Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2017

OCDE BID

Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017

OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

BID
Banco Interamericano
de Desarrollo

Esta obra se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Las opiniones expresadas y las conclusiones formuladas en este informe no necesariamente corresponden a las de los gobiernos de los países miembros de la OCDE o del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Junta Directiva o de los países que ellos representan.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OCDE (2016), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, Éditions OCDE, Paris.
http://dx.doi.org/9789264266391-es

ISBN 978-92-64-26638-4 (impresa)
ISBN 978-92-64-26639-1 (PDF)
ISBN 978-92-64-26640-7 (epub)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Ilustración de portada: © Jeffrey Fisher

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2016

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Prólogo

Esta segunda edición de Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2017, *proporciona datos internacionales comparables sobre las actividades del gobierno y sus resultados en la región de ALC. Mediante un conjunto de indicadores clave, su objetivo es ayudar a los formuladores de políticas y a los ciudadanos a analizar el desempeño relativo de los gobiernos y, cuando sea posible, a compararlo con el de los países miembros de la OCDE. Los 45 indicadores abarcan aspectos clave de la gestión pública, incluyendo las finanzas públicas y la economía, el empleo público, el papel y la influencia del centro de gobierno, la política y la gobernanza regulatoria, el gobierno abierto y digital y la contratación pública.*

Esta investigación ha sido coordinada por Zsuzsanna Lonti (OCDE) y Carlos Pimenta (BID), bajo la dirección de Rolf Alter (OCDE), Luiz de Mello (OCDE), Edwin Lau (OCDE), Vicente Fretes (BID) y Gustavo García (BID). Fue redactada por Maria Veronica Cetrola (BID), Santiago González (OCDE) y Alessandro Lupi (OCDE). Se recibieron importantes contribuciones de Gustavo García (BID), Carola Pessino (BID), Nuria Tolsa (BID) y Luiz de Mello (OCDE) (Capítulo 1); Axel Radics (BID) (Capítulo 2); Mariano Lafuente (BID) (Capítulo 3); Mariano Lafuente (BID) y Martin Alessandro (BID) (Capítulo 4); Camila Vammalle (OCDE), Ana María Ruiz (OCDE), Edna Armendariz (BID) y Carola Pessino (BID) (Capítulo 5); Mariano Lafuente (BID) (Capítulo 6); Pedro Farías (BID), Delia Rodrigo (BID) y Tobías Querbach (OCDE) (Capítulo 7); Miguel Porrúa (BID), Barbara Ubaldi, (OCDE) Alessandro Bellantoni (OCDE), Nicolás Dassen (BID), Emma Cantera (OCDE), Guillaume Lafortune (OCDE) y Simon Schmitz (OCDE) (Capítulo 8); Leslie Harper (BID), Ana Cristina Calderón (BID), Paulo Magina (OCDE) y Minjoo Son (OCDE) (Capítulo 9).

Agradecemos a Francisco Pance (BID), Kate Lancaster (OCDE) Alberto Magnet (BID), Claudia M. Pasquetti (BID), Sarah Schineller (BID), Valeria Rossi (OCDE) y Laura Boutin (OCDE) por su colaboración en la preparación, edición y traducción de esta publicación. Zoltan Mikolas (OCDE) estuvo a cargo de la preparación del anexo contextual; Audrey Garrigoux (OCDE) lideró el equipo de producción. La portada es un dibujo original de Jeffrey Fisher.

Esta publicación conjunta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es el resultado de las contribuciones de una amplia gama de fuentes y conocimientos. Este trabajo fue financiado con recursos y soporte técnico del BID. Se benefició en una buena medida de los aportes de la Red BID/OEA/CRDI de Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe (Red GEALC), la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, la Red BID/CEPAL de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP), la red OCDE-ALC sobre buenas prácticas regulatorias y la Red BID/OCDE de Altos Funcionarios de Presupuesto para América Latina y el Caribe (LAC-SBO). Los autores quieren expresar su gratitud a los funcionarios nacionales de América Latina y el Caribe que respondieron las encuestas y contribuyeron durante el proceso de selección y validación de datos. También agradecemos a los representantes del BID en los países y a los economistas de país del BID, que brindaron su apoyo cada vez que surgía una pregunta y facilitaron canales de comunicación con las autoridades de gobierno.

Tabla de contenidos

Prefacio 9

Resumen ejecutivo 11

Guía del lector 13

Introducción 19

Capítulo 1. **Efectos de la política fiscal en la equidad** 23
- Introducción 24
- ¿Qué tan eficaz es la política fiscal para reducir la desigualdad en ALC? 26
- ¿Cómo inciden los impuestos en la equidad? 28
- ¿Se encuentra la respuesta en la política de gasto público? 31
- Conclusiones 41
- *Apéndice 1.* Definiciones de categorías de ingreso 46
- *Apéndice 2.* Caso práctico del enigma de Lambert 47

Capítulo 2. **Las finanzas públicas y la economía** 49
- 2.1. Balance fiscal y estructural de la administración pública 50
- 2.2. Deuda de la administración pública 52
- 2.3. Ingresos de la administración pública 54
- 2.4. Ingresos fiscales de la administración pública 56
- 2.5. Sección especial: Ingresos fiscales de recursos naturales no renovables 58
- 2.6. Gastos del gobierno general 60
- 2.7. Estructura de ingresos y gastos por niveles de gobierno 62
- 2.8. Gastos de la administración pública por transacción económica 64
- 2.9. Gasto público en inversión 66
- 2.10. Sección especial: Caracteristicas principales del análisis costo-beneficio 68
- 2.11. Sección especial: Objetivos y aplicación sectorial del análisis costo-beneficio 70

Capítulo 3. **Empleo público** 73
- 3.1. Empleo en el sector público 74
- 3.2. Mujeres empleadas en el sector público 76

Capítulo 4. **Instituciones (centros de gobierno)** 79
- 4.1. Toma de decisiones 80
- 4.2. Coordinación de políticas 82
- 4.3. Gestión estratégica y monitoreo 84

Capítulo 5. **Prácticas y procedimientos presupuestarios** 87
- 5.1. Estructura y funciones de la autoridad presupuestaria central (APC) 88
- 5.2. Negociaciones del presupuesto presentado por el Ejecutivo y gastos extrapresupuestarios 90
- 5.3. Aprobación del presupuesto 92
- 5.4. Proyecciones fiscales a largo plazo 94

5.5. Presupuestos complementarios y fondos de reserva 96
5.6. Sección especial: Financiamiento de la salud y la formulación del presupuesto 98
5.7. Sección especial: Monitoreo y ejecución del gasto en salud 100

Capítulo 6. **Gestión de recursos humanos** 103
6.1. Planificación de los recursos humanos 104
6.2. Mérito en el Servicio Civil 106
6.3. Gestión del rendimiento 108
6.4. Gestión de la compensación 110
6.5. Organización de la función de gestión de recursos humanos 112

Capítulo 7. **Politíca y gobernanza regulatoria** 115
7.1. Tendencias generales y marco institucional. 116
7.2. Participación de actores intevesados y transparencia. 118
7.3. Análisis de Impacto Regulatorio 120
7.4. Evaluación *ex post* y simplificación administrativa 122
7.5. Sección especial: entorno regulatorio favorable a la competencia 124

Capítulo 8. **Gobierno digital y abierto** 127
8.1. Estrategias digitales 128
8.2. Medición de los beneficios financieros y gastos en TIC 130
8.3. Las adquisiciones de TIC 132
8.4. Portales nacionales en línea y mecanismos de reconocimiento digital 134
8.5. Estrategia de gobierno abierto 136
8.6. Esquema institucional y funciones clave de la unidad de coordinación de gobierno abierto. 138
8.7. Desafíos en la implementación de la estrategia de gobierno abierto 140
8.8. Datos de gobierno abierto 142

Capítulo 9. **La contratación pública** 145
9.1. El tamaño de la contratación pública 146
9.2. Contratación pública estratégica 148
9.3. La contratación pública electrónica e-procurement 150
9.4. Entidades rectoras de compras públicas 152

Anexo A. **Índices compuestos sobre las prácticas de gestión de recursos humanos** 155

Anexo B. **Indicadores OCDE de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) para América Latina 2016** . 160

Anexo C. **OCDE Índice de Datos de Gobierno Abierto** 163

Anexo D. **Factores contextuales** 166

Glosario 180

Siga las publicaciones de la OCDE en:

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Este libro contiene...

StatLinks

¡Un servicio que transfiere ficheros Excel® utilizados en los cuadros y gráficos!

Busque el logotipo *StatLinks* en la parte inferior de los cuadros y gráficos de esta publicación. Para descargar la correspondiente hoja de cálculo Excel®, sólo tiene que introducir el enlace en la barra de direcciones de su navegador incluyendo primero el prefijo *http://dx.doi.org* o bien haga clic en el enlace de la versión electrónica.

Prefacio

En las últimas dos décadas, distintos países de la región de América Latina y el Caribe (ALC) han dado grandes pasos para reformar sus economías y mejorar el desempeño de sus sectores públicos. Como se muestra en la primera edición de *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe*, estas reformas contribuyeron al fortalecimiento de las instituciones públicas y al establecimiento de las políticas de base para alcanzar sociedades más igualitarias. A fin de sostener un crecimiento inclusivo, los países de ALC deben basarse en logros del pasado y continuar aplicando reformas de política.

En comparación con la edición anterior de *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe*, la cual pone un énfasis especial en la gestión financiera pública, este segundo informe abarca países adicionales, así como una gama más amplia de áreas de gestión pública, entre ellas: el impacto redistributivo de la política fiscal; el papel y la influencia del centro de gobierno; políticas de gobierno abierto y datos abiertos; gobierno digital; gobernanza regulatoria; análisis costo-beneficio en la evaluación de proyectos de inversión pública; y presupuestos en sistemas de salud. Los datos para muchas de estas áreas han sido recolectados por primera vez en la región.

A través de impuestos y gastos, la política fiscal juega un papel clave en la reducción de la desigualdad de ingresos. Sin embargo, los sistemas de beneficios sociales tienden a ser menos redistributivos en la región de ALC que entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta publicación argumenta que las transferencias en especie (por ejemplo, salud y educación) son la herramienta más poderosa para lograr la redistribución del ingreso en el contexto de ALC y, como tal, son áreas donde la mayoría de los países de la región han concentrado sus esfuerzos. Sin embargo, estas transferencias no son suficientes y, para seguir mejorando la redistribución de los ingresos, es necesario monitorear mejor la calidad general del gasto público, reforzar el diseño de los sistemas de protección social y mejorar la incidencia de los gastos específicos en algunos sectores.

Los gobiernos pueden ayudar a garantizar un acceso equitativo a los servicios, garantizando la transparencia y promoviendo la formulación de políticas inclusivas. Por ejemplo, la mayoría de los países de la región han implementado estrategias de gobierno abierto y están utilizando cada vez más las Tecnologías de Información y Comunicaciones para agilizar los procesos gubernamentales y facilitar las interacciones entre los ciudadanos y los gobiernos. Durante la última década, el gobierno abierto ha evolucionado de ser un objetivo en sí mismo a ser un instrumento para alcanzar objetivos de política más amplios, como el crecimiento inclusivo y los objetivos de desarrollo sostenible. Aun así, para aprovechar plenamente los beneficios de un gobierno abierto, existe la necesidad de una mejor coordinación por parte del centro de gobierno, en particular en las etapas de diseño y evaluación de políticas, así como un uso más eficaz de las diferentes herramientas para fomentar la participación ciudadana.*Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, ofrece un panel de 45 indicadores internacionalmente comparables para ayudar a los gobiernos a comparar sus prácticas y desempeño, no sólo entre los países de la región, sino también con los países miembros de la OCDE. También puede informar al debate público sobre las políticas de reforma del sector público.

Esta publicación es el resultado de una fructífera colaboración entre la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Reúne la metodología y la experiencia de la OCDE desarrollada en la recopilación de información sobre las prácticas de gobernanza pública usando como fuente a los funcionarios gubernamentales, así como las redes de políticas de la OCDE y el BID, y conocimiento a profundidad tanto analítico como de país en casi todos los países de América Latina y el Caribe.

Angel Gurría
Organización de Cooperación
y de Desarrollo Económicos
Secretario General

Luis Alberto Moreno
Banco Interamericano de Desarrollo
Presidente

Resumen ejecutivo

Las desigualdades plantean un desafío crítico para los gobiernos. No sólo afectan el crecimiento económico y crean malestar social, sino que también dificultan el acceso a oportunidades y servicios públicos básicos. Los gobiernos desempeñan un papel importante, no sólo a través de impuestos y transferencias, sino también mediante el diseño e implementación de políticas públicas que consideren las desigualdades en la distribución del ingreso y otras implicaciones que afectan el bienestar de las personas.

América Latina y el Caribe (ALC) sigue siendo la región más desigual del mundo, aunque mucho se ha avanzado en los últimos años como consecuencia de un fuerte crecimiento y reformas estructurales. Para sostener estos logros en un entorno global desafiante, los gobiernos de ALC necesitarán diseñar e implementar políticas que promuevan un fuerte crecimiento económico y creación de empleo, mientras continúan trabajando para garantizar un acceso más equitativo a servicios costo efectivos a la población. Esto requerirá de evidencia de alta calidad, oportuna y comparable a nivel internacional que informe la formulación de políticas e intervenciones y permita establecer puntos de referencia. *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, provee la evidencia más reciente para guiar las reformas del sector público en ALC.

Conclusiones principales

El estado es mucho más pequeño en promedio en la región de ALC que en los países de la OCDE. El gasto público alcanza 31% del PIB en promedio en los países de ALC, comparado con 41.5% en los países de la OCDE; sin embargo, la diferencia está disminuyendo. Entre 2007 y 2014 el gasto aumentó en 4.7 puntos porcentuales en la región de ALC, en comparación con un aumento del 2.5 p.p. en la OCDE. En 2014, los gobiernos de ALC gastaron alrededor del 8.7% del PIB en beneficios sociales (por ejemplo, educación, salud y pensiones), mientras que esta cifra fue del 16.9% en el área de la OCDE. A su vez, para el mismo año los países de ALC emplearon menos personas como porcentaje del empleo total (12.4% en ALC y el 21.6% en los países de la OCDE). En 2014 la inversión del gobierno como porcentaje del PIB alcanzó el 2.6% en los países de ALC en comparación a un promedio del 3.2% en la OCDE.

La política fiscal juega un papel más limitado en la distribución del ingreso en ALC que en países OCDE en promedio. El sistema de impuestos y beneficios resulta en una brecha entre el ingreso de mercado y el ingreso disponible, lo que reduce el coeficiente de Gini en 2.8 puntos porcentuales en promedio en ALC, a diferencia de 17.8 puntos porcentuales en los países de la OCDE. Esto sucede debido a la combinación de un esquema de impuestos directos menos progresivos; mayor dependencia de los impuestos indirectos, a menudo regresivos; una proliferación de beneficios fiscales; y subsidios en varios sectores (por ejemplo, energía) que están mal focalizados y con frecuencia benefician a los más ricos. El potencial distributivo de la intervención gubernamental es, sin embargo, mucho más fuerte cuando se considera el gasto social en especie.

Los sistemas de salud en la región de ALC están altamente fragmentados en términos de prestación de servicios y financiación. La mayoría de los países tienen varios esquemas coexistentes

de financiación para la salud. Por otra parte, el gasto en salud pública es tratado a menudo como gasto extrapresupuestario y por lo tanto no es sujeto al escrutinio completo del proceso presupuestario. Aunque la cobertura es relativamente alta en los países encuestados de ALC, el paquete de bienes y servicios recibidos por los beneficiarios tiende a ser menos amplio que en los países de la OCDE. Superar la fragmentación y mejorar la coordinación es un desafío clave para incrementar la eficiencia del gasto en salud en la región de ALC.

Los gobiernos de la región de ALC deben de crear aún una cultura de evaluación de políticas, lo que puede hacer mucho para mejorar el diseño e implementación de las mismas. Por ejemplo, mientras que alrededor de tres cuartas partes de los países de ALC reportaron tener una estrategia nacional de gobierno digital, solo un poco más de una quinta parte señaló esfuerzos para medir los beneficios financieros de los proyectos TIC del gobierno para ciudadanos y empresas. Del mismo modo, más del 70% de los países de ALC tienen estrategias de contratación pública para apoyar objetivos secundarios de política, pero un número menor de países (6.3% en el caso de compras verdes y 28.6% en el caso de apoyo a las PYMEs) mide los resultados de esas estrategias. En la misma línea, mientras que los países han adoptado requisitos formales tales como consulta y Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), su implementación en la práctica varía en gran medida entre países y, de manera similar a los países OCDE, la evaluación *ex post* se lleva a cabo con poca frecuencia.

El liderazgo del Centro de Gobierno y su rol de coordinación han aumentado, pero se centran principalmente en el cumplimiento de procesos y no en el contenido de las políticas. El número de iniciativas interministeriales ha aumentado en los países de ALC durante los últimos años, reflejando esfuerzos para mejorar la coordinación del Centro de Gobierno (CdG). A modo de ejemplo, el 92% de los países de ALC indicó que las iniciativas de gobierno abierto son coordinadas por el CdG. De una manera similar a los países de la OCDE, la coordinación política de la discusión se lleva a cabo a través de reuniones del gabinete y contactos bilaterales con los ministros. Sin embargo, en comparación con los países de la OCDE, los CdG en ALC tienen un papel más importante en revisar y garantizar el cumplimiento de los procesos que en evaluar, discutir o decidir las nuevas políticas públicas.

El uso de la contratación basada en el mérito ha mejorado en la región, mientras que la evaluación de desempeño y gestión de compensación requieren un mayor desarrollo. El uso de la contratación competitiva basada en el mérito ha sido reforzada en los últimos 10 años, principalmente a través de la introducción de portales web de empleo público y el fortalecimiento de los organismos de servicio civil. Sin embargo, en muchos países la evaluación del desempeño tiende a tener un carácter formal por naturaleza, con un efecto limitado en desempeño. A su vez, en muchos países las desigualdades salariales - tanto horizontal (misma responsabilidad, distinto pago) como vertical (posiciones jerárquicamente superiores con un salario más bajo) - abundan y han empeorado con el tiempo.

Guía del lector

Para interpretar adecuadamente los datos que se incluyen en Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, el lector necesita familiarizarse con las siguientes consideraciones metodológicas, que aplican a un número relevante de indicadores. El formato estándar para la presentación de indicadores consta de dos páginas. La primera contiene un texto que explica la importancia del tema y resalta algunas de las diferencias más significativas observadas entre los países de ALC. Además, cuando los datos son comparables, los promedios de la OCDE se consideran como un punto de referencia adicional. A esto le sigue una sección de "metodología y definiciones", en la cual se describen las fuentes de los datos y se proporciona información fundamental, necesaria para interpretar los mismos. Al final de la primera página se incluye la sección de "otras lecturas", en la cual se enumera bibliografía de referencia que proporciona un contexto para los datos expuestos. La segunda página presenta los datos. Estas cifras muestran los niveles actuales y, en los casos en los que es posible, las tendencias en el tiempo. En la parte final del libro puede hallarse un "glosario" con las definiciones más importantes de la publicación.*

Fuentes de datos y rasgos distintivos

La mayor parte de los datos utilizados en *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, provienen de funcionarios del gobierno a través de encuestas específicas aplicadas por la OCDE y el BID. Como tal, estos datos presentan las estadísticas oficiales del gobierno o la evaluación del gobierno sobre de las prácticas y los procedimientos actuales. En la medida de lo posible, los instrumentos de recolección de datos de la OCDE utilizan definiciones estandarizadas y unidades de medida comunes. Sin embargo, puede haber un sesgo por el hecho de que los países pueden interpretar y responder las preguntas de modos diferentes y/o pueden no responder las preguntas de manera completamente objetiva. En general, se conoce la dirección del sesgo pero no necesariamente la magnitud. Para tratar de minimizar estos sesgos la OCDE y el BID han limpiado y verificado los datos recolectados a través de un seguimiento con los países, cuando se detectaron posibles incoherencias o anomalías. Esto se ha hecho gracias al conocimiento de la OCDE, obtenido a través de su trabajo previo en la región, y principalmente a través del conocimiento del BID y su presencia permanente en los países bajo estudio. Además, a los encuestados se les ha pedido el aporte de evidencia adicional para validar sus respuestas, que, a su vez, han sido verificadas con otras fuentes externas y adicionales, cuando estan disponibles (por ejemplo, la base de datos de la Alianza para el Gobierno Abierto).

Los datos también provienen de otras organizaciones internacionales, como la *Organización Internacional del Trabajo* (OIT) y el *Fondo Monetario Internacional* (FMI). Los datos del capítulo finanzas

públicas y economía para los países de ALC se derivan de la base de datos de *Perspectivas de la Economía Mundial* del IMF (WEO, por sus siglas en inglés) y de las *Estadísticas de las Finanzas Públicas* del IMF (EFP). Los datos del WEO se extrajeron a finales de abril de 2016 y corresponden a la actualización de abril. Los datos del EFP se extrajeron el 16 de mayo de 2016. Para los promedios de la OCDE, los datos se basan en el *Sistema de Cuentas Nacionales* (SNA, por sus siglas en inglés), y se extrajeron de la base de datos de *Panorama de las Administraciones Públicas* representando la última actualización: 21 de junio de 2016. En la mayoride de los casos, los datos sobre finanzas públicas corresponden a 2007, 2009 y 2014, y si está disponible 2015, a modo de presentar los años antes y después de la crisis económica así como la información disponible más reciente. Sin embargo, para aumentar la cobertura todos los promedios simples se calculan con base al 2014.

