad para que la sociedad civil abogue por la adopción de mejores prácticas y por la verificación de la implementación de reformas.

Christiaan Poortman

Director de Global Programmes, Transparencia Internacional

Como bien se sabe, incrementar la vigilancia del presupuesto por parte de los ciudadanos y las organizaciones civiles, al igual que el Legislativo y los organismos de auditoría, es una condición necesaria para mejorar los resultados sobre el presupuesto. Este libro ofrece una clara evidencia de la urgencia de construir tal facultad de supervisión, aunada al trabajo continuo para fomentar la capacidad de manejo del presupuesto en el servicio civil en América Latina y el Caribe. En el contexto de la actual crisis financiera y de la disminución de los recursos públicos, he aquí una parte fundamental de la receta para maximizar el impacto de cada peso gastado del erario.

Warren Krafchik

Director, International Budget Project

Las evaluaciones comparativas son el tipo de contribución que siempre deben seguir las instituciones de desarrollo multilateral. Este libro describe la profunda debilidad que afecta la calidad del manejo del gasto público en la región, pero a la vez ofrece ejemplos palpables de países que lograron progresar en aspectos específicos de dicho manejo. Cuenta con mi aval y merece ser leído, entre otras, por autoridades estatales, encomendadas de reformar sus prácticas y buscar aprender de la experiencia de otros países en condiciones socioeconómicas similares.

Hélio Martins Tollini

Ex Secretário de Orçamento Federal, Ministerio do Planejamento Orçamento e Gestão, Brasil

Recomiendo ampliamente este libro a quien esté interesado en tener una mirada profunda sobre cómo se han desempeñado los gobiernos en las últimas dos décadas en términos de la responsabilidad fiscal y del avance en las adquisiciones públicas. Aunque todavía hay mucho por hacer, creo que los lectores encontrarán un enfoque de sentido común para ir hacia adelante.

Edilberto Ruiz Miró

Director General, Dirección de Contrataciones Públicas, Panamá



BANCO MUNDIAL