Los datos sobre empleo público de los países de ALC se obtuvieron de la base de datos LABORSTA de la OIT, y fueron extraídos el 15 de julio de 2016.

A pesar de los significativos logros de las organizaciones internacionales en la armonización de los datos provenientes de sistemas estadísticos diversos, aún existen diferencias en distintos casos, lo cual impacta algunos de los indicadores analizados. Por consiguiente, dentro de la sección metodológica se incluyen notas específicas cuando deban evaluarse consideraciones metodológicas específicas.

Cobertura de los países

En *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017* se procuró incluir datos para 15 países de ALC. Los 15 países a los cuales se enviaron inicialmente las encuestas fueron: Argentina, Brasil, Haití, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Basado en la disponibilidad de datos, estos son los países para los cuales se extrajeron datos de fuentes externas (por ejemplo, FMI, OIT). Además, para esta edición, se usaron siete encuestas OCDE como instrumento para recopilar datos relevantes sobre prácticas de gestión pública. En la medida posible, los datos se recogieron a través de redes de política existentes. Basado en la cobertura y participación de países en las diferentes redes, los datos fueron recolectados para un número desigual de países. La siguiente tabla muestra la cobertura de países para cada una de las encuestas enviadas específicamente para esta publicación. En el caso de la encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios, esta edición incluye nuevos indicadores; sin embargo, los datos corresponden a la recolección que se llevó a cabo en 2013 y fue limpiada para la primera edición de *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe*, lanzada en junio de 2014. En el caso de la encuesta de gobernanza regulatoria, ocho países fueron identificados inicialmente y siete respondieron la encuesta. A pesar de varios intentos, la República Dominicana no respondió al cuestionario.

Cobertura de las diferentes encuestas enviadas a los países de ALC

Encuesta	Número de países que respondieron
Análisis Costo Beneficio	12
Centros de gobierno	15
Prácticas y procedimientos presupuestarios	17
Presupuesto en el sector salud	13
Gobernanza regulatoria	7
Gobierno digital	22
Gobierno y datos abiertos	13
Compras públicas	22

Basándose en la experiencia exitosa que llevó a la publicación *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014*, la red conjunta OCDE/BID de Altos Funcionarios del

Presupuesto (LAC SBO) fue utilizada como vehículo para recolectar los datos para la encuesta sobre prácticas presupuestarias en salud. La encuesta fue presentada en la reunión anual 2015 de la red en Santiago, Chile (27-29 de mayo) y los resultados preliminares fueron presentados en la reunión anual 2016 en Montevideo, Uruguay (30 de marzo - 1 de abril). Adicionalmente, los resultados de esta encuesta fueron presentados y discutidos en la Primera Reunión de la Red de Sistemas de Salud de la OCDE para América Latina y el Caribe, celebrada en Bogotá, Colombia, en julio de 2016.

La Red BID/OEA/CRDI de Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe (RED GEALC) fue el vehículo para recolectar y limpiar los datos de la encuesta de gobierno digital. La encuesta fue presentada en el marco de la reunión anual de la red en la Ciudad de México (26-27 de octubre de 2015) y los datos fueron limpiados en estrecha cooperación con los delegados de la red.

La encuesta de Análisis Costo Beneficio (ACB) fue presentada en el marco de la reunión anual de la red de Inversión Pública que se llevó a cabo del 21 al 23 de abril de 2015 en Santiago de Chile. Los datos fueron limpiados en estrecha cooperación con los delegados de la red.

La primera reunión de la red OCDE ALC sobre buenas prácticas regulatorias que tuvo lugar en Lima los días 25 y 26 de junio de 2015, fue utilizada para levar a cabo un taller presentando la encuesta de gobernanza regulatoria. Durante la segunda reunión en Santiago, Chile el 26 y 27 de abril de 2016, los resultados fueron presentados y discutidos. Poco después, la depuración de los datos se finalizó en estrecha cooperación con los encuestados.

En el transcurso de la sesión especial de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, que tuvo lugar en Washington D.C. el 26 de mayo de 2015, se llevó a cabo un taller sobre la encuesta de contratación pública. Los datos se limpiaron en estrecha cooperación con los delegados de la red.

En el caso de la encuesta de centros de gobierno y gobierno abierto, no existen redes de política en la región. Como resultado, las encuestas se envíavon a través de los delegados de los miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto, en el caso de gobierno abierto, y mediante contactos institucionales en el caso de la encuesta de Centros de Gobierno. En ambos casos se limpiaron los datos en estrecha cooperación con los encuestados.

Códigos de los países (códigos ISO)

La Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés) define códigos de tres letras para los nombres de los países, territorios dependientes y áreas especiales de interés geográfico. Para la presentación de algunas gráficas se utilizan los siguientes códigos basados en la clasificación ISO.

Países de ALC			
Antigua y Barbuda	ATG	Guatemala	GTM
Argentina	ARG	Guyana	GUY
Bahamas	BHS	Haití	HTI
Barbados	BRB	Honduras	HND
Belice	BLZ	Jamaica	JAM
Bolivia	BOL	México	MEX
Brasil	BRA	Nicaragua	NIC
Chile	CHL	Panamá	PAN
Colombia	COL	Paraguay	PRY
Costa Rica	CRI	Perú	PER
Dominica	DMA	República Dominicana	DOM
Ecuador	ECU	Surinam	SUR
El Salvador	SLV	Trinidad y Tobago	TTO
Granada	GRD	Uruguay	URY
		Venezuela	VEN

Promedios y totales de ALC y la OCDE

Promedios

Tanto en los gráficos como en el texto, los promedios de ALC y de la OCDE se refieren a la media aritmética no ponderada de la región de ALC y de los países miembros de la OCDE para los cuales se dispone de datos. Cuando una figura representa información para uno o más años, el promedio de ALC incluye a todos los países miembros con datos disponibles (a menos que se especifique lo contrario). Por ejemplo, un promedio de ALC para el 2014 incluye todos los países de ALC con información disponible para ese año. En el caso del promedio de la OCDE, los promedios se han actualizado considerando los últimos datos disponibles (a menos que se especifique lo contrario).

Totales

Los totales de ALC y de la OCDE se encuentran principalmente en los gráficos y representan la suma de los datos en la columna correspondiente a los países de ALC y de la OCDE para los cuales se dispone de datos. En el caso de los países de ALC, los que no se incluyen en los cuadros son aquellos sin datos disponibles. En el caso de los países miembros de la OCDE, los totales corresponden a los publicados en *Government at a Glance 2015* de la OCDE y/o en la base de datos web del *Government at a Glance*.

Complementos en línea

Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017 también ofrece acceso a StatLinks, un servicio que permite que los lectores descarguen los correspondientes archivos de Excel de los datos presentados. StatLinks se encuentra ubicado en la esquina inferior derecha de los cuadros y gráficos, y puede colocarse en un navegador o buscador de Internet o, en la versión electrónica de la publicación, puede pulsarse sobre él directamente.

Además, los siguientes materiales complementarios se encuentran disponibles en: *www.oecd.org/gov/indicadores/panoramadelasadministracionespublicas*

Fichas factuales por país que presentan datos claves en comparación con los promedios de ALC y de la OCDE.

Indicadores per cápita

Algunos indicadores (por ejemplo, del gasto, de los ingresos y de la deuda pública) se presentan sobre una base per cápita. Los estimados subyacentes de población se basan en la noción de residencia. Estos incluyen a las personas que son residentes de un país durante un año o más, independientemente de su nacionalidad, también comprenden al personal diplomático extranjero y al personal de defensa junto con sus familias, a los estudiantes que estén estudiando y a los pacientes en busca de tratamiento médico en el exterior, incluso si están fuera de sus países por más de un año. La regla de un año implica que los residentes habituales que viven en el exterior por menos de un año se incluyen en la población, mientras que los visitantes extranjeros (por ejemplo, los veraneantes) que están en el país por menos de un año quedan excluidos. Un punto clave a tener en cuenta en este contexto es que los individuos pueden aparecer como empleados en un país (contribuyendo al PIB de ese país mediante la producción), pero como residentes de otro (y sus sueldos y salarios se ven reflejados en el ingreso nacional bruto de su país de residencia).

Paridad del poder adquisitivo

La paridad del poder adquisitivo (PPA) entre dos países es la tasa a la cual debe convertirse la moneda de un país en la de un segundo país. Esta conversión se realiza para asegurar que un determinado monto en la moneda del primer país comprará, en el segundo país, el mismo volumen

de bienes y servicios en relación con el primero. Por consiguiente, cuando se convierten por medio de la PPA, los gastos entre los países expresan, en efecto, al mismo nivel de precios, lo que permite establecer comparaciones entre países que reflejen solo las diferencias en el volumen de bienes y servicios comprados.

El índice de PPA utilizado para los países de ALC es el mismo que se emplea en el WEO del IMF. El Programa de Comparación Internacional (PCI) es una iniciativa estadística mundial que produce estimaciones de la PPA internacionalmente comparables. Las estimaciones del tipo de cambio de la PPA, que mantienen y publican el Banco Mundial, la OCDE y otros organismos internacionales, son utilizadas por el WEO para calcular sus propias ponderaciones de series temporales de PPA.

Indicadores compuestos

La publicación incluye siete índices descriptivos compuestos en áreas específicamente definidas. Uno en datos de gobierno abierto, uno en participación de actores en el proceso regulatorio y cinco en prácticas de gestión de recursos humanos. Estos índices compuestos son una forma práctica de resumir la información ordinal, cualitativa. Los indicadores compuestos de participación de actores en el proceso regulatorio y datos gubernamentales abiertos se crearon en concordancia con los pasos que se identifican en el Manual para la Construcción de Indicadores Compuestos (Nardo et al., 2008).

Los índices compuestos de prácticas de gestión de recursos humanos (HRM, por sus siglas en inglés) se desarrollaron a través de diagnósticos de países y la metodología de punto crítico. De acuerdo con esta metodología, cada factor describe una situación específica y deseable que se refiere a un aspecto clave de la gestión de recursos humanos. Por lo tanto, el punto de referencia es un parámetro específico y sustancial que permite la comparación con la situación empíricamente encontrada en cada país diagnosticado.

Los detalles sobre las variables y ponderaciones utilizadas para construir el compuesto de los grupos de interés están disponibles en el Anex C. Los detalles sobre el indicador compuesto sobre datos abiertos gubernamentales están disponibles en el Anexo D. Los detalles sobre los indicadores compuestos sobre prácticas de gestión de recursos humanos están en el Anexo A. Los indicadores compuestos se basan en la teoría y/o en las mejores prácticas; las variables que componen los índices y sus ponderaciones relativas se basan en juicios de expertos y, por lo tanto, pueden cambiar con el tiempo.

Signos y abreviaturas

.. Valor faltante o no disponible

x No aplica (salvo indicación contraria)

EUR Euros

USD Dólares de EE.UU.

ALC América Latina y el Caribe

p.p. Puntos porcentuales

Introducción

Objetivos

El principal objetivo de la serie *Panorama de las Administraciones Públicas* es proporcionar datos fiables e internacionalmente comparables sobre las actividades del gobierno y sus resultados en los países miembros de la OCDE. Al ampliar el alcance a otras regiones del mundo, especialmente a América Latina y el Caribe, la publicación permite que los países de ALC comparen el desempeño de sus gobiernos, dentro de la región, y en relación con la OCDE. Además, hace posible que los gobiernos sigan la huella de su propio desempeño y del desempeño internacional a lo largo del tiempo, de igual manera proporciona evidencia para la formulación de sus políticas públicas. Como resultado de la exitosa cooperación entre la OCDE y el BID, esta segunda edición para la región de ALC abarca un conjunto más amplio de temas e incluye más países.

Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017, reconoce que los gobiernos son actores de primer orden en las sociedades modernas. Todo ciudadano a lo largo de su vida interactúa con el gobierno en diferentes etapas, desde la emisión de un pasaporte hasta la provisión de salud, educación y beneficios sociales. Además, a medida que las sociedades alcanzan niveles de desarrollo más altos, las demandas y las expectativas sobre los gobiernos tienden a aumentar y volverse más complejas. Una buena gobernanza es crucial para el desarrollo económico, social y ambiental a largo plazo. La capacidad de los gobiernos para operar eficaz y eficientemente depende en parte de sus políticas y prácticas de gestión, por ejemplo: un gobierno abierto es clave para garantizar que los canales adecuados estén en su lugar para asegurar la participación y el compromiso de los ciudadanos. Al mismo tiempo que permite el escrutinio público que es crucial para una mayor integridad y responsabilidad por parte de las autoridades gubernamentales, altos directivos, y otros funcionarios del gobierno. Por su parte, la contratación pública puede llevar al uso eficiente de los recursos públicos pero, además, puede ser utilizada para apoyar objetivos secundarios de política (por ejemplo, el apoyo a objetivos ambientales o a empresas de mujeres). Esta publicación proporciona información acerca de estos ámbitos de la gobernanza pública, entre otros.

Indicadores de las actividades del gobierno y de las prácticas de gestión pública

A los países de ALC les interesa principalmente recopilar datos e información para identificar cómo la gobernanza pública y, más específicamente, las prácticas de gestión pública contribuyen a la capacidad de un gobierno de alcanzar sus objetivos. *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, se basa en el siguiente marco, que describe el proceso público de producción e identifica 5 tipos de indicadores: 1) factores contextuales, 2) insumos, 3) procesos, 4) productos y resultados. La presente edición incluye los tres primeros componentes del marco; otras ediciones de la publicación pueden extenderse para incluir productos y resultados.

1. Factores contextuales

El Anexo D presenta información contextual que describe algunos rasgos clave de la estructura administrativa y política para 21 países de ALC incluidos en la publicación. Situar las políticas y los indicadores dentro de este trasfondo contextual nos puede ayudar a comprender mejor las

diferencias entre países, y a identificar aquellos con estructuras similares que podrían servir como mejores referencias.

2. Los insumos

Los indicadores de insumos incluyen datos sobre los ingresos, gastos, empleo y características de la fuerza laboral del gobierno. Estos son los principales componentes de la función productiva del gobierno y proporcionan una visión novedosa de los incentivos y limitaciones a los que se enfrentan los gobiernos para determinar qué tipo de bienes y servicios suministrar. Además, estos datos permiten comparar la proporción de la economía dedicada a producir diferentes bienes y servicios, así como también la diferencia en la mezcla de insumos que se utilizan en la producción. Por ejemplo, dado que el trabajo es un insumo clave en el proceso productivo del gobierno, el tamaño del sector público puede influir en la productividad del gobierno y en su capacidad para proporcionar bienes y servicios.

3. Los procesos

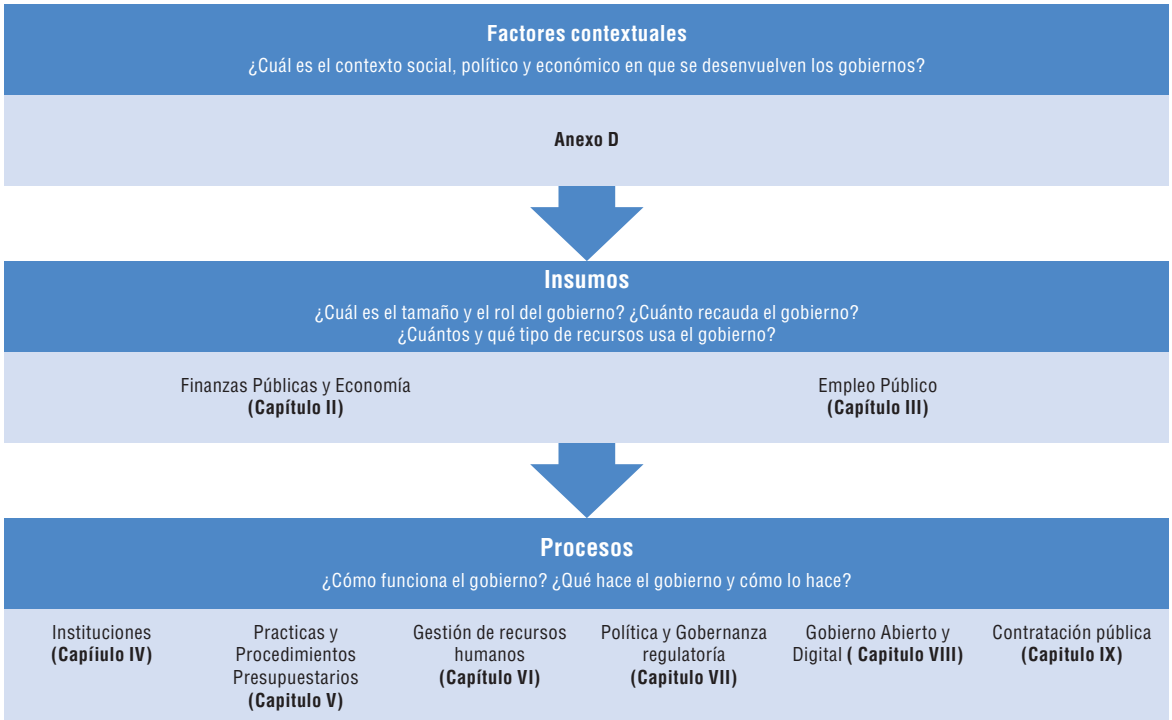
Los indicadores de procesos se refieren a las prácticas y los procedimientos de gestión pública emprendidos por los gobiernos para implementar las políticas. Describen cómo los gobiernos implementan las políticas y cómo los insumos son transformados en productos y resultados. La información sobre procesos, como la elaboración de los presupuestos, contratación pública, gestión de recursos humanos, gobernanza regulatoria y gobierno abierto y digital permite a los países iniciar la evaluación de los efectos de reformas recientes e identificar nuevas estrategias para mejorar la productividad. Por ejemplo: la gestión efectiva de recursos humanos es clave para alinear la gestión de las personas con los objetivos estratégicos de las organizaciones del sector público. el gobierno digital puede mejorar la confianza del público mediante el uso de nuevas tecnologías para mejorar la calidad y adaptar la prestación de servicios públicos. Por último, la transparencia, la utilidad y la reutilización de los datos públicos pueden crear nuevas oportunidades de negocio e informar la participación ciudadana, así como el proceso de toma de decisiones del gobierno.

4. Indicadores de productos y resultados

La línea divisoria entre los productos y los resultados puede ser borrosa; si bien los productos se refieren a la cantidad de bienes y servicios producidos por los gobiernos, los resultados muestran los efectos de las políticas y prácticas en los ciudadanos y las empresas. En una primera etapa el éxito de una determinada política debería medirse por los productos, pero en última instancia debería juzgarse por los resultados que alcance. *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017* no incluye indicadores de producto ni de resultados. Para empezar, es difícil desarrollar indicadores válidos que midan verdaderamente los productos y resultados de la administración pública. Además, existe poca información internacionalmente comparable sobre los productos y resultados para la región de ALC. Sin embargo, se espera que futuras ediciones puedan cerrar esta brecha mediante la inclusión de algunos datos sobre los productos y resultados.

En la figura siguiente se presenta el marco conceptual de Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017.

Gráfico 0.1. **Marco conceptual de *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe* 2017**



Estructura

Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017, comienza con un capítulo de política en el que se analiza el impacto de la política fiscal sobre la equidad en la región de ALC. Los capítulos 2 al 9 presentan datos de los siguientes ámbitos de la administración pública: Finanzas Públicas y Economía, Empleo Público, Instituciones, Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, Gestión de Recursos Humanos, Política y Gobernanza Regulatoria, Gobierno Abierto y Digital y Contratación Pública. Por último, hay cuatro indicadores que son incluidos como secciones especiales que abordan temas de actualidad, como presupuesto en el sector salud, análisis costo beneficio, recursos naturales no renovables como fuente de ingresos, y entorno regulatorio favorable a la competencia. Estos temas se encuentran en los capítulos de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, Política y Gobernanza Regulatoria y Finanzas Públicas y Economía, respectivamente.

© OCDE 2016

Capítulo 1

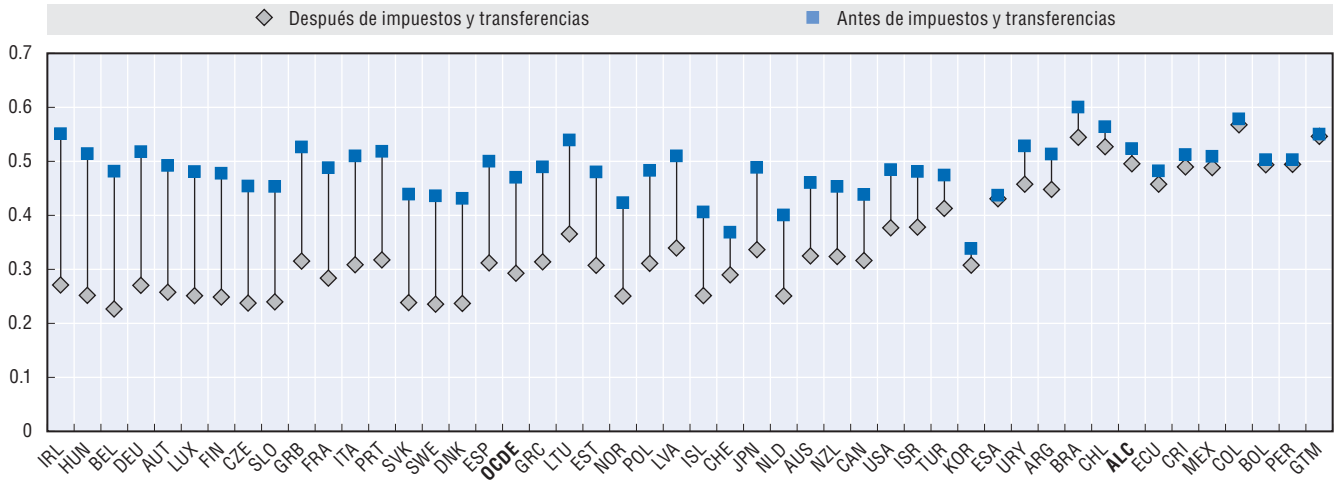
Efectos de la política fiscal en la equidad

Introducción

La desigualdad plantea un reto crítico para los gobiernos. En un sentido amplio, el aumento de la desigualdad no solo puede afectar el crecimiento económico y generar problemas sociales, sino que además puede incidir negativamente en el acceso a oportunidades y servicios públicos básicos. En mayor o menor medida y dependiendo del pacto social, los gobiernos cumplen una función redistributiva del ingreso por medio de los impuestos y las transferencias. En este contexto, la eficiencia y eficacia de las políticas fiscales son fundamentales para lograr sociedades más igualitarias y luchar contra la pobreza. Esto adquiere una relevancia especial en el caso de América Latina y el Caribe (ALC), dado que, a pesar de mejoras recientes, la región sigue presentando la mayor medida de desigualdad en el mundo. Según las evidencias más recientes de que se dispone, la desigualdad en ALC, medida según el coeficiente de Gini, después de impuestos y transferencias, es 70% mayor en promedio que entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con índices de 0.49 y 0.29, respectivamente (véase el Gráfico 1.1).

El coeficiente de Gini es la medida de desigualdad del ingreso más común. Su objetivo es representar la distribución del ingreso entre la población de un país dado. Muchos de los resultados que se presentan en este capítulo se fundamentan en un conjunto de evidencias recientes[1] sobre los efectos de la tributación y el gasto social en la redistribución del ingreso y la pobreza. Se trata de un ejercicio único en muchos aspectos, dado que se fundamenta en el mejor conjunto de datos comparables internacionalmente sobre la materia en la región y además lo amplía. La metodología se ha venido aplicando de manera uniforme en 13 países de ALC que representaron 91% del PIB total de la región en 2015 y se basa en microdatos de encuestas de hogares disponibles al público en general. Las definiciones de trabajo más importantes que se emplean en este capítulo se presentan en el Recuadro 1.1, a continuación:

Gráfico 1.1. **Diferencias en la desigualdad de ingresos antes y después de ingresos y transferencias gubernamentales**



Fuentes: Para los países miembros de la OCDE: Base de datos de distribución del ingreso (*Income Distribution Database*). Para los países de ALC: Lustig (2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434279

Recuadro 1.1. **Diversas definiciones del ingreso que se usan para calcular el coeficiente de Gini**

- Ingreso procedente del trabajo y las rentas: A veces llamado "ingreso primario", es el ingreso corriente total proveniente de fuentes del mercado (por ejemplo, sueldos y salarios, dividendos, etc.), antes de impuestos.
- Ingreso disponible: Equivale a la suma del ingreso procedente del trabajo y las rentas y las transferencias gubernamentales directas (principalmente transferencias de efectivo, pero puede incluir transferencias de alimentos), menos impuestos directos y aportes al seguro social.
- Ingreso discrecional o después de impuestos: Se define como la suma del ingreso disponible y los subsidios indirectos menos los impuestos indirectos (por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado o IVA, los impuestos a las ventas, etc.).
- Ingreso final: Se define como la suma del ingreso discrecional y las transferencias gubernamentales en especie, en forma de servicios gratuitos o subsidiados de salud y educación (Lustig y Higgins, 2013)[1, 2].

1. Obsérvese en este enfoque no se incluye el gasto gubernamental por concepto de vivienda pública ni sus gastos relacionados de desarrollo urbano, los cuales son altamente subsidiados y por lo general se incluyen como parte del gasto social.
2. Véase en el Apéndice 1 una explicación gráfica de los distintos conceptos del ingreso que se emplean en este capítulo, siguiendo el enfoque de Lustig y Higgins (2013).

En este capítulo se procura, mediante el análisis de la nueva evidencia empírica, entender por qué la política fiscal en ALC muestra un rezago con respecto a las economías más avanzadas en cuanto a la reducción de la desigualdad. También se evaluará el potencial de darle a dicha política un carácter más compensatorio e incluyente. Partiendo de los datos disponibles se hace una comparación entre los países de ALC y los miembros de la OCDE[2] o 27[3] miembros de la Unión Europea. Aunque hay una considerable coincidencia entre estos dos grupos de países, la OCDE también incluye economías importantes como las de Estados Unidos, Canadá, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, entre otras. En muchas instancias, estos países tienen sistemas de gobierno distintos y estados providentes más pequeños que la mayoría de los países europeos.

Hay varios canales a través de los cuales la política fiscal puede cumplir una función en el logro de la equidad. Por ejemplo, al crear igualdad en el acceso a las oportunidades que pueden generar movilidad social y traer consigo mejoras en la distribución del ingreso a largo plazo. A su vez, se puede promover la igualdad de oportunidades mediante el gasto social y la inversión en obras de infraestructura pública relacionadas con los servicios públicos dirigidos a todos los ciudadanos, o promoviendo el crecimiento y el empleo productivo a largo plazo. Al mejorar el capital humano, los individuos pueden acceder a un empleo más productivo y percibir salarios más altos a largo plazo, especialmente si la política económica en general, y la fiscal en particular, crean condiciones para un crecimiento alto y sostenido.

De modo similar, a través del gasto social, la política fiscal puede promover la igualdad de oportunidades al asegurar que todos los individuos puedan desarrollar su potencial sin verse limitados o afectados por factores que están fuera de su control, como las condiciones sociales, económicas y familiares. En este sentido, fácil acceso a servicios de educación y salud, agua y sanidad, de alta calidad es fundamental para nivelar las condiciones de participación, especialmente en el caso de los grupos de bajos ingresos que deben salvar una brecha social o desventajas considerables.

En las secciones que siguen de este capítulo se tratarán las diferencias entre los países de ALC y los miembros de la OCDE o países europeos que explican por qué, a través de la inversión gubernamental (es decir, la política fiscal) estos últimos consiguen reducir la desigualdad a la mitad, mientras que los países de ALC la reducen en menos de una quinta parte. Además, también se

analizará el carácter progresivo del sistema tributario, el tamaño y la composición del presupuesto y la asignación del gasto social. Por último, se analizará el efecto de la política fiscal sobre la pobreza, el crecimiento y la productividad, así como las posibles intercambios entre ellos y la equidad.

¿Qué tan eficaz es la política fiscal para reducir la desigualdad en ALC?

La política fiscal puede cumplir una función importante de aumento o de reducción de la desigualdad a través de los impuestos (directos e indirectos), las transferencias gubernamentales directas, los subsidios indirectos y las transferencias en especie. Se aplica el método de incidencia fiscal para analizar sus efectos. El mismo asigna la participación de la carga tributaria, el gasto social y los subsidios al consumo a cada individuo para comparar el ingreso y su distribución antes y después de la política fiscal. En el Recuadro 1.2, a continuación, se presentan los supuestos metodológicos de este análisis.

Recuadro 1.2. **Supuestos metodológicos empleados en la estimación de la incidencia fiscal**

Se han adoptado los siguientes supuestos para estimar los efectos de la tributación y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza:

- En el modelo empleado no se incorporan respuestas conductuales ni reacciones de parte de los actores económicos a los cambios en las políticas fiscales. Por lo tanto, no se trata de un enfoque de equilibrio general, lo que exigiría un nivel mucho mayor de complejidad que presupondría mayores dificultades
- Como es habitual en la mayoría de los análisis de los efectos de las políticas fiscales, se asume que los impuestos directos provienen en su totalidad de quienes reciben el ingreso; los aportes al sistema de seguridad social que pagan los trabajadores y los patronos los costean los trabajadores, y el IVA y los impuestos al consumo o indirectos los costea enteramente el consumidor final. A pesar de estos firmes supuestos que implican que las curvas de demanda de esos factores y bienes y servicios son perfectamente inelásticas, otros estudios con suposiciones diferentes y más laboriosas producen resultados similares (Lustig 2016, Martínez-Vázquez, 2008).
- Esto se basa en los datos disponibles de un año específico para cada país y por consiguiente no hay un análisis de la incidencia intergeneracional de los impuestos ni un enfoque del ciclo de vida, como el realizado por Auerbach, Kotlikoff y Koehler (2016), el cual también plantearía grandes dificultades metodológicas con respecto a los datos.
- La población se distribuyó entre deciles según el ingreso procedente del trabajo y las rentas y se asumió que no hay movilidad de la población entre los 10 deciles distintos como resultado de las políticas fiscales. En otras palabras, lo que cambia como resultado de las diversas decisiones e instrumentos de la política fiscal es la distribución del ingreso entre los deciles de la población, pero no la distribución de la población entre los deciles definidos por el ingreso procedente del trabajo y las rentas. Por último, hay subsidios indirectos implícitos importantes, principalmente al consumo de energía (electricidad, gas y gasolina) con efectos considerables sobre la igualdad que no es posible cuantificar empleando esta metodología. No obstante, los estudios presentados en Lustig (2016) son los análisis más completos, coherentes y exhaustivos de los efectos fiscales llevados a cabo con la misma metodología en este grupo de países.
- Se hicieron estimaciones según dos escenarios distintos, dependiendo de la manera en que tratamos las pensiones contributivas que pagan los gobiernos: 1) como ingreso diferido (por lo cual se agregaron al ingreso procedente del trabajo y las rentas); 2) como transferencias directas (agregadas como parte del ingreso disponible). En el primer caso, cuando se consideraron como ingreso diferido, sus efectos en la equidad son ex ante del impacto de la política fiscal (medida según el coeficiente de Gini del ingreso procedente del trabajo y las rentas), mientras que en el segundo caso se toman en cuenta en la primera ronda de análisis de los efectos fiscales medidos según el coeficiente de Gini del ingreso disponible.

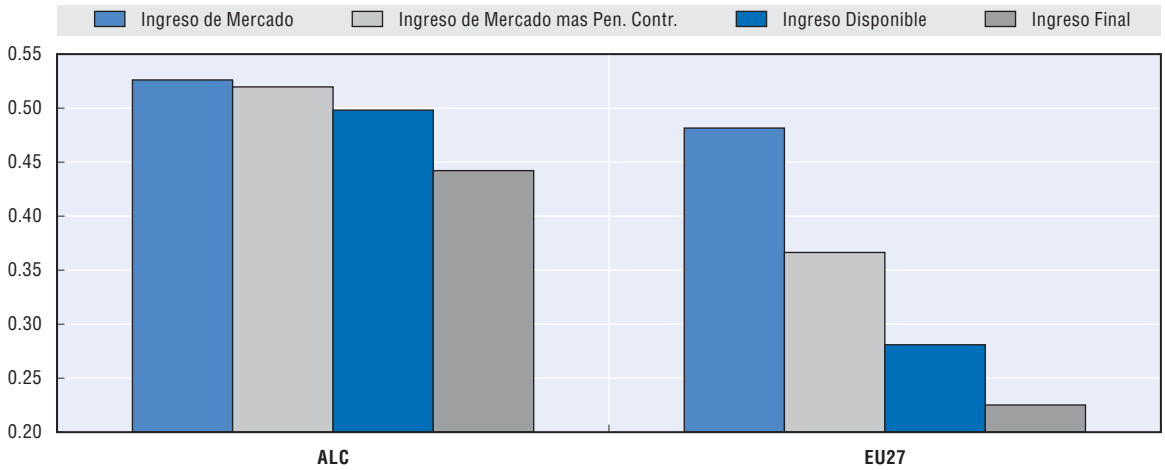
Recuadro 1.2. **Supuestos metodológicos empleados en la estimación de la incidencia fiscal**

- Hay motivos para pensar que las prestaciones de pensión que pagan los gobiernos en la mayoría de los países de ALC se pueden tratar como si fueran transferencias directas, ya que la mayoría de esos sistemas se basan en mecanismos de financiación de los gastos con cargo a los ingresos corrientes que presentan déficits actuariales considerables que se cubren en parte con ingresos públicos generales (y probablemente con aportes futuros de los trabajadores y los patronos, con importantes efectos intergeneracionales sobre la equidad). Sin embargo, el análisis de este capítulo se presenta de ambas maneras y se trata la diferencia entre sus efectos sobre la equidad, si bien la mayoría de las conclusiones se basan en la suposición de que las pensiones contributivas son transferencias directas. Además, también es importante observar que la diferencia entre los dos enfoques es significativa únicamente para tres de los 13 países incluidos en el estudio, pero aún así las cuestiones de políticas que intervienen son sumamente importantes para el estudio de la equidad y por lo tanto se van a tratar.

El Gráfico 1.2 muestra los coeficientes de Gini de diferentes definiciones del ingreso en países de ALC en comparación con 27 países de la Unión Europea (UE-27). Aunque la desigualdad antes de los impuestos directos, los aportes sociales y las transferencias directas no es muy distinta entre los dos grupos, con estos instrumentos fiscales, la región de ALC apenas consigue reducirla en 5% (una disminución del índice de Gini de 0.53 a 0.50). En comparación, los países de la UE reducen la desigualdad en más de 40% (una disminución del coeficiente de Gini de 0.50 a 0.29).

En cuanto a las pensiones contributivas, los resultados varían de un país a otro, con un efecto de compensación en algunos y de aumento de desigualdad en otros. En promedio, en ALC, aunque las pensiones contributivas reducen la desigualdad, sus efectos son pequeños, con una disminución del coeficiente de Gini de apenas 0.01 puntos (de 0.53 a 0.52). Sin embargo, las pensiones contributivas son principalmente compensatorias en la UE-27, con una baja del índice de Gini de 0.48 a 0.37. Cuando se toman en cuenta las transferencias en especie en educación y salud, valoradas al nivel de costos para el gobierno, la reducción de la desigualdad es levemente mayor en los países de ALC (comparadas con otras políticas fiscales) aunque sigue siendo considerablemente menor que en los países de la UE (0.53 a 0.44, comparado con 0.48 a 0.22 en la UE). Una vez que se toman en cuenta las transferencias en especie, la desigualdad en todos los países se reduce considerablemente más que por las transferencias de efectivo, reflejando su tamaño relativo (Lustig, Pessino y Scott, 2014).

Gráfico 1.2. **Coeficientes de Gini: Efectos de la política fiscal en la distribución del ingreso promedio en países seleccionados de ALC y UE-27 (2012, promedio simple)**



Fuente: Cálculos de los autores basados en Lustig y Pessino (2014), Lustig (2016), EUROMOD versión G2.0 y base de datos de distribución del ingreso (*Income Distribution Database*) de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434288

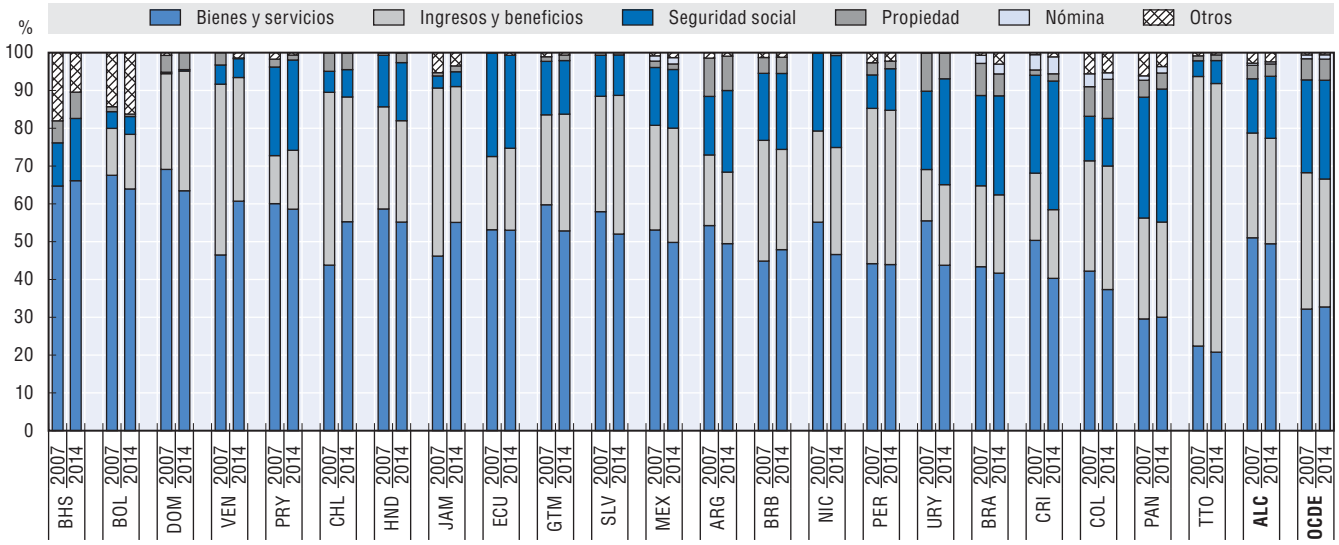
¿Cómo inciden los impuestos en la equidad?

Los efectos distributivos de las políticas tributarias en ALC se han evaluado exhaustivamente. Los primeros estudios (Barreix *et al.*, 2006 y 2009, y BID, EuroSocial y IEF, 2010) evaluaron los efectos netos de las políticas tributarias y del gasto público sobre los ingresos en ALC. Estos estudios descubrieron que los *impuestos sobre la renta* son altamente progresivos y son pagados por un puñado de contribuyentes. Además, demostraron que el *IVA* puede ser tanto progresivo como regresivo, dependiendo del método que se use para estimarlo. Por otro lado, es regresivo cuando se estima en función del ingreso declarado. De otro modo, su carácter regresivo desaparece cuando el cálculo se basa en el consumo relativo de los diversos grupos de ingreso y cuando se examina el efecto combinado ingresos-gastos. Más recientemente, Lustig *et al.* (2013) hallaron que los impuestos directos en la región son progresivos pero que sus efectos redistributivos son insignificantes, ya que la recaudación de impuestos directos como porcentaje del PIB es muy baja.

Una de las razones principales de que los efectos distributivos de las políticas tributarias en ALC sean limitados puede ser la poca participación de los *impuestos directos* (*los impuestos sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre la renta personal*) en los ingresos totales en la región (véase un anexo de dos páginas sobre los ingresos tributarios generales del gobierno). En la mayoría de los países de ALC, los ingresos procedentes de los impuestos sobre bienes inmuebles constituyen apenas una cuarta parte o menos, en comparación con la cantidad de los ingresos que generan en la mayoría de los países miembros de la OCDE (Bonet *et al.*, 2014). Cuando se compara la totalidad de los impuestos sobre bienes inmuebles entre los dos grupos de países, los ingresos provenientes de la totalidad de los impuestos sobre bienes inmuebles representan 1.9% del PIB, en promedio, en los países de la OCDE, mientras que en los países de ALC representan un promedio de apenas 0.3% del PIB.

A su vez, el impuesto sobre la renta personal (ISLRP) también cumple un papel más pequeño en los países de ALC que en los países de la OCDE. En el primer grupo, los ingresos recaudados por concepto del ISLRP en 2012 representaron en promedio casi 2% del PIB, mientras que en el segundo grupo representaron casi 9% del PIB. De hecho, alrededor de 55% de la diferencia en los ingresos tributarios promedios recaudados entre los dos grupos de países (34% del PIB, comparado con 21%) se explica por la diferencia en los ingresos recaudados por concepto del ISLRP. Cuando se suma la diferencia en los impuestos sobre bienes inmuebles recaudados a la diferencia en el ISLRP, se explican dos terceras partes de la diferencia (67%) de los ingresos totales por impuestos recaudados entre los dos grupos. En otras palabras, la importancia relativa de los impuestos directos cumple una función significativa que explica los efectos limitados de la política tributaria en la equidad[4], como puede apreciarse en el Gráfico 1.3.

Gráfico 1.3. **Desglose de los ingresos tributarios como porcentaje del total de impuestos, 2007 y 2014**



Fuente: OCDE (2016), Base de Datos de Estadísticas de Ingresos de América Latina (*Revenue Statistics in Latin America Database*).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434291

Además, los sistemas tributarios de ALC son afectados por niveles elevados de *gasto fiscal*, los cuales en general les resta eficiencia a los sistemas y los hacen más regresivos. El gasto fiscal se define como los ingresos no percibidos por el estado al otorgar incentivos o prestaciones que hacen reducir la carga tributaria de ciertos contribuyentes (Villela, Lemgruber y Jorrat, 2009, y Pecho, 2014). En el quinquenio 2008-2012, los ingresos tributarios no percibidos por este motivo en los países latinoamericanos promediaron 4.3% del PIB. Para una región en la que en 2014 se recaudó en promedio 21.7% del PIB, el gasto fiscal es alto (23% de la recaudación tributaria promedio de la región), especialmente si se toman en cuenta los casos extremos como Guatemala, donde los impuestos no percibidos montan a más de 50% del ingreso tributario.

Además, en promedio, la mitad del gasto fiscal en los países de ALC beneficia a empresas del sector privado a través de incentivos supuestamente dirigidos a la promoción de inversiones, la protección de las exportaciones y el desarrollo de sectores o actividades económicas incipientes. Más allá de las desigualdades horizontales que pudieran crear esos incentivos con otras actividades del sector privado, los efectos sobre la distribución del ingreso y la equidad son extremadamente difíciles de determinar y cuantificar, por lo que quedan fuera del propósito de este capítulo.

De igual modo, en promedio, la otra mitad del gasto fiscal de la región se justifica en términos de prestaciones sociales para los sectores de bajos ingresos, a través de exenciones tributarias y bienes y servicios gravados a una tarifa del IVA de cero. No obstante, en vista de que ese gasto fiscal beneficia a todos los consumidores, independientemente de su nivel de ingresos, parte del mismo puede acabar beneficiando a los grupos de mayores ingresos de la población (Pecho 2014 y FIEL 2015).

Además, en los países de ALC, las deducciones del impuesto sobre la renta personal (aproximadamente 1.6% del PIB) por concepto de pagos de intereses hipotecarios, gastos en educación privada para hijos de cierta edad, gastos médicos y otros, benefician únicamente a los grupos de ingresos más altos de la población. Este patrón produce una forma altamente regresiva de gasto fiscal que incide negativamente en la equidad. De igual modo, el gasto fiscal en forma de tasas menores o diferenciales del IVA dirigidas a aumentar el carácter progresivo de este impuesto produce un gasto fiscal regresivo, a causa de errores de focalización o de inclusión (Barreix *et al*., 2009).

En general, en términos de porcentaje del gasto total por grupo de ingresos, la mayor parte del gasto fiscal relacionado con el IVA parece ser de carácter progresivo, ya que la cantidad del IVA que se paga es menor en los grupos más pobres, entre los que hay un mayor consumo de bienes excluidos. Sin embargo, la cantidad de recursos en términos monetarios que economiza cada grupo de ingresos es claramente regresiva, ya que aumenta con el nivel de ingresos y la capacidad relativa de consumir bienes excluidos. Se hallaron resultados similares entre los países de la OCDE (OCDE y KIPF, 2014) y entre los países de ALC (FIEL, 2015).

Los resultados muestran que es posible mejorar considerablemente los efectos sobre la equidad eliminando tipos de gasto fiscal como las exenciones tributarias o las tasas menores del IVA de ciertos tipos de productos y servicios. El ingreso adicional que se puede obtener con este tipo de cambio de política se puede destinar al financiamiento de una transferencia directa bien dirigida a grupos de menores ingresos, como compensación por el beneficio perdido. En la región de ALC, el costo promedio del gasto fiscal con respecto al IVA es de alrededor de 2% del PIB (FIEL, 2010). Por lo tanto, los efectos sobre la equidad pueden ser considerables, como se plantea más adelante.

El impacto sobre la equidad de los *impuestos indirectos* (IVA e impuestos al consumo) tiende a ser regresivo cuando el análisis se mide como porcentaje del ingreso procedente del trabajo y las rentas. En el grupo ALC-13, los impuestos al consumo son regresivos en casi todos los países. El caso del IVA es mucho más discutible, dado que este impuesto representa alrededor de 30% del ingreso total y muchos tipos de gasto social que reducen la desigualdad se financian con ingresos generados por el IVA.

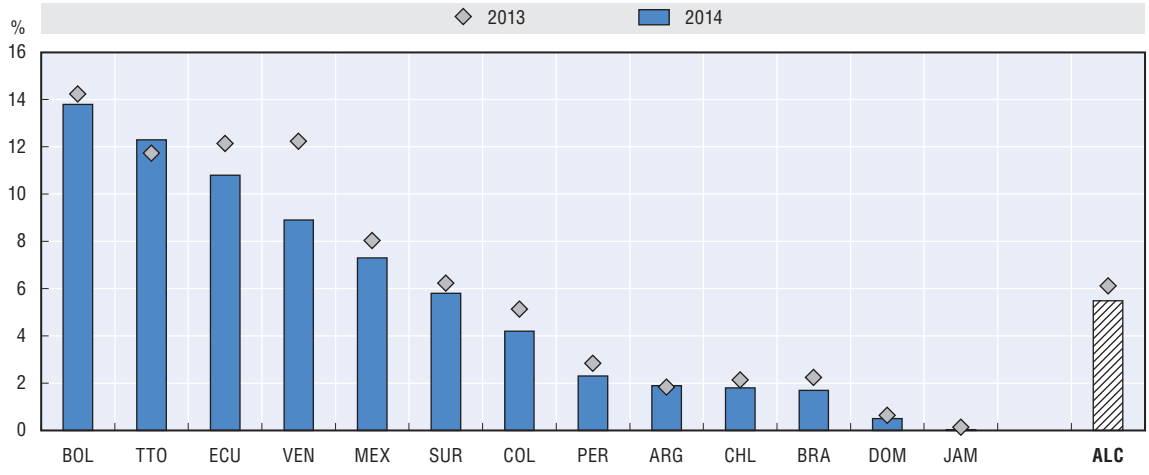
Hay además aspectos conceptuales y metodológicos que conviene tomar en cuenta. En primer lugar, el ingreso corriente no es el valor sustitutivo idóneo para el ingreso a lo largo del ciclo de vida; motivo por el cual algunos autores sugieren que el consumo se ajusta mucho mejor al ingreso permanente. Cuando se mide el IVA recaudado por deciles de la población distribuido según el consumo y no según el ingreso corriente, el grado de desigualdad se reduce considerablemente. De hecho, la tasa tributaria implícita contra el consumo se hace positiva, neutra o incluso progresiva. Otro enfoque importante es medir el aporte porcentual de cada decil a la cantidad total de ingresos recaudados por concepto de IVA. En este caso, el impuesto sería progresivo, ya que a medida que aumenta el tamaño del aporte, mayor será el decil.

Como ya se mencionó anteriormente, el efecto distributivo positivo del IVA (o de cualquier impuesto indirecto en cuestión) es mucho más claro cuando se toma en cuenta también el efecto agregado, ya que el producto de la recaudación del mismo puede destinarse al financiamiento de gastos que son progresivos o compensatorios del ingreso final. Este efecto de equidad se conoce como el Enigma de Lambert. Véase un ejemplo de dicho enigma el Apéndice 2 de este capítulo.

En el caso del grupo ALC-13, el enigma de Lambert se ha detectado únicamente en Chile, al nivel del ingreso consumible. Sin embargo, cuando se suman los gastos por concepto de educación y salud al costo de producirlos, se detectó claramente el Enigma de Lambert en Brasil, Chile, El Salvador, Uruguay y Bolivia, además de Chile. No obstante, en casi todos los países, con excepción de Colombia, se determinó que los impuestos indirectos compensaban el ingreso o se hacían progresivos cuando la distribución del ingreso pasaba del ingreso procedente del trabajo y las rentas a ingreso disponible o consumible[5].

Por último, el *ingreso público proveniente de recursos naturales no renovables* (RNNR) cumple una función importante en varios países de ALC, a pesar de la gran inestabilidad causada por la caída de los precios en los últimos años. Según los datos más recientes disponibles, en 2014 alcanzaron en promedio 5.5% del PIB (véase el Gráfico 1.4), principalmente a través del *impuesto sobre la renta a las empresas* (ISRE) y los *pagos de regalías* (véase el documento de dos páginas sobre los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables). No obstante, dado que esas fuentes de ingresos no provienen de impuestos sobre los dividendos y los ingresos de capital de particulares ni familias (excepto el ingreso producto de la labor de los trabajadores y los gerentes de esos sectores), su efecto directo en la equidad es muy limitado[6].

Gráfico 1.4. **Ingreso fiscal proveniente de recursos naturales no renovables como porcentaje del PIB, 2013 y 2014**



Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2016) con base en datos de la CEPAL.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434309

De hecho, el ingreso del ISRE como porcentaje del PIB es casi igual entre los países de la OCDE y de ALC. No obstante, el ingreso del ISRE aumentó considerablemente entre 2003 y 2013 en la mayoría de los países de ALC, debido en parte al repunte de los precios de los productos básicos (*commodities*) en esos años, lo que explica en parte por qué los ingresos recaudados a través de este impuesto son similares en ambos grupos. Sin embargo, los ingresos provenientes del ISRE y las regalías generadas por los RNNR no producen un efecto en la equidad cuando se pasa del ingreso procedente del trabajo y las rentas al ingreso disponible, excepto por las transferencias directas que se pueden financiar a partir de estas fuentes de ingreso. Por lo tanto, los ingresos provenientes de los RNNR tienen un efecto muy pequeño en la equidad, al reducir el coeficiente de Gini (excepto por las transferencias directas), ya que las fuentes de esos ingresos son principalmente empresas propiedad del estado y rara vez empresas privadas con accionistas del país o extranjeros. Sin embargo, el efecto en la equidad puede ser muy importante a través del gasto social, el cual se financia a su vez de ingresos de los RNNR, entre otras fuentes.

En conclusión, los limitados efectos distributivos de los impuestos directos en los países de ALC son explicados por una combinación de factores: la carga tributaria mucho menor en grupos de altos ingresos a través de los impuestos directos (principalmente el impuesto sobre la renta y los impuestos sobre bienes inmuebles); el mayor nivel de beneficios tributarios que favorecen principalmente a grupos de mayores ingresos, y la importante función que cumplen los RNNR, los cuales si acaso producen un efecto directo limitado en la reducción del coeficiente de Gini mediante la tributación directa de individuos y familias (aunque son importantes como fuente de ingresos para cubrir el gasto social que beneficia principalmente a los grupos de menores ingresos). Por último, los impuestos indirectos, aunque son regresivos cuando se los coteja con el ingreso procedente del trabajo y las rentas, son progresivos en casi todos los países del grupo ALC-13 cuando se toma en cuenta los programas sociales y las transferencias en especie financiadas por estos impuestos (por ejemplo, cuando se pasa del ingreso procedente del trabajo y las rentas al ingreso final). Lo mismo ocurre en mayor medida en el caso del IVA, ya que éste es el impuesto más importante para financiar el gasto social en la región.

¿Se encuentra la respuesta en la política de gasto público?

Debido a los efectos limitados de la política tributaria en la equidad por las razones expuestas en los párrafos anteriores, así como por el sesgo de los sistemas tributarios contra el trabajo (debido a una elevada carga tributaria sobre el trabajo), las políticas de gasto en ALC son más efectivas para reducir la desigualdad que la progresividad del sistema tributario. De hecho, el efecto limitado de los impuestos directos sobre el coeficiente de Gini del impuesto disponible (véase el Gráfico 1.1) indica que la naturaleza del sistema tributario puede inducir cambios en el comportamiento de los contribuyentes, que pueden llevar a un aumento del coeficiente de Gini del ingreso procedente del trabajo y las rentas, y por ende compensar los efectos progresivos de los impuestos en el Gini del ingreso disponible (Poterba, 2007). Sin embargo, una vez que se incluye el gasto social a través de las transferencias en especie (por ejemplo, en servicios de educación y salud), la política fiscal en su conjunto tiene un efecto positivo en la distribución del ingreso.

Estos resultados respaldan las conclusiones de otros estudios publicados, lo que sugiere la existencia de un efecto mayor sobre la redistribución mediante las políticas de gasto público que con un aumento del carácter progresivo del sistema tributario. Este hecho también explica en parte la diferencia de desigualdad entre los países europeos y Estados Unidos: aunque este último tiene uno de los sistemas del impuesto sobre la renta más progresivos del mundo, el mismo ejerce un limitado poder de distribución a través del gasto. En cambio, los países europeos dependen en promedio mucho más de la política de gasto para reducir la desigualdad (Doerrenberg y Peichl, 2014).

Hay una gran medida de heterogeneidad en la región de ALC en cuanto al potencial de redistribución. En algunos países, la capacidad gubernamental de redistribución mediante el gasto es mayor, equiparable a los niveles presentes en países miembros de la OCDE, mientras que en otros es menor. No obstante, la mayoría de los países de la región todavía no han aprovechado el máximo potencial de la política de gasto, especialmente en comparación con economías avanzadas. Hay varias razones que explican la diferencia en el grado de eficacia de la política de gasto en los países de ALC en comparación con los de la OCDE: por un lado, el tamaño y la composición del presupuesto; por otro, la asignación correcta de un gasto compensatorio, como los subsidios y las transferencias, y el gasto en especie en educación y salud.

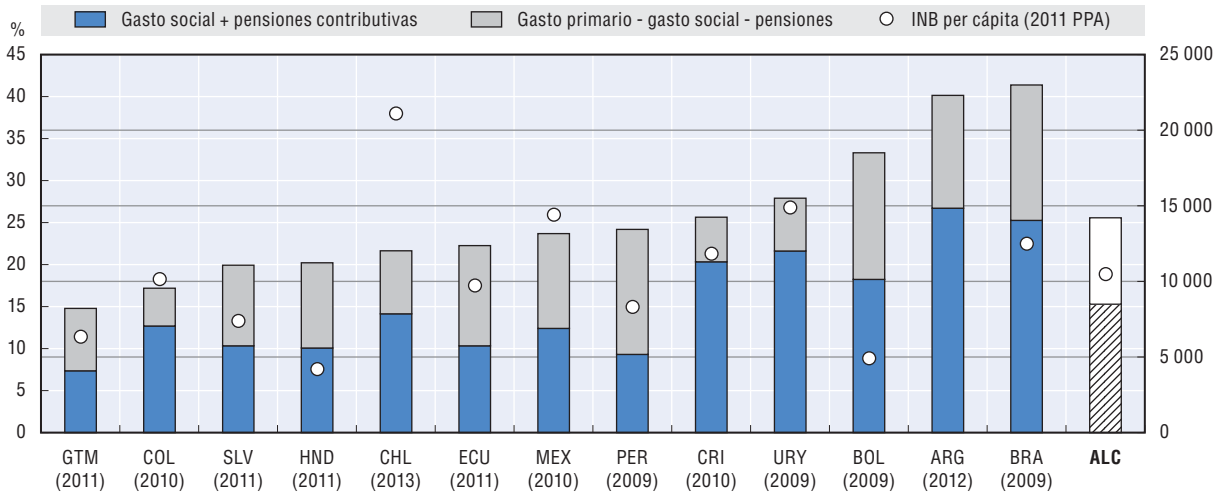
El bajo nivel de gasto social en la región no lo explica todo

Los efectos distributivos del tamaño y la composición del gasto son cruciales, especialmente el gasto social, que incluye las transferencias directas, pensiones contributivas y no contributivas, así como el gasto en educación y salud. En los países de ALC, el gasto social es apenas 15% del PIB; 60% menor que el promedio de la OCDE. Un análisis de la composición del gasto social en América Latina y el Caribe indica que el gasto en educación representa en promedio 4.6% del PIB (5.3% en la OCDE) y el gasto en salud, 4% del PIB (6.2% en la OCDE), aunque con diferencias considerables entre los diversos países de la región (véanse los Gráficos 1.5 y 1.6). En cuanto a las pensiones contributivas, el gasto promedio es 3.8% del PIB; menos de la mitad del promedio de la OCDE, y con respecto a las transferencias directas, apenas 1.7% del PIB, levemente más de la tercera parte del promedio de la OCDE (Lustig *et al.*, 2013 y Lustig, 2016).

El bajo nivel de gasto puede explicar parcialmente las diferencias sobre los efectos redistributivos entre ALC y países más desarrollados, pero no es el único factor importante. También es cierto que los países que consiguen la mayor reducción de la desigualdad en la región de ALC (entre 9% y 14%) son aquellos que tienen el mayor gasto social, como Brasil, Argentina, Uruguay y Costa Rica[7]. Sin embargo, los impuestos y las transferencias directas hacen reducir la desigualdad en los países de ALC, en promedio, en apenas 5%, muy por debajo de los países de la OCDE, donde la reducción promedio es de 40%.

Aunque hay países en ALC cuyo nivel de gasto en pensiones es similar al promedio de los países miembros de la OCDE como porcentaje del PIB, sus efectos redistributivos siguen siendo reducidos.

Gráfico 1.5. **Gasto social y primario en países seleccionados de ALC**
(como % del PIB)

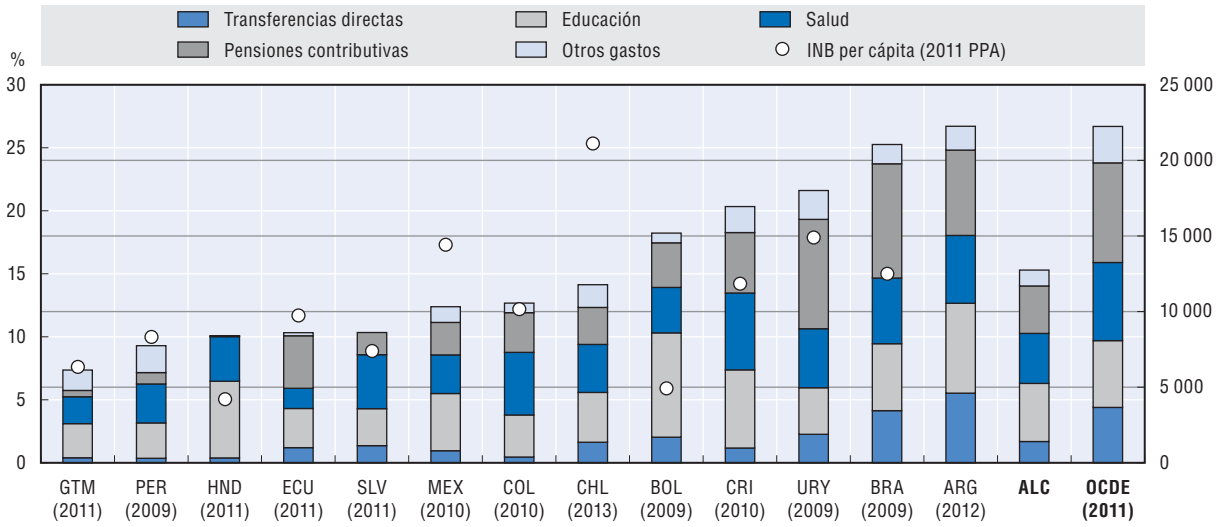


Fuente: Lustig (2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434318

Gráfico 1.6. **Composición del gasto social en países seleccionados de ALC y promedio en la OCDE**

(como % del PIB, 2010)



Fuente: Lustig (2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434329

Como tal, aunque 19% de la diferencia en los coeficientes de Gini entre los países de la OCDE y de ALC se puede atribuir al efecto redistributivo de las pensiones, 81% de la diferencia se debe a la política fiscal. Este resultado ha sido reconocido últimamente en la obra publicada sobre la materia (Goñi *et al.*, 2011), por el FMI (2015), Lustig (2016) y Lustig *et al.* (2013) y (2014) lo que también indica que bajo la suposición de que la política fiscal se ejecuta de una manera responsable, también es altamente ineficiente e insuficiente para compensar el ingreso en América Latina.

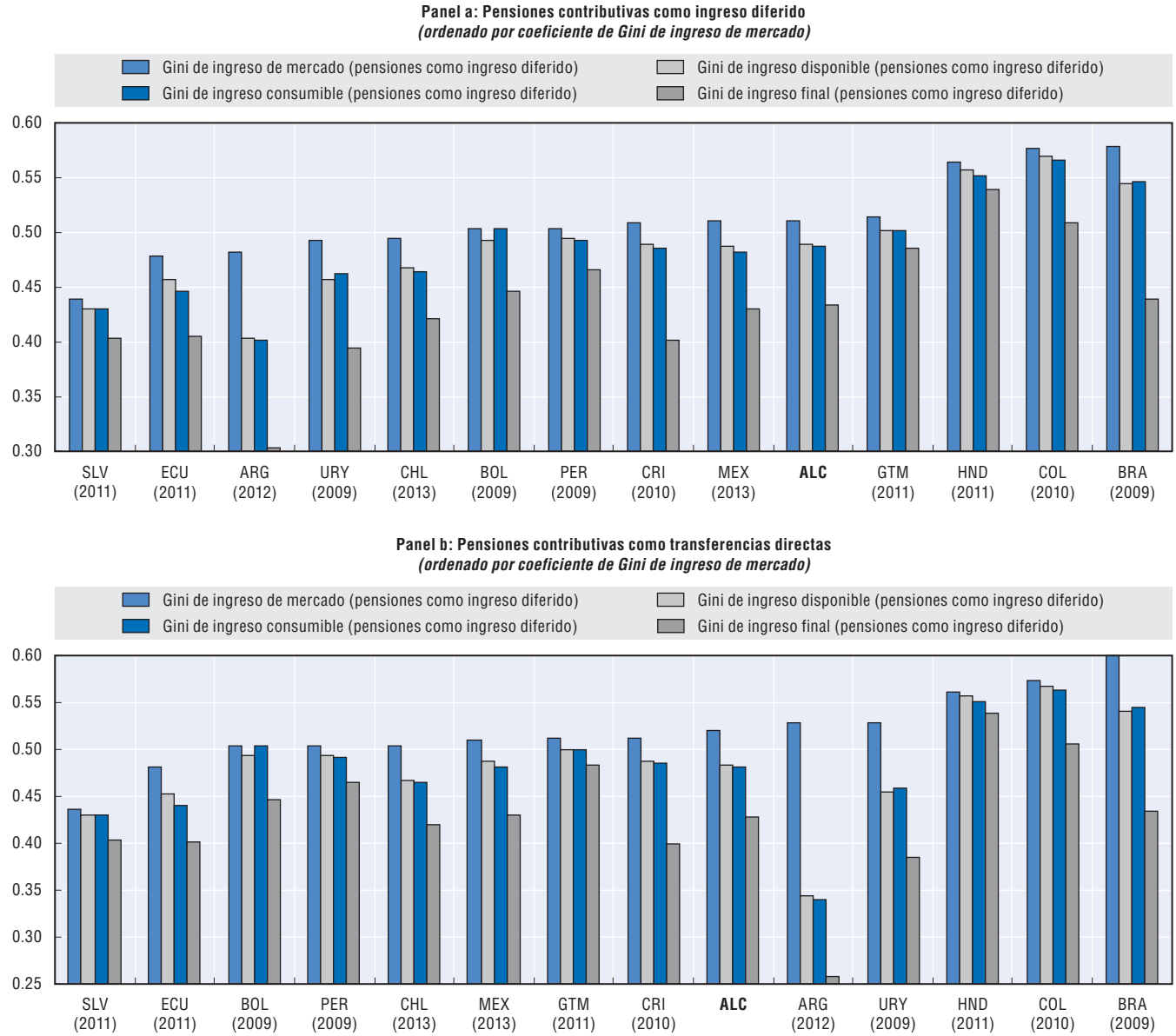
El Gráfico 1.7 muestra el efecto combinado total de la política social en la desigualdad, cuando se pasa del ingreso procedente del trabajo y las rentas al ingreso final. El primer panel (Panel a) se calculó considerando las pensiones contributivas como ingreso diferido, mientras que el segundo panel (Panel b) se calculó incluyéndolas como transferencias directas.

Los países con la menor reducción de la desigualdad producida por la política fiscal son Honduras, El Salvador, Guatemala y Perú; precisamente los países con el nivel más bajo de gasto social como porcentaje del PIB. Sin embargo, Ecuador, que tiene un nivel de gasto social muy parecido al de Honduras, El Salvador y Perú, es más eficaz en la reducción de la desigualdad.

Como cabría esperar, la desigualdad es menor con el ingreso procedente del trabajo y las rentas cuando las pensiones contributivas se consideran como ingreso diferido, y empeora cuando se incluyen las mismas en el ingreso disponible como transferencias directas. Sin embargo, por la misma razón que la política fiscal es más progresiva en el segundo caso, el efecto se mide después de la intervención de la política fiscal. Sin embargo, los efectos son relativamente pequeños y mucho menores que los efectos de las pensiones contributivas en la reducción de la desigualdad en los países de la OCDE. Una de las razones de ello es que la informalidad laboral es sumamente alta en la mayor parte de la región de ALC y esos trabajadores no tienen acceso a los beneficios que brinda el sistema de seguridad social, incluidas las pensiones de jubilación.

El efecto de las intervenciones de la política fiscal al pasar del ingreso disponible al ingreso consumible es casi neutro en la mayoría de los países, con excepción de Bolivia y Uruguay, hasta cierto punto. Como se mencionó anteriormente, los impuestos indirectos no parecen producir los efectos regresivos que cabría anticipar por sentido común, dada la ponderación del IVA en la estructura del ingreso fiscal de los países de ALC. De hecho, en algunos países la desigualdad se reduce, aunque por un pequeño margen, lo que confirma el comentario anterior sobre el Enigma de

Gráfico 1.7. **Coeficiente de Gini del ingreso procedente del trabajo y las rentas, disponible, consumible y final (2010)**



Fuente: Lustig (2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434335

Lambert. El mayor efecto de la política fiscal en la reducción de la desigualdad en todos los países de la región ocurre cuando se suma el costo de producir bienes y servicios en especie (por ejemplo, el gasto social) para determinar el ingreso final.

Como se mencionó anteriormente, pese al hecho de que la política fiscal reduce la desigualdad en la región cuando se toman en cuenta todas las intervenciones en el análisis, la magnitud de su efecto es mucho menor que la magnitud promedio del efecto que obtienen los países de la OCDE (véase el Gráfico 1.2). En las secciones siguientes se tratarán los diversos tipos de gasto social y por qué dejan de alcanzar un mayor nivel de redistribución.

Transferencias, subsidios y gasto en pensiones: no dan en el blanco

Uno de los principales retos de la política de gasto es garantizar que los subsidios y las transferencias lleguen a los segmentos más pobres de la población. Sin embargo, como se expondrá más adelante, en la región de ALC hay deficiencias en la focalización de subsidios y transferencias. Las transferencias condicionales de efectivo (TCE) y las pensiones no contributivas (PNC) son iniciativas claves para reducir la pobreza en ALC. No obstante, el número de beneficiarios de esos programas sobrepasa el número de personas en situación de pobreza extrema por una relación de casi 2.5 veces. Más precisamente, 39.2% de los beneficiarios de transferencias condicionales de efectivo (TCE) y 48.6% de los beneficiarios de pensiones no contributivas (PNC) no son pobres (Robles, Rubio y Stampini, 2015). Paradójicamente, y según datos de 2013, la cobertura de las TCE y las PNC para los pobres son de apenas 50.6% y 53%, respectivamente. Se calcula que la economía potencial de estas fugas es de 0.7% del PIB, lo que representa casi la mitad del nivel actual de gasto destinado a estas categorías.

Un caso especial es el de los subsidios implícitos a las fuentes de energía. En varios países, los subsidios al gas propano, el combustible diésel y la electricidad benefician a los segmentos de la población de mayores ingresos, recibiendo el decil 10 una cuarta parte de todos los beneficios y el decil más pobre, apenas 5% de los mismos. En otras palabras, en esos países, la población de mayores ingresos recibe cinco veces más subsidios que los pobres (Llerena *et al.*, 2015; Paz-Arauco *et al.*, 2014). Estos subsidios son distorsionantes ya que se extienden a toda la población por igual en el precio final de venta del producto subsidiado, independientemente del nivel de ingresos del consumidor. De modo que los subsidios basados en precios generan un costo fiscal elevado y producen una pérdida de eficiencia económica. Son implícitos por estar incorporados en la diferencia de precios entre el costo de producir esos bienes o servicios al costo marginal a largo plazo o el costo de oportunidad de exportarlos, y el precio de venta final al consumidor.

Los montos de esos subsidios energéticos no se incluyen de manera explícita en el presupuesto, y por consiguiente se deben calcular fuera del ámbito presupuestario del gasto público. Invertir esta pérdida doble (el alto costo fiscal de los subsidios y su considerable efecto regresivo) exige reemplazar en gran medida este tipo de régimen de subsidio con transferencias focalizadas que beneficien únicamente a los sectores de bajos ingresos de la población por la pérdida de ingresos; a su vez, esto puede reducir los costos fiscales del subsidio a la vez que aumenta su efecto sobre la equidad.

Algunos países de ALC gastan de cinco a 10 veces más en subsidios regresivos de este tipo que en TCE, que son predominantemente progresivas y tienen efectos positivos para la reducción de la pobreza. Esto significa que es posible transferir parte de lo economizado en los subsidios a otros programas más progresivos socialmente e incluso generar ahorros (Arze del Granado *et al.*, 2012; BID, 2014 y BID, 2015a, y 2015b).

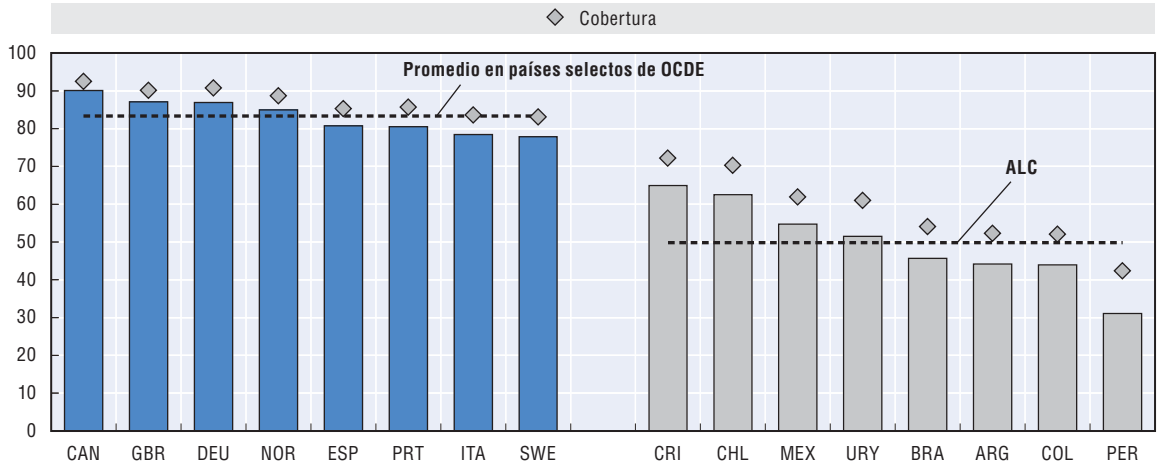
Se puede mejorar la eficiencia y calidad del gasto en especie

Aunque el gasto en educación y salud es mayormente progresivo, la inquietud para América Latina y el Caribe es que el carácter progresivo está siendo seriamente socavado por las ineficiencias propias de ese gasto. Por lo general, los sectores de ingresos medios y altos de la población optan por usar servicios privados de salud y educación, mientras que los sectores de bajos ingresos son atendidos por el sector público. Por ejemplo, 27% de la población de Brasil contrata seguro de salud privado optativo y 19% de la población de Chile contrata seguros privados obligatorios (véase la sección sobre los sistemas de financiamiento de salud y la formulación presupuestaria en salud). Sin embargo, aunque el gasto en educación básica y secundaria independientemente de sus efectos perversos producidos por la calidad del servicio va dirigido a los sectores más pobres o de hecho los beneficia, el gasto en educación de tercer nivel no se concentra en esos sectores del mismo modo, ya que va dirigido a la población de ingresos medios y altos o la beneficia principalmente a ella, y por lo

tanto produce un efecto negativo sobre la redistribución (véase *Education and Early Childhood Development SFD*, BID, 2013, y *Fiscal Policy and Management SFD*, BID, 2015).

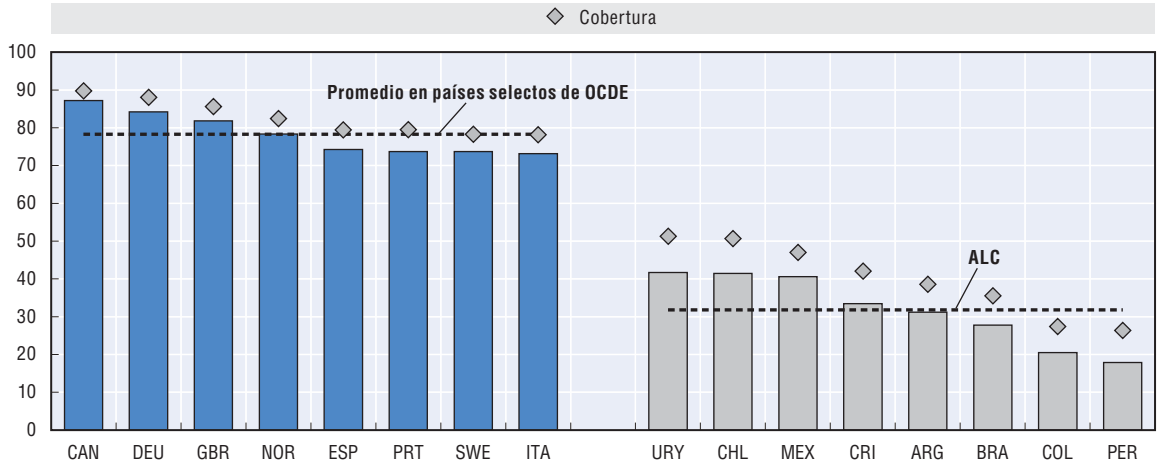
Los Gráficos 1.8 y 1.9 muestran el Índice de Oportunidad Humana (HOI, por sus siglas en inglés) calculado por el Banco Mundial (2012) para una muestra de ocho países miembros de la OCDE y ocho países de ALC, usando las puntuaciones de las pruebas PISA ajustadas por las circunstancias personales (por ejemplo, lugar de nacimiento, nivel económico, raza, género) en lectura y matemáticas. En el Recuadro 1.3 se presenta una explicación detallada del índice y los ajustes. De acuerdo con los datos disponibles, los puntajes más altos en la región de ALC se ubican muy por debajo de los puntajes más bajos de los países de la OCDE. Los resultados también indican que mientras menor sea el nivel de ingresos de la población, menores serán los puntajes. Esto genera inquietudes sobre la calidad de la educación pública, ya que los hijos de la mayoría de las familias de bajos ingresos asisten a escuelas públicas. El porcentaje de alumnos que alcanzan un nivel de competencia (cobertura) también es mucho más bajo en los países de ALC, y afecta mayormente a familias de ingresos más bajos.

Gráfico 1.8. **Índice de Oportunidad Humana: Pruebas PISA de lectura (2012)**



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434343

Gráfico 1.9. **Índice de Oportunidad Humana: Pruebas PISA de matemáticas (2012)**



Fuente: Banco Mundial. El nivel de cobertura se refiere al porcentaje de alumnos con un puntaje de dos o tres en las pruebas PISA. (Un puntaje al nivel de competencia de dos se considera lo mínimo para aplicar el material debidamente). El Índice de Oportunidad Humana (HOY, sigla en inglés) ajusta la cobertura para fines de equidad.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434353

Recuadro 1.3. **Índice de Oportunidad Humana (HOI) del Banco Mundial**

El HOI (por sus siglas en inglés) calcula cómo las circunstancias personales (como el lugar de nacimiento, el nivel de ingresos, la raza o el género) inciden en las probabilidades de que un niño acceda a los servicios que necesita para salir adelante en la vida, como una educación oportuna, agua corriente o electricidad. Por lo tanto, el HOI mide la tasa de cobertura de una oportunidad, descontada por desigualdad en su distribución entre grupos de circunstancias, a fin de crear igualdad de oportunidades, de manera que no se tomen en cuenta las características personales que están fuera del control del individuo.

HOI= (1-D)*C

dónde:

(1-D): efecto de la desigualdad en la cobertura

C: Cobertura general y por lo tanto el porcentaje de ciudadanos que tienen acceso a la oportunidad

Para estimar el HOI para la calidad de la educación se puede usar datos sobre el logro en educación, en particular, el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA).

PISA son pruebas trienales del conocimiento y las destrezas de alumnos de 15 años de edad. Los alumnos se someten a pruebas de lectura, matemáticas y ciencias. Luego se distribuyen entre distintos grupos de competencia en función de la dificultad de las tareas que pueden cumplir. Hay seis grupos de lectura, matemáticas y ciencias. Los alumnos que se ubican por debajo del nivel 1 no tienen las destrezas necesarias para ingresar al mercado laboral. El Nivel 2 es el nivel umbral: en el PISA se considera que los estudiantes ubicados en este nivel comienzan a demostrar las competencias necesarias para participar de manera efectiva y productiva en la vida académica. Los Niveles 5 y 6 (y 7, en el caso de matemáticas y ciencias) son los niveles más altos de competencia y los alumnos que llegan a ellos se consideran de categoría mundial.

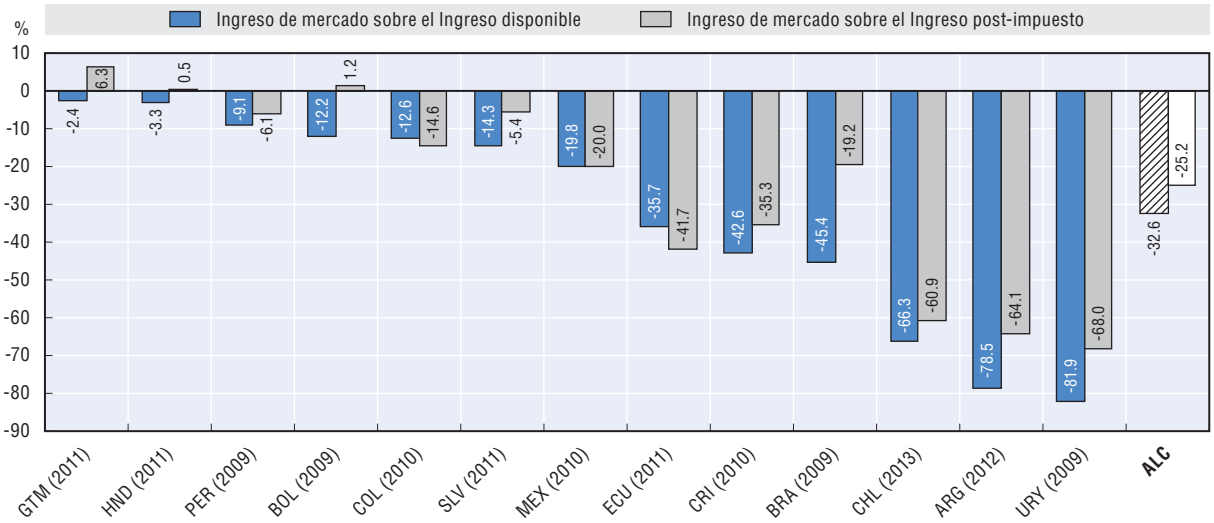
Por último, el gasto público en salud en los países de ALC es fragmentado, en términos tanto de prestación de servicios como de su financiamiento. La población cubierta por cada uno de los distintos medios varía considerablemente de un país a otro y por lo tanto no todos los sectores poblacionales pueden disponer del mismo nivel de acceso a una canasta común de servicios de salud. La diferencia más evidente es en términos de las fuentes de financiamiento y la canasta de servicios de salud prestados entre los sistemas de seguridad social con aportes obligatorios de los trabajadores y los patronos, que básicamente cubre a los trabajadores del sector formal, y el sistema público costeado a través del presupuesto, que se dirige principalmente a la población general, especialmente en el sector informal. La fragmentación del sistema crea dificultades para el mejoramiento de la eficiencia del gasto y la equidad en la canasta de servicios prestados (véase la sección sobre presupuestos en salud).

¿Qué sobre la reducción de la pobreza?

Un aspecto que no se debería pasar por alto es el efecto de la política fiscal en la pobreza. A veces el efecto de un sistema progresivo en la desigualdad y la pobreza puede desviarse en la dirección incorrecta. No sería deseable crear un sistema más progresivo que haga aumentar la pobreza (Lustig, 2016). Para los fines de este análisis, consideramos las pensiones contributivas como transferencias directas.

Como se ilustra en el Gráfico 1.10, aunque los impuestos directos, los aportes sociales y las transferencias de efectivo reducen los índices de pobreza en los 13 países estudiados, éste no es el caso de los subsidios indirectos y los impuestos indirectos. Una vez que se tomaron estos en cuenta, los índices de pobreza se redujeron en 10 de los países, pero aumentaron en los otros tres.

Gráfico 1.10. **Variación de la pobreza después de los impuestos directos, los aportes sociales y las transferencias de efectivo**



Fuente: Lustig (2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434365

No se puede analizar el ingreso final, ya que no se puede comparar con las líneas actuales de pobreza: éstas no toman en cuenta el ingreso mínimo necesario para adquirir servicios básicos de salud y educación a los costos del gobierno (Lustig, 2016). Aunque es posible sostener que se podría compensar a los más pobres por esos servicios, los cuales reciben gratuitamente, su nivel de consumo de alimentos y otros bienes básicos puede aún estar por debajo del nivel mínimo aceptable (Lustig, 2016).

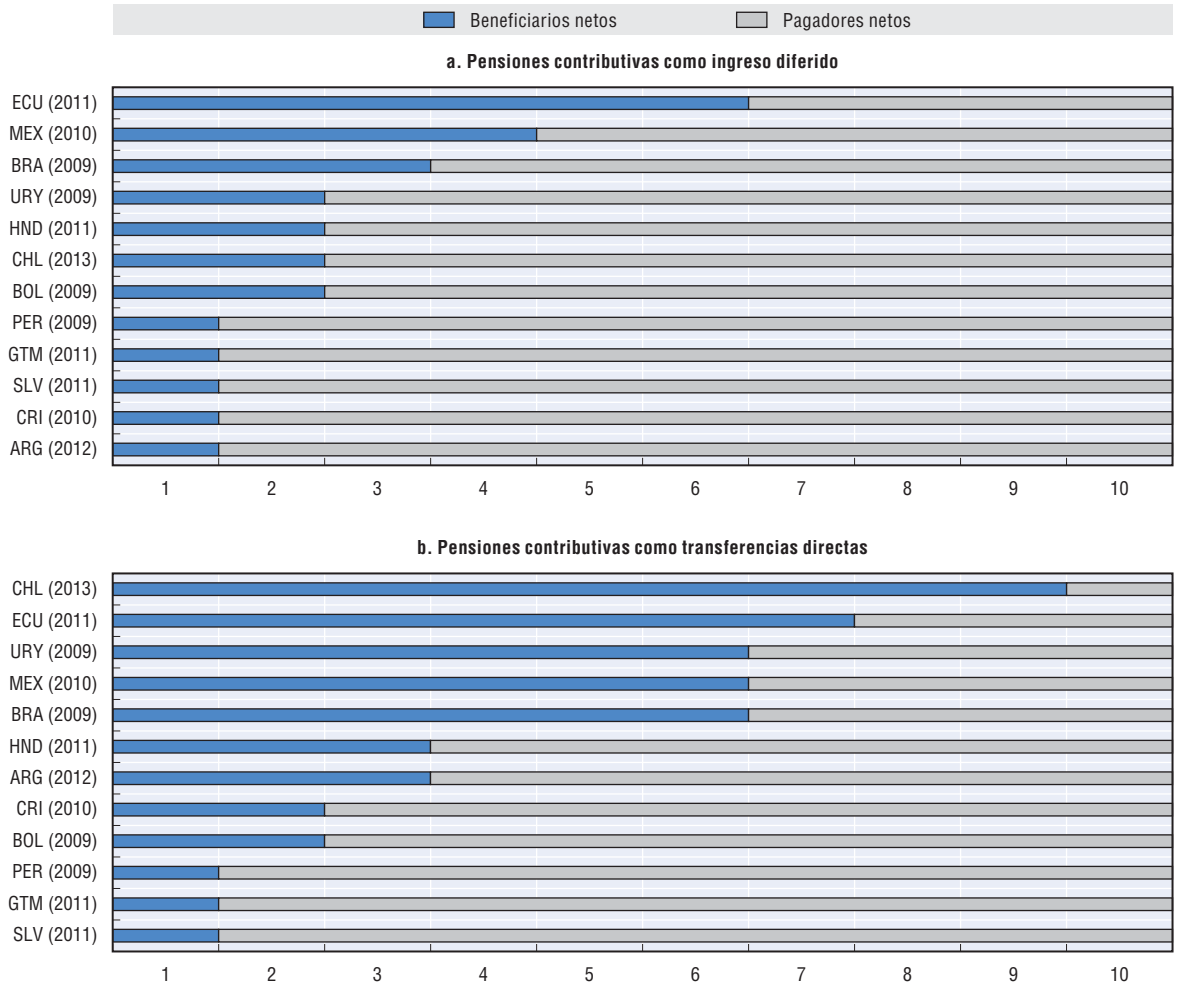
Para evaluar el efecto redistributivo del sistema fiscal también resulta ilustrativo ver si los pobres son pagadores netos o beneficiarios netos. Como se puede apreciar en el Gráfico 1.11, en tres de los 12 países (Perú, Guatemala y El Salvador), los pobres son pagadores netos al sistema comenzando con el segundo decil, y con el tercer decil en un tercer país (Bolivia).

Según el escenario de línea de base (que trata las pensiones contributivas como ingreso diferido), Ecuador es el país de ALC con el mayor grupo de beneficiarios netos (hasta el sexto decil), seguido por México (hasta el cuarto decil) y Brasil (hasta el tercer decil). En Perú, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Argentina, el efecto de reducción de la pobreza es menor debido a que los pagadores netos al sistema comienzan a partir del segundo decil.

Sin embargo, cuando se toman en cuenta las pensiones contributivas como si fueran transferencias directas, la imagen cambia considerablemente, especialmente en Chile (donde los pagadores netos se ubican a partir del noveno decil), Brasil (pagadores netos desde el sexto decil), México (pagadores netos desde el sexto decil) y Argentina (pagadores netos desde el tercer decil) presentan una mayor proporción de beneficiarios netos. Los sistemas de pensiones contributivas pueden producir efectos redistributivos considerables por dos razones: la mayoría de los sistemas incluyen subsidios financiados a partir de los impuestos (incluida una pensión de jubilación mínima garantizada) e incluso a falta de tales subsidios, todos los sistemas de pensiones contributivas inevitablemente conllevan redistribución entre el grupo de contribuyentes-beneficiarios.

Cuando se observa la distribución por grupos de ingresos, en la mitad de los países de la muestra el grupo de los llamados “vulnerables” (los que perciben un ingreso diario de entre US$4 y US$10 PPP) está constituido por pagadores netos al sistema. En otros cuatro países, los pagadores netos comienzan a partir del grupo de ingresos de entre US$2.5 y US$4 al día PPP (moderadamente pobres), y en un país, en el grupo de ingresos que recibe entre US$1.25 y US$2.5 PPP al día. Estos datos hacen

Gráfico 1.11. **Beneficiarios netos y pagadores netos del sistema fiscal (2010)**



Fuente: Lustig (2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434375

pensar que hay muchas personas con ingresos bajos y muy bajos para las cuales el sistema de transferencias no es lo suficientemente generoso, bien sea a causa del tamaño de la transferencia o debido a la falta de cobertura (Lustig, 2016).

Concesiones recíprocas entre la equidad y su relación con la eficiencia y productividad económica

La equidad, la eficiencia y la productividad son todos objetivos deseables de la política fiscal. Aunque es posible diseñar políticas que las promueven todas, la tarea puede resultar ardua, ya que a veces puede haber concesiones recíprocas entre ellas. Por ejemplo, las políticas redistributivas como los impuestos o las transferencias de efectivo progresivas pueden reducir los incentivos para trabajar en el sector formal o para ahorrar e invertir en capital físico y humano. Además, aunque es probable que un cambio en los impuestos o el gasto tenga un efecto redistributivo directo (primera ronda), cuando se toma en cuenta el desincentivo conductual (segunda ronda), el resultado puede ser un efecto contrario que puede contrarrestar el efecto positivo inicial. De hecho, la dinámica entre la pobreza, la igualdad, la eficiencia y la sustentabilidad fiscal puede constituir uno de los desafíos más importantes para el desarrollo económico de la región.

Por ejemplo, la excesiva carga tributaria del empleo formal en ALC no solo es poco compensatoria sino además distorsionante. Según los datos más recientes de que se dispone, en 2013 la cantidad estimada de impuestos y aportes sociales pagada sobre la labor del trabajador promedio en ALC alcanzó a 21.7% (OCDE/CIAT/BID, 2016). Los altos costos del trabajo formal pueden crear un incentivo perverso para operar en el sector informal. Esto no solo perjudica la recaudación de impuestos, sino que, en vista de la baja proporción de capital productivo en el sector informal y el limitado tamaño de las empresas o compañías del sector informal, también perjudica la productividad.

Dado que en la región estos trabajadores están excluidos de los sistemas formales de seguridad, la desigualdad se exacerba aún más. De hecho, a veces políticas posiblemente bien intencionadas que no obstante distorsionan la asignación de recursos a la vez que previenen la inclusión, producen desigualdad en el ingreso procedente del trabajo y las rentas. Por ejemplo, los programas de seguridad social, los cuales brindan cobertura de salud y pensiones en la tercera edad, se ofrecieron únicamente a los empleados del sector formal de la economía únicamente (Kaplan y Levy, 2013). La falta de cobertura del sistema de seguridad social para los trabajadores del sector informal y los altos índices de evasión fiscal han generado presiones a favor de la ampliación de la cobertura, a través de sistemas especiales o paralelos de seguridad social, en competencia con los puntales contributivos y convirtiéndose en subsidios de hecho al sector informal (Levy, 2015). Aunque estos programas paralelos consiguen reducir la desigualdad en cierta medida, tampoco son totalmente incluyentes: sus prestaciones son bajas comparadas con los sistemas de seguridad social para los trabajadores del sector formal y no incluyen seguro de desempleo ni cobertura de accidentes laborales ni de invalidez.

El círculo vicioso entre igualdad y productividad no termina allí, ya que la existencia de esos programas paralelos también crea incentivos para que las empresas y los trabajadores se mantengan en el sector informal (BID, 2010; Busso *et al*., 2012), lo que reduce aún más la productividad y aumenta la desigualdad. Además, y como ya se trató en la Sección 4.2, esto impide la captación de más de los beneficios anticipados de las TCE.

En resumen, estas circunstancias limitan el crecimiento de la productividad y el ingreso real de los trabajadores del sector informal, los discrimina injustamente en términos de la cobertura y la calidad de la seguridad social, impide romper el círculo vicioso de informalidad y pobreza para el que se concibieron las TCE y acumula una presión considerable sobre la sustentabilidad fiscal (Levy, 2015).

Por último, también es imprescindible tomar en cuenta las limitaciones presupuestarias y sus posibles efectos sobre las políticas dirigidas al logro de la igualdad. Por ejemplo, como se mencionó anteriormente, de los cuatro países que registraron los niveles más altos de gasto social (Argentina, Brasil y Uruguay) y el efecto fiscal de mayor magnitud en la reducción de la desigualdad, tres de ellos atraviesan graves dificultades presupuestarias y problemas de sustentabilidad que en el mediano y largo plazo pueden llegar a revertir en parte o considerablemente esos beneficios, cuando es inevitable aplicar iniciativas de consolidación fiscal. Aunque Venezuela no está incluida en el grupo de ALC-13, el país enfrenta una situación mucho más difícil, dado que el nivel del gasto social y los subsidios generalizados, especialmente para el consumo de energía, se hicieron insostenibles tras la caída de los precios petroleros. Por lo tanto, los efectos fiscales de la reducción de la desigualdad exigen además tener en cuenta especialmente una medida de sustentabilidad fiscal que vaya más allá del corto plazo, dado que los beneficios que se pueden obtener durante unos pocos años en circunstancias económicas favorables podrían verse anulados total o parcialmente en condiciones desfavorables, con impactos negativos más duraderos.

Cómo reducir la desigualdad y la pobreza manteniendo la eficiencia

Para alcanzar una meta de crecimiento con equidad, los países pueden diseñar políticas fiscales incluyentes que procuren equilibrar los dos objetivos, ya que las acciones fiscales pueden, solo en

ocasiones limitadas, conducir a mejoras del crecimiento y la equidad simultáneamente. Para alcanzar el objetivo de equidad, más allá de asegurar la estabilidad macroeconómica (un requisito fundamental tanto para el crecimiento como la equidad), los gobiernos podrían reducir la pobreza y la desigualdad más críticas mediante transferencias e impuestos, y brindar igualdad de oportunidades a través de mejoras del capital humano que permitan que los ciudadanos accedan a empleos más productivos, y por lo tanto, a una mejor remuneración, mediante la prestación de servicios de calidad como de educación, salud, y agua y sanidad. En este sentido, los gobiernos podrían usar la política de equidad en sí misma para equilibrar dos objetivos que pueden chocar entre sí o que frecuentemente conllevan considerables costos de oportunidad.

El manejo de la política fiscal, así como las políticas sociales y laborales, debe concentrarse en lo siguiente: incrementar los índices de ahorro para conseguir mayores iniciativas de inversión y mejorar la calidad y el valor por el dinero de obras de infraestructura pública mediante análisis de costo-beneficio (véase sección sobre el análisis costo-beneficio de proyectos de inversión); mejorar la eficiencia del proceso de inversión en proyectos de infraestructura pública, para generar crecimiento económico y bienestar social a largo plazo (véase sección sobre el gasto gubernamental en inversión); mejorar la calidad de los servicios de salud y educación que se prestan a los sectores más desatendidos de la población, creando una verdadera igualdad de oportunidades, y fortalecer el marco sistémico de la gestión gubernamental mediante procedimientos e instituciones a través de los cuales los gobiernos desarrollen, implementen y evalúen la normativa legal (véase sección sobre las tendencias generales y las configuraciones institucionales).

Conclusiones

En este capítulo se presentó evidencia comparativa sobre los efectos redistributivos de los regímenes fiscales en la región de ALC. En cierta medida, dicha evidencia contradice la premisa común de que los gobiernos de la región tienen una función muy limitada en cuanto a la redistribución del ingreso. Aunque esto es efectivamente cierto en el caso del ingreso procedente del trabajo y las rentas disponible y discrecional, la imagen cambia cuando se toma en cuenta el ingreso final (considerando las transferencias en especie). En particular, la inclusión de las transferencias en educación y salud, valoradas al costo para el gobierno, dentro de la definición de ingreso, da como resultado una mayor reducción de la desigualdad de ingresos mediante la intervención gubernamental que la que se obtiene cuando se toma en cuenta únicamente las transferencias monetarias. Esta definición más amplia del ingreso presenta una imagen más precisa de los efectos redistributivos alcanzados mediante la política fiscal en la región.

A pesar de las mejoras logradas cuando se toman en cuenta las transferencias en especie, los países de la región todavía muestran una gran desigualdad y la región en su conjunto es la más desigual del mundo. Además, el efecto redistributivo logrado con la política fiscal está rezagado con respecto al efecto conseguido en los países miembros de la OCDE. Por consiguiente, hay por delante toda una serie de desafíos en términos del diseño de incentivos, la calidad y el efecto del gasto, la implementación y focalización de las políticas, así como en una evaluación acertada, a fin de mejorar la eficiencia y la efectividad de la política fiscal.

En parte, el objetivo de la política fiscal debería ser procurar la igualdad de oportunidades, lo que significa asegurar el desarrollo de las capacidades del individuo de manera que circunstancias tales como el género, la raza, el lugar de origen o el entorno socioeconómico y familiar, las cuales están más allá del control de su control, no incidan en las oportunidades que tiene la persona ni en los resultados de sus esfuerzos. El éxito debe depender de las decisiones, el empeño y el talento personales, más que de las circunstancias que rodean el nacimiento del individuo (Roemer, 1998).

Una dificultad importante de la política fiscal en la reducción de la desigualdad y la pobreza es seleccionar correctamente los instrumentos tributarios y los gastos que pueden contribuir a mejorar

el capital humano en los sectores más pobres de la población. Esto exige diseñar cuidadosamente intervenciones que eviten desincentivos al empleo formal, la inversión y el ahorro. De igual importancia es la necesidad de tomar en cuenta el sistema de beneficios tributarios como un todo, para poder evaluar la creación de derechos adquiridos con el concomitante incremento del gasto, con relación a los costos que surgen del aumento de la dependencia en instrumentos tributarios distorsionantes.

Un diseño robusto de intervenciones y programas también es fundamental para garantizar el logro de los resultados buscados y crear condiciones que permitan dejar atrás la pobreza. Por ejemplo, para asegurar que las TCE no se conviertan en una necesidad permanente, las mismas deben depender directamente de que las familias beneficiarias las inviertan en su capital humano, particularmente en salud, nutrición y educación, especialmente para los niños (Levy, 2015). A su vez, las cantidades se deben limitar y no se deben hacer permanentes, para evitar crear un desincentivo al desarrollo y el trabajo.

En cuanto al gasto gubernamental, hay mucho que ganar con el mejoramiento de la incidencia de los programas focalizados mediante una evaluación efectiva de los recursos destinados a esas prestaciones (o mediante mecanismos alternativos tales como la autoselección, en aquellos casos en que no sea posible la autoselección), la aplicación debida y la evaluación. La implementación de la evaluación de los efectos es fundamental, no sólo para evaluar los efectos de las intervenciones, sino también como elemento del rediseño de las intervenciones actuales y de la planificación de intervenciones futuras. Es mucho lo que se puede lograr instituyendo una cultura de evaluación de políticas y programas para mejorar el diseño y la implementación de políticas.

Además, como mecanismo para mejorar la focalización de subsidios y transferencias, una alternativa que ya se emplea en algunos países es el mejoramiento de los sistemas de información financiera (FMIS, por sus siglas en inglés). Como ya se expuso anteriormente, la mayoría de los países de la región usan la focalización estadística (con evaluación de los recursos necesarios) o la focalización geográfica, pero estos métodos solo pueden dar cuenta de entre 50% y 60% de las condiciones socioeconómicas de los hogares y por lo tanto son una medida imperfecta para determinar los sectores de la población con menos recursos (Robles, Rubio y Stampini, 2015). La región puede exhibir ejemplos de prácticas idóneas en el mejoramiento de la focalización, como lo son los FMIS aplicados en Argentina en 1997 y en Brasil en 2001.

Otra área con potencial de mejora es la gestión del gasto. Los planes de políticas fiscales estratégicas deben efectivamente examinar la importancia de lograr crecimiento con eficiencia e igualdad. Esto exige tomar en cuenta los diversos problemas que conlleva lograr la igualdad y la importancia de mantener la sustentabilidad fiscal. Las políticas que crean concesiones recíprocas se deben examinar con mayor cuidado, evaluando y, de ser posible, cuantificando la medida en que se puede sacrificar uno de los objetivos para lograr el otro, a la vez que se toman en cuenta las peculiaridades institucionales, culturales y sociales de cada país. Algunos de los instrumentos apropiados para la gestión del gasto para incentivar no solo la eficiencia sino también la equidad en el gasto pueden ser el presupuesto basado en el género, presupuesto abierto, presupuesto basado en resultados y marcos fiscales y presupuestarios de mediano plazo.

Notes

1. Para este capítulo, el BID encargó la realización de una investigación de fondo aplicando el marco metodológico del proyecto *Commitment to Equity* (CEQ) de la Facultad de Economía de la Universidad de Tulane. Dicha investigación fue dirigida por Nora Lustig.
2. No se toma en cuenta los datos correspondientes a Latvia, debido a que ese país no formaba parte de la OCDE al momento en que se hicieron los cálculos.
3. No se incluye Croacia debido a que no se disponía de la información correspondiente.

4. BID, OCDE, CIAT y CEPAL (2015), y Corbacho *et al.* (2013).
5. Lustig 2016.
6. Estos ingresos provenientes de los RNNR pueden tener considerables efectos progresivos indirectos una vez que cierta cantidad de ellos se destina al financiamiento de algunas transferencias y gastos sociales en especie, con un efecto positivo en la distribución del ingreso.
7. En este punto hay algunos aspectos sobre la sustentabilidad de la política fiscal y la reducción de la desigualdad en el mediano plazo, pero esas cuestiones se tratan más adelante.

Referencias bibliográficas

Amarante, V., *et al.* (2011), "Social Assistance and Labor Market Outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES", *IDB Technical Note* IDB-TN-453, IDB, Washington, DC.

Antón, A. and J. Leal (2013), "Aggregate Effects of a Universal Social Insurance Fiscal Reform", *IDB Working Paper* IDB-WP-429, IDB, Washington, DC.

Antón. A., F. Hernández and S. Levy (2012), *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance,* IDB, Washington, DC.

Arze del Granado, J., D. Coady and R. Gillingham (2012), "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries", *World Development*, Vol. 40, Issue 11, pp. 2234-48, Elsevier, Amsterdam.

Auerbach, A., L. Kotlikoff and D. Koehler (2016), "U.S. Inequality, Fiscal Progressivity, and Work Disincentives: An Intragenerational Accounting", National Bureau of Economic Research, Boston, MA.

Azevedo, V., C. Bouillon and I. Irrarazaval (2011), "Efectividad de las Redes de Protección Social: el Rol de los Sistemas Integrados de Información Social en Seis Países de América Latina" (Effectiveness of Social Protection Networks: The Role of Integrated Social Information Systems in Six Latin American Countries), *IDB Technical Note* IDB-TN-233, IDB, Washington, DC.

Barreix, A., J. Roca and L. Villela (2006), "La Equidad Fiscal en los Países Andinos" (Fiscal equity in Andean countries), DFID/IDB/CAN, Lima.

Barreix, A., M. Bès and J. Roca (2009), "Política Fiscal y Equidad. Estimación de la Progresividad y Capacidad Redistributiva de los Impuestos y el Gasto Público Social en los Países de la Comunidad Andina: Resumen Ejecutivo" (Fiscal Policy and Equity: Estimation of the Progressivity and Redistributive Capacity of Taxes and Social Public Expenditure in the Andean Countries: Executive Summary), DFID/IDB/CAN, Lima.

Becker, G. (1964), *Human Capital*, Columbia University Press, New York.

Becker, G. (1995), "Human Capital and Poverty Alleviation", *Working papers* HROWP 52, World Bank, Washington, DC.

Birdsall, N., A. De La Torre and R. Menezes (2008), *Fair growth: Economic Policies for Latin America's Poor and Middle-Income Majority*. Center for Global Development, Washington D.C

Bonet, J., A. Munoz and C. Pineda (eds.) (2014), *El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*, IDB, Washington, DC.

Bosch, M., A. Melguizo and C. Pagés (2013), *Better Pensions, Better Jobs: Towards Universal Coverage in Latin America and the Caribbean*, IDB, Washington, DC.

Brezzi, M. and L. De Mello (2016), "Inequalities in Latin America: trends and implications for policy", *Journal of Public Economics*, Amsterdam

Busso, M., M. Fazio and S. Levy (2012), "(In) Formal and (Un) Productive: the Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico", *IDB Working Paper* IDB-WP-341, IDB, Washington, DC.

Corbacho, A., V. Fretes and E. Lora (2013), *More than Revenue: Taxation as a Development Tool*, IDB, Washington, DC.

Doerrenberg, P. and A. Peichl (2014), "The impact of redistributive policies on inequality in OECD countries", *Applied Economics*, Vol. 46, Issue 17, pp. 2066-2086, Elsevier, Amsterdam.

ECLAC (2012), *Structural Change for Equality: An Integrated Approach to Development*, ECLAC, Santiago.

Goni, E., J. Humberto Lopez and L. Serven (2011), "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *World Development*, Vol. 39, pp. 1558–69,Elsevier, Amsterdam.

Grown, C. and I. Valodia (eds.) (2010), *Taxation and Gender Equity*, Routledge, New York.

Heckman, J. (2008), "Schools, skills, and synapses", *Economic Inquiry*, Vol. 46, Issue 3, pp. 289-324, University of Oregon, Eugene.

Heckman, J. (2011), "The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education", *American Educator*, Vol. 35, Issue 1, pp. 31-35, American Federation of Teachers, Washington DC.

IDB (2010), *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*, IDB, Washington, DC.

IDB (2013), "Labor Sector Framework Document", Document GN-2741-3, IDB, Washington, DC.

IDB (2014), "Social Protection and Poverty Sector Framework Document", Document GN-2784-3. IDB, Washington, DC.

IDB (2015a), "Gender Equity in Taxation in Latin America and the Caribbean", IDB, Washington, DC.

IDB (2015b), "Fiscal Policy and Management. Sector Framework Document", Document GN-2831-3 IDB, Washington, DC.

IDB (2015c), "Energy Sector Framework Document", Document GN-2670-1 IDB, Washington, DC.

IDB, OECD, CIAT. ECLAC (2015), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, 1990-2013*, IDB, Washington, DC.

IMF (2015), "Fiscal Policy and Income Inequality", Fiscal Policy Paper, IMF, Washington, DC.

Kaplan, D. and S. Levy (2013), "The Evolution of Social Security Systems in Latin America", in M. Frölich *et al.* (eds.), *Social Insurance, Informality, and Labour Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs*, Oxford University Press, Oxford.

Koettl, J. and M. Weber (2013), "Does Formal Work Pay? The Role of Labor Taxation and Social Benefit Design in Providing Disincentives for Formal Work in the New Member States", *Research in Labor Economics*, Vol. 34, pp. 167-204, Emerald publisher,Bingley.

Levy, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press, Washington, DC.

Levy, S. and N. Schady (2013), "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance and Redistribution", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27, Issue 2, pp. 193-218, American Economic Association, Berkeley.

Levy, S. (2015), "Is social policy in Latin America heading in the right direction? Beyond conditional cash transfer programs", Brookings Institution, Washington, DC.

López Bóo, F. (2010), "In School or at Work? Evidence from a Crisis", *IZA Discussion Paper* 4692, Institute for the study of Labour, Bonn.

Lustig, N. (2016), "The impact of taxation and social spending on income distribution and poverty in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras Mexico, Peru, and Uruguay: An application of the methodology framework of the Commitment to Equity (CEQ) project", Centre for Global Development, Washington D.C.

Lustig, N. and S. Higgins (2013), "Commitment to Equity (CEQ) Assessment: Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes Handbook", *CEQ Working Paper,* Centre for Global Development, Washington D.C.

Lustig, N., C. Pessino and J. Scott (2014), "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: Introduction to the Special Issue",Centre for Global Development, Washington D.C. .

McIntyre F. and J. Pencavel (2004), "The Effect of Macroeconomic Turbulence on Real Wage Levels and the Wage Structure: Brazil, 1981–1999", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 52, Issue 4, pp. 681-717, University of Chicago, Chicago.

McKenzie, D. J. (2004), "Aggregate Shocks and Urban Labor Market Responses: Evidence from Argentina's Financial Crisis", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 52, Issue 4, pp. 719-58, University of Chicago, Chicago.

OECD/CIAT/IDB (2016), "Taxing wages in Latin America and the Caribbean", OECD, Paris

OECD and the Korean Institute of Public Finance (2014), "The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries", OECD, Paris.

OECD (2012), "Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools", OECD, Paris.

Pessino, C. (1993), "From aggregate shocks to labor markets adjustments: shifting of wage profiles under hyperinflation in Argentina", *CEMA Working Paper* 95, CEMA University, Buenos Aires.

Pessino, C. (1996), "Returns to Education in Greater Buenos Aires 1986-1993: From Hyperinflation to Stabilization and Beyond", *Pontificia Universidad Católica de Chile, Cuadernos de Economía*, Year 33, number 99, pp. 205-26, Universidad Católica, Santiago de Chile.

Pessino, C. and R. Fenochietto (2007), "How to Implement a National Coordinated System for the Identification of Individuals and Information Exchange to Improve Fiscal and Social Equity. Lessons from LACs. International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance", ICEGOV. UN, New York

Poterba, J. M. (2007), "Income inequality and income taxation", *Journal of Policy Modeling*, Vol. 29, Issue 4, pp. 623-33. Elsevier, Amsterdam.

Robles, M., M. Rubio and M. Stampini (2015), "Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean?", IDB, Washington, DC.

Roemer, J. (1998), *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge.

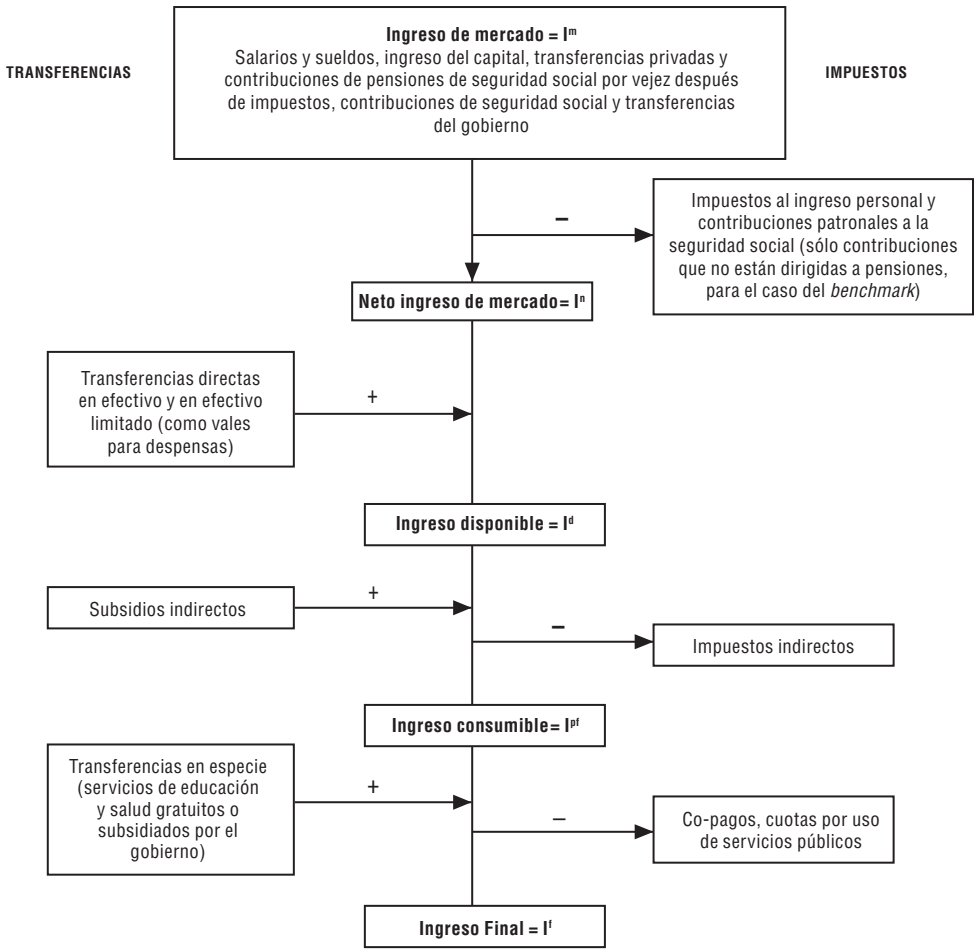
Sutherland, D., *et al*. (2007), "Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education", *OECD Economics Department Working Paper* 546, OECD, Paris.

Villela, L., A. Lemgruber and M. Jorrat (2009), "Tax Expenditure Budgets: Concepts and Challenges for Implementation", *IDB Working Paper* IDB-WP-131. IDB, Washington, DC.

APÉNDICE 1

Definiciones de categorías de ingreso

Diagrama 1. **Categorías de ingreso en el análisis de incidencia fiscal**



Nota: En algunos casos tambien presentamos resultados pare el "ingreso final" definido como el ingreso disponible menos los co-pagos y las cuotas de usuario.
Fuente: Lustig y Higgins (2013).

APÉNDICE 2

Caso práctico del enigma de Lambert

En aras de la simplicidad, asúmase que hay un solo impuesto y una sola transferencia como intervención de política fiscal, como se muestra en la Tabla 1, tomada de Lambert (2001, pág. 278).

Tabla 1. **Enigma de Lambert**

Individuos	1	2	3	4	Total
Ingreso antes de impuestos y transferencias	10	20	30	40	100
Impuestos	6	9	12	15	42
Transferencias	21	14	7	0	42
Ingreso después de impuestos y transferencias	25	25	25	25	100

Fuentes: Lambert (2001), Tabla 11.1, pág. 278.

Si la tasa tributaria efectiva se mide como porcentaje del ingreso procedente del trabajo y las rentas (el ingreso antes de impuestos y transferencias), el impuesto es claramente regresivo, dado que la tasa tributaria es menor a medida que aumenta el ingreso. Sin embargo, si el ingreso generado por este tributo se destina a financiar una transferencia fiscal progresiva (la cantidad de la transferencia es mayor mientras menor sea el nivel de ingreso), el efecto final es compensatorio, gracias a la combinación del impuesto y el gasto que financia, dado que el ingreso final (el ingreso después de impuestos y transferencias) es igual para todos los grupos. En este ejemplo, la cantidad del ingreso recaudada por cuartil aumenta junto con el nivel del ingreso y la transferencia financiada a partir de este ingreso es progresiva, ya que su monto disminuye a medida que aumenta el ingreso. Esto también se puede extender con el argumento de que es mucho mejor reducir lo más posible las exenciones al IVA y reducir las tasas tributarias, y usar los ingresos adicionales generados por esta intervención de política para financiar un mecanismo de transferencias directas bien focalizado para compensar a los grupos de bajos ingresos.

© OCDE 2016

Capítulo 2

Las finanzas públicas y la economía

El balance fiscal es la diferencia entre los ingresos y el gasto público. Este balance puede ser negativo y tener como resultado un déficit, o puede ser positivo y arrojar un superávit. Los grandes déficits fiscales consecutivos son sumamente perjudiciales para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Cuando el nivel de deuda pendiente es alto, el costo de pagar esa deuda (pago de intereses) puede llevar a un país a aumentar su déficit, lo que supone una dificultad para la sostenibilidad fiscal. Al contrario, las mejoras en el balance fiscal a lo largo del tiempo señalan una buena salud fiscal. Las mejoras son el resultado de una combinación de los siguientes factores: compromiso político con la disciplina fiscal, acuerdos institucionales sólidos para la elaboración del presupuesto y/o un desempeño favorable de la economía.

En 2014, los países de ALC reportaron déficits que llegaban a un promedio del 4.5% del PIB. Los déficits más elevados se observaron en Barbados (8,0%), Brasil (6.0%), Costa Rica (6.0%), Ecuador (5.3%), México (4.6%) y Argentina (4.1%). En 2014, ningún país de ALC tuvo un superávit fiscal, lo que en numerosos casos refleja el cambio general en las condiciones económicas, resultante de la volatilidad de los precios de las materias primas. Para el mismo año, los países de la OCDE experimentaron déficits más bajos, con un promedio de 3,7% del PIB Entre 2007 y 2014, el cambio más destacable en el balance fiscal se observó en Chile: en 2007, este país experimentó un superávit de 7.9% del PIB y en 2014 cayó a un déficit del 1.5%.

El balance estructural pretende capturar las tendencias estructurales con el fin de evaluar el desempeño fiscal. La eliminación de las fluctuaciones en la economía permite a los responsables de las políticas públicas y al público en general identificar la tendencia subyacente de las políticas fiscales asociadas con la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.

El balance fiscal estructural en los países de ALC experimentó un déficit promedio de 5.31% como porcentaje del PIB potencial en 2014 y aumentó a un promedio de 6.04% en 2015. Los déficits promedio como porcentaje del PIB potencial han aumentado en la región de ALC desde 2007. Este panorama es diferente al de los países de la OCDE, donde el déficit promedio como porcentaje del PIB fue de 6.3% en 2009 (después de la crisis), luego disminuyó a 2.8% en 2014 y se mantuvo relativamente estable en 2015 (2.6%). El hecho de que en 2014 el déficit fiscal estructural promedio fuera mayor que el déficit actual señala una situación preocupante para la región de ALC e indica que los datos registrados disponibles todavía reflejan la fase positiva del ciclo económico. En este contexto, se prevé que numerosos países de la región tendrán que emprender esfuerzos adicionales para aumentar los ingresos en los próximos años.

Las proyecciones del balance estructural como porcentaje del PIB en la región de ALC indican déficits promedio de 4.4% y 4.1% del PIB potencial en 2017 y 2018, respectivamente. Estas proyecciones se enmarcan en las expectativas de un crecimiento económico modesto en la región en los próximos años.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial del FMI (WEO, por su sigla en inglés, World Economic Outlook) (abril 2016), basada en el *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* (MEFP). El MEFP proporciona un marco conceptual y contable exhaustivo adecuado para analizar y evaluar la política fiscal. Está armonizado con otros marcos estadísticos macroeconómicos, como el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Sin embargo, se han puesto de manifiesto ciertas diferencias entre los marcos del MEFP y del SCN en varios casos, lo cual condujo en buena medida al establecimiento de criterios de correspondencia entre los dos sistemas estadísticos. Los marcos del MEFP y del SCN han sido revisados recientemente y los países han implementado diversas normas estadísticas.

El balance fiscal señala si administración pública está poniendo sus excedentes financieros a disposición de otros sectores de la economía, o si está utilizando los recursos financieros generados por otros sectores. El balance fiscal estructural representa el balance fiscal reportado en el marco del SCN ajustado por: el estado del ciclo económico (medido por la brecha del producto) y elementos no estructurales más allá del ciclo económico (por ejemplo, operaciones fiscales aisladas). La brecha del producto mide la diferencia entre el PIB real y el potencial, donde este último es una estimación del nivel del PIB que predominaría si la economía estuviera funcionando a plena capacidad (el PIB potencial no es observable directamente). Para el promedio de la OCDE, los datos provienen de la base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE, basadas en el marco del SCN.

Otras lecturas

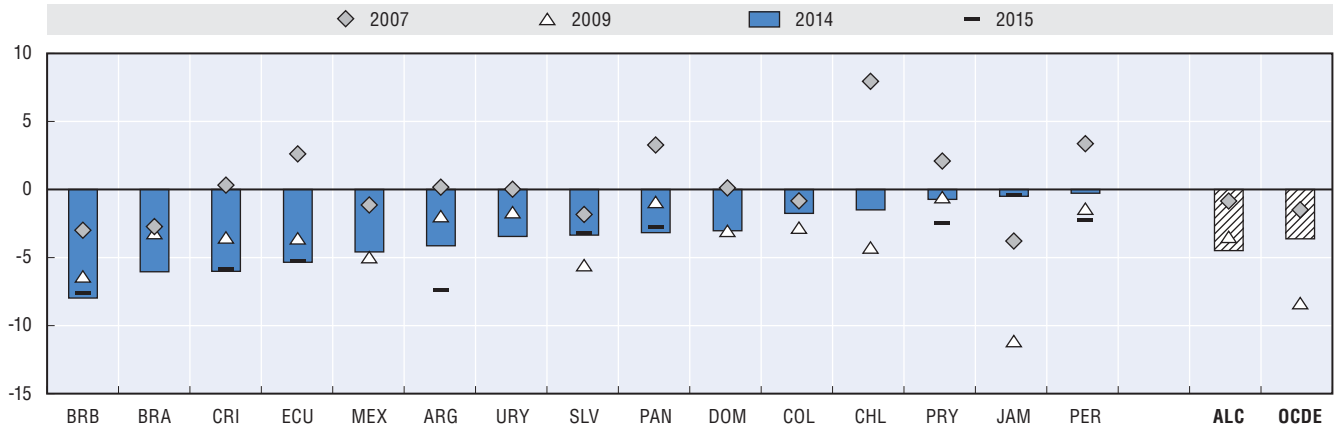
Ardanaz, M., *et al.* (2015), "Structural Fiscal Balances in Latin America and the Caribbean". Serie Documentos de trabajo del BID No. IDB-WP-579, Washington, D.C.

Klemm, A. (2014), "Fiscal Policy in Latin America over the Cycle", Documento de trabajo del FMI 14/59, Washington, D.C.

Notas para los gráficos

2.2: En algunos países, los datos para 2015 se refieren a las previsiones.

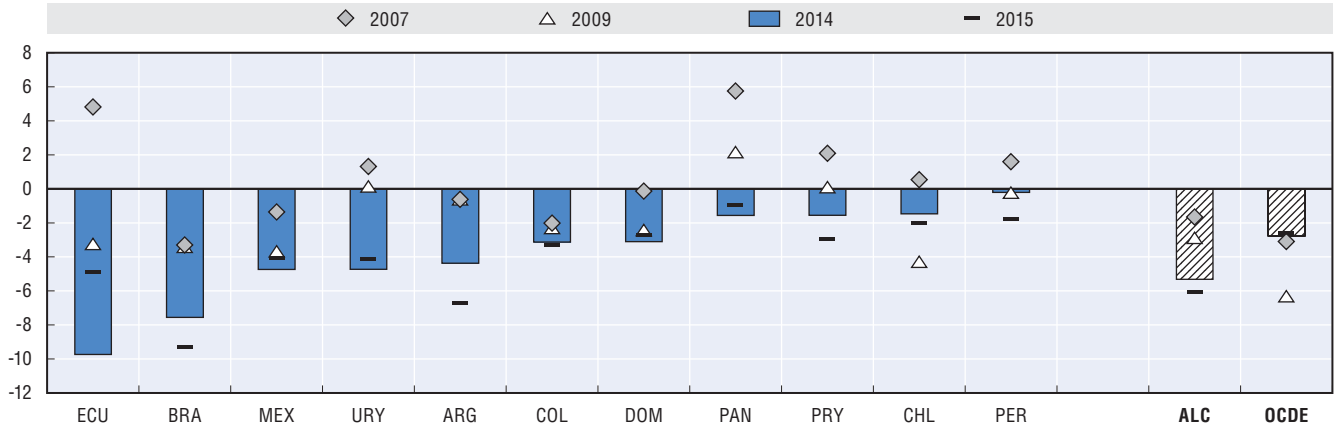
2.1. Balance fiscal de la administración pública como porcentaje del PIB, 2007, 2009, 2014 y 2015



Fuentes: Datos para los países de ALC: FMI, base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (IMF WEO) (Abril 2016). Los datos son el promedio de la OCDE: Base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434384

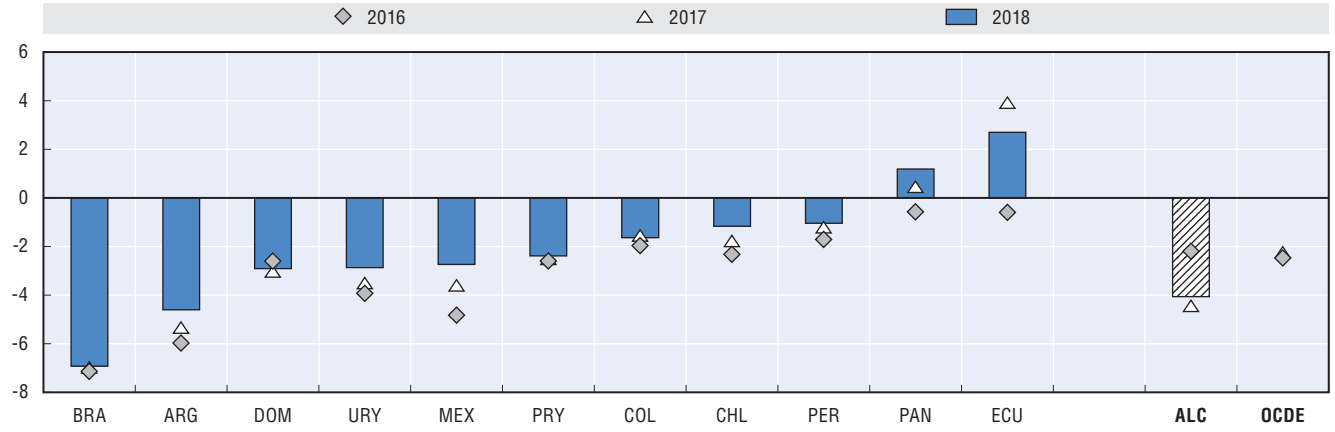
2.2. Balance estructural de la administración pública como porcentaje del PIB potencial, 2007, 2009, 2014 y 2015



Fuentes: Datos para los países de ALC: FMI, base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (IMF WEO) (Abril 2016). Datos para el promedio de la OCDE: Base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434392

2.3. Balance estructural proyectado de la administración pública como porcentaje del PIB potencial, 2016, 2017 y 2018



Fuentes: Datos para los países de ALC: FMI, base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (IMF WEO) (Abril 2016). Datos para el promedio de la OCDE: Base de datos de Economic Outlook N. 98, de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434402

La deuda del gobierno representa las obligaciones financieras pendientes de los gobiernos que nacen de la necesidad de financiar los déficits mediante préstamos. Las fluctuaciones de los tipos de cambio y de las tasas de interés pueden tener un fuerte efecto en la deuda pública cuando tiene un componente importante de moneda extranjera, lo cual crea vulnerabilidad externa. Históricamente, los países de ALC han sido sensibles a las fluctuaciones en las condiciones externas generando una alta volatilidad de las finanzas públicas. Por lo tanto, numerosos países han experimentado una baja de la credibilidad de su política fiscal, lo que afecta su capacidad para obtener créditos a largo plazo y a primas bajas. Sin embargo, en los últimos años algunos países como Chile, Colombia y México introdujeron reglas fiscales y fondos de estabilización que, junto con una recomposición de deuda externa a deuda interna y una política fiscal prudente han dado como resultado mejores condiciones para acceder a los mercados de deuda.

En 2014, el nivel promedio de deuda de los países de ALC llegó al 50.4% del PIB. Entre 2007 y 2014, la deuda aumentó en promedio 4.1 puntos porcentuales en los países de ALC. Esto es relativamente bajo cuando se compara con un aumento del 36.8% en los países de la OCDE. En Panamá (12.0 p.p.), Perú (11.2 p.p.), Uruguay (6.8 p.p.) y Brasil (0.43 p.p.), los niveles de deuda disminuyeron a lo largo del período de ocho años. Al contrario, los mayores aumentos durante ese período se produjeron en Barbados (47.p.p.), Jamaica (26.1 p.p.), el Salvador (8.8 p.p.), República Dominicana (16.9 p.p.) y Chile (11.2 p.p.). El pronunciado aumento en la deuda de Barbados podría explicarse debido a los efectos de la crisis global que redujo los ingresos del turismo, una de las principales fuentes de ingresos de ese país. Como respuesta, el gobierno recurrió a la deuda para financiar el gasto público y otorgó exenciones fiscales a la población.

Entre 2009 y 2014, la tasa de crecimiento promedio anual de la deuda pública real en los países de ALC fue de 3.0%, y llegó a un promedio de USD 8 204 PPA per cápita en 2014. Durante el período de seis años, Chile aumentó considerablemente su deuda per cápita, aunque sigue estando entre los tres países de ALC con los niveles más bajos. En el otro extremo del espectro, Jamaica sigue un programa del FMI de recuperación fiscal y mantuvo la deuda per cápita a niveles relativamente estables a lo largo del mismo período. Se espera que la deuda en la región de ALC seguirá aumentando en el futuro próximo para compensar parcialmente por los menores ingresos resultantes de, entre otras cosas, un crecimiento económico más bajo.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (WEO) del FMI, que se basa en el *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* (MEFP). El MEFP proporciona un marco integral adecuado para analizar la política fiscal. Está armonizado con otros marcos estadísticos macroeconómicos, como el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Sin embargo, se han puesto de manifiesto ciertas diferencias entre los marcos del MEFP y el SCN en varios casos, lo que condujo en buena medida al establecimiento de criterios de correspondencia entre los dos sistemas estadísticos. Los marcos del MEFP y el SCN han sido revisados recientemente y varios países han adoptado diversas normas estadísticas.

Generalmente, la deuda se define como todos los pasivos que requieren pagos de intereses o del principal por parte del deudor al acreedor en fechas determinadas en el futuro. Por lo tanto, todos los instrumentos de deuda son pasivos, pero algunos pasivos (por ejemplo, acciones, capital social y derivados financieros) no son deuda. El tratamiento de los pasivos públicos con respecto a sus planes de pensión de los empleados varía según los países, lo cual dificulta la comparabilidad internacional. En el marco del MEFP, los sistemas de jubilación no financiados patrocinados por el gobierno se incluyen en los componentes de la deuda. En el SCN de 1993, sólo se reflejó en sus pasivos el componente financiado de los planes de pensión del gobierno. Sin embargo, el SNC de 2008 reconoce la importancia de los pasivos de los sistemas de pensión de los empleadores, independientemente de si están financiados o no. Para las pensiones públicas de los empleados, se permite cierta flexibilidad en el registro de pasivos no financiados en las cuentas. Para más información sobre el cálculo de la deuda pública per cápita, ver la sección de "Metodología y definiciones" de "Ingresos públicos generales". Para el promedio de la OCDE, los datos provienen de la base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE, basadas en el marco del SCN.

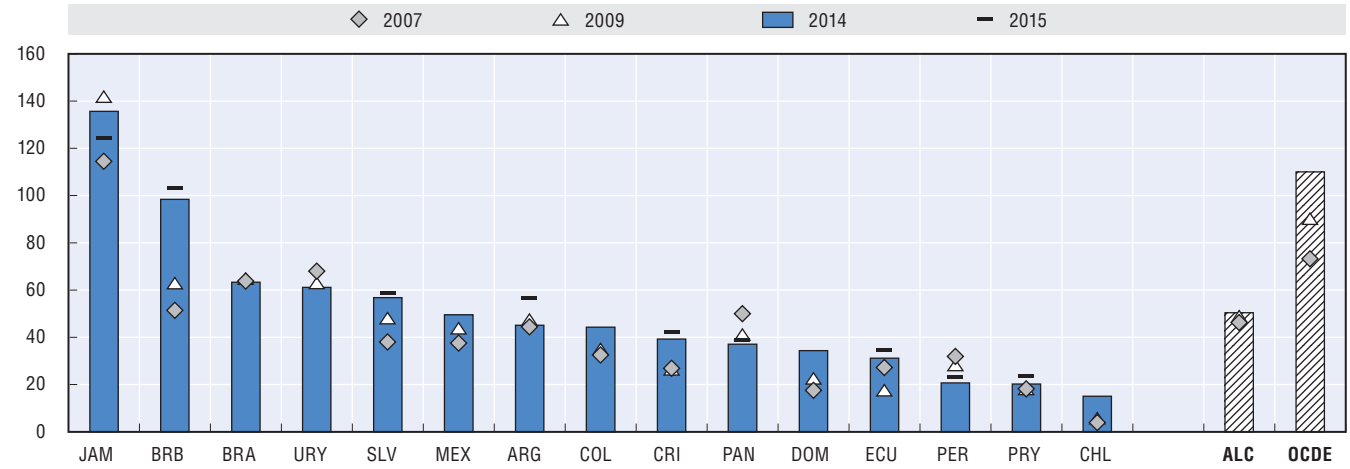
Otras lecturas

CEPAL (2015), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015*, Dilemas y espacios de política, Publicación de CEPAL, Santiago, Chile.

Adler, G. y S. Sosa (2013), "External Conditions and Debt Sustainability in Latin America", Documento de trabajo del FMI WP/13/27, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Cavallo, E. (2010), "Debt Management in Latin America: How Safe Is the New Debt Composition?", BID Nota de políticas 109, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

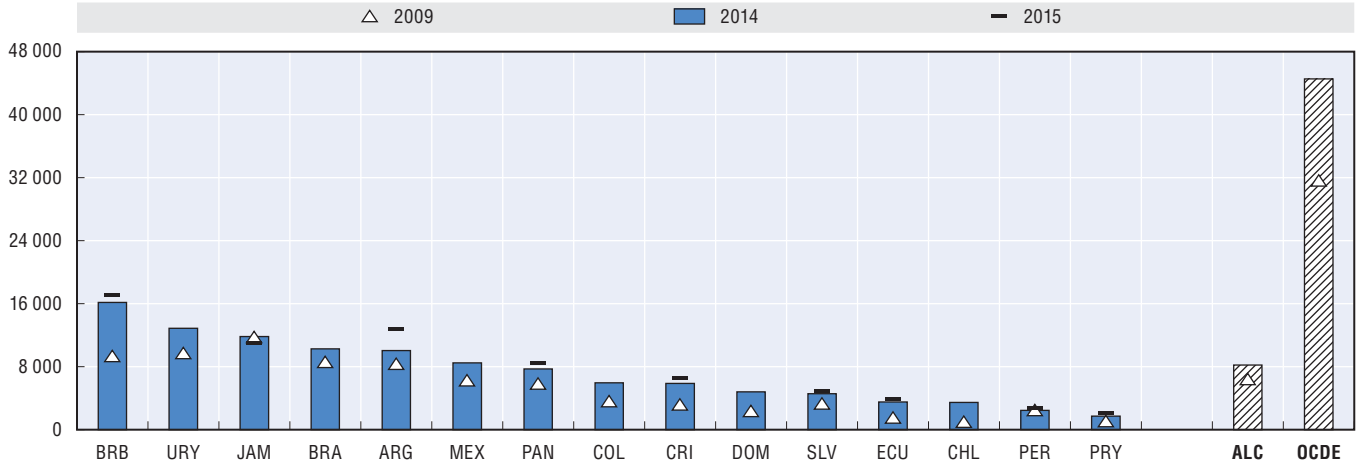
2.4. Deuda bruta de la administración pública como porcentaje del PIB, 2007, 2009, 2014 y 2015



Fuentes: Datos para los países de ALC: FMI, Base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (FMI WEO) (Abril 2016). Datos para el promedio de la OCDE: Base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434416

2.5. Deuda bruta per cápita de la administración pública, 2009, 2014 y 2015



Fuentes: Datos para los países de ALC: FMI, base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (FMI WEO) (Abril 2016). Datos para el promedio de la OCDE: Base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434425

Los ingresos recaudados por los gobiernos se utilizan para financiar la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos y las empresas y tienen un rol redistributivo. Las dos fuentes principales de los ingresos del gobierno son los impuestos y las cotizaciones sociales. El monto de los ingresos de los gobiernos está determinado por múltiples factores, como las políticas públicas, las instituciones políticas, el nivel de desarrollo económico y social, la dotación de recursos naturales no renovables y las condiciones macroeconómicas internas y externas. Si bien durante un cierto tiempo las necesidades adicionales de ingreso podrían financiarse mediante la compra de deuda, en el largo plazo, los ingresos y los gastos deberían estar equilibrados para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En 2014, los ingresos de la administración pública representaron, en promedio, el 28.6% del PIB en el conjunto de los países de ALC. Ecuador reportó el nivel más alto de ingresos de la administración pública como porcentaje del PIB (38.7%) seguido de Barbados, Argentina y Brasil (36.6%, 33.6% y 33.1% del PIB, respectivamente). En el otro extremo del espectro, El Salvador, República Dominicana y Costa Rica recaudaron ingresos que representaban menos del 18% del PIB.

La región de ALC experimentó una volatilidad considerable de los ingresos durante la última década. Entre 2007 y 2009, los ingresos de la administración pública como porcentaje del PIB disminuyeron en 0.2 puntos porcentuales debido a la crisis económica y financiera. Sin embargo, dado que la mayoría de los países de ALC experimentó cierta recuperación de la crisis y se benefició de los altos precios de las materias primas, los ingresos aumentaron en un total de 0.8 puntos porcentuales entre 2009 y 2014. Los mayores cambios entre 2007 y 2014 se produjeron en Ecuador, donde los ingresos del gobierno general aumentaron en 11.9 p.p. y en Panamá, donde disminuyeron en un 5.8 p.p.

Una manera alternativa de comparar el tamaño de los ingresos del gobierno consiste en estudiar los ingresos recaudados per cápita. En 2014, los países de ALC recaudaron un promedio de USD 4 654 PPA per cápita. Los países con las recaudaciones más altas fueron Argentina y Uruguay (USD 7.483 PPA y USD 6 047 PPA, respectivamente). En promedio, los ingresos per cápita en la región de ALC aumentaron un 3.2% a lo largo de la última década. Jamaica es un caso especial en la región, con una tasa de crecimiento promedio negativa de 1.6% para el período de ocho años entre 2007 y 2014. Sin embargo, se prevé que la eliminación reciente de las exenciones fiscales discrecionales y el reemplazo de incentivos fiscales a sectores específicos por un enfoque más estandarizado, podría contribuir a crear una base de ingresos más amplia y más fiable para empezar a invertir este patrón.

En comparación con los países de la OCDE (USD 15 448 PPA, en promedio), la región de ALC recauda menos ingresos per cápita. Sin embargo, la tasa de crecimiento promedio anual entre 2009 y 2014 fue mayor en los países de ALC que en los países de la OCDE (3.2% y 2.2%, respectivamente), lo que señala cierta convergencia entre ambos grupos para el período estudiado.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (WEO) del FMI, que se basa en el *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* (MEFP). El MEFP proporciona un marco integral adecuado para analizar la política fiscal. Está armonizado con otros marcos estadísticos macroeconómicos, como el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Sin embargo, se han puesto de manifiesto ciertas diferencias entre los marcos del MEFP y el SCN en varios casos, lo que en buena medida condujo al establecimiento de criterios de correspondencia entre los dos sistemas estadísticos. Los marcos del MEFP y el SCN han sido revisados recientemente y varios países han adoptado diversas normas estadísticas.

La administración pública está compuesta por el gobierno central, el gobierno estatal, el gobierno local y los fondos de la seguridad social. Los ingresos comprenden los impuestos, las cotizaciones sociales netas, y las ayudas y otros ingresos. Los ingresos del gobierno per cápita se calcularon convirtiendo los ingresos totales a dólares de Estados Unidos utilizando las tasas de conversión de la paridad de poder adquisitivo (PPA) del FMI y dividiéndolos por la población. PPA es el número de unidades de la moneda del país B necesarias para comparar la misma cantidad de bienes y servicios en el país A. El Producto Interno Bruto (PIB) es la medida estándar del valor de los bienes y servicios producidos por un país durante un período.

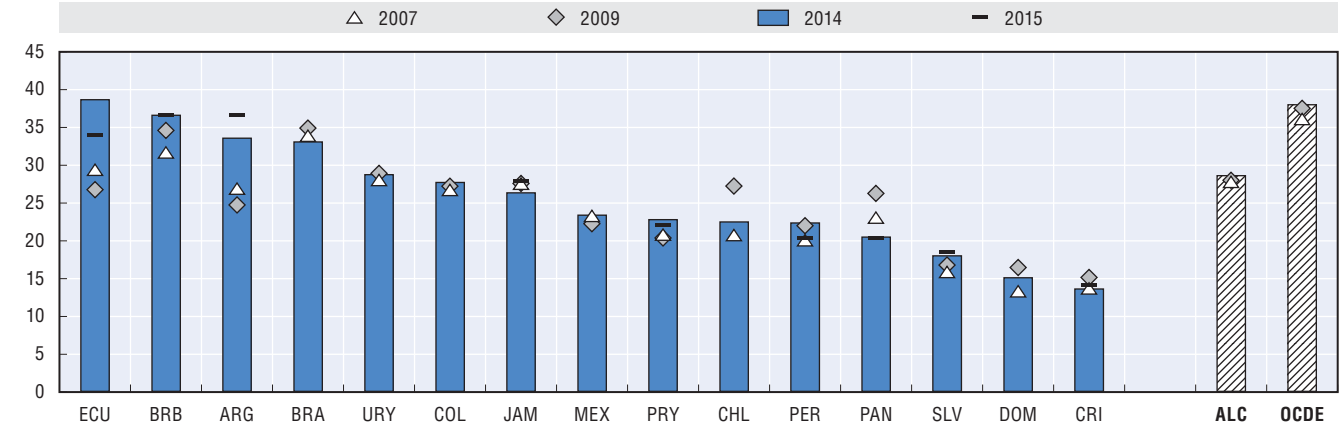
Para el promedio de la OCDE, los datos provienen de la base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE, que se basa en el marco del SNC.

Otras lecturas

FMI (2014), "2014 Article IV Consultation and Fourth Review under the Extended Fund Facility and Request for Modification of Performance Criteria - Staff Report", Informe de país del FMI No. 14/169, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Corbacho. A., V. Fretes Cibils y E. Lora (eds.) (2012), Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

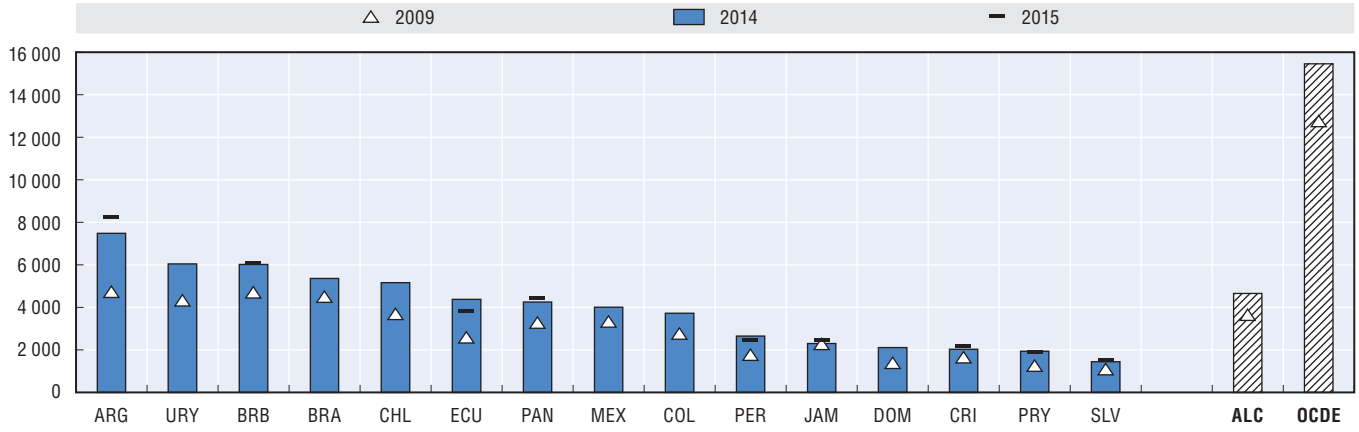
2.6. Ingresos de la administración pública como porcentaje del PIB, 2007, 2009, 2014 y 2015



Fuentes: Datos para los países de ALC: FMI, Base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (FMI WEO) (Abril 2016). Datos para el promedio de la OCDE: Base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434433

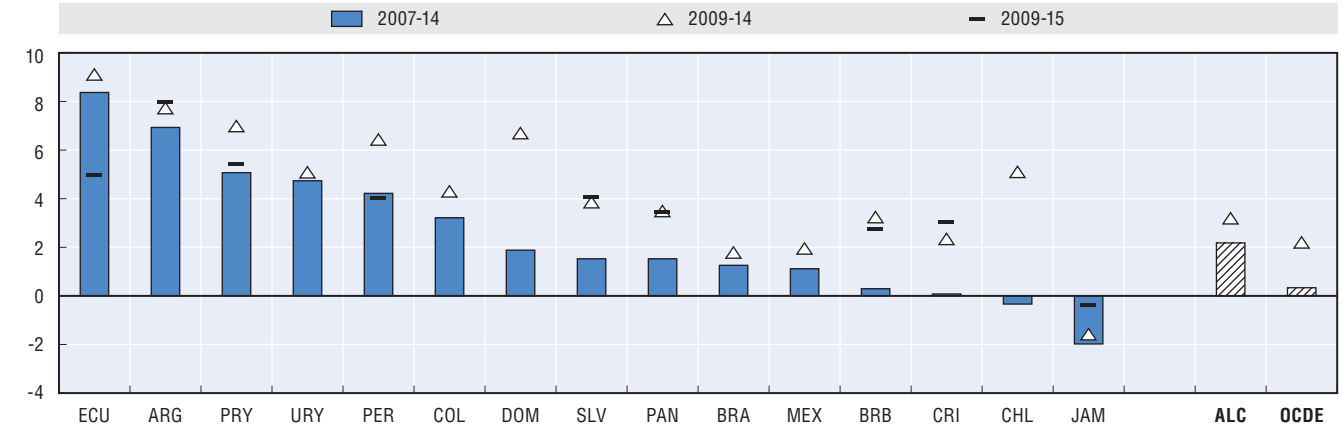
2.7. Ingresos de la administración pública per cápita, 2009, 2014 y 2015



Fuentes: Datos para los países de ALC: FMI, base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (IMF WEO) (Abril 2016). Datos para el promedio de la OCDE: Base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434442

2.8. Tasa de crecimiento promedio anual de los ingresos reales de gobierno per cápita, 2007-14, 2009-14 y 2009-15



Fuentes: Datos para los países de ALC: FMI, base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (IMF WEO) (Abril 2016). Datos para el promedio de la OCDE: Base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434454

La capacidad de cobrar impuestos a sus ciudadanos es una de las facultades fundamentales del Estado. Los ingresos recaudados por los impuestos representan la fuente más importante de fondos públicos y son cruciales para proporcionar bienes y servicios públicos, garantizar las operaciones del gobierno, emprender inversiones públicas y para un mayor o menor nivel de distribución del ingreso. Como tendencia general, durante las últimas dos décadas, los países de ALC aumentaron su recaudación de impuestos, fortalecieron las administraciones tributarias e intentaron poner fin a la evasión fiscal (OCDE/CEPAL/CIAT/BID 2016).

Los impuestos en la región de ALC son muy desiguales, y oscilan entre el 33.4% del PIB en Brasil y el 12.6% del PIB en Guatemala. A pesar de recientes esfuerzos para aumentar la recaudación tributaria, los países de ALC siguen recaudando considerablemente menos ingresos como porcentaje del PIB que los países de la OCDE, 21.7% y 34.4%, respectivamente, en 2014. Como resultado, los gobiernos de los países de la OCDE generalmente juegan un rol más activo en la provisión de bienes y servicios públicos que los gobiernos de ALC.

Entre 2009 y 2014, los ingresos fiscales de la administración pública en ALC aumentaron en un promedio de 1.9 puntos porcentuales del PIB. Este aumento es ligeramente superior al alcanzado por los países de la OCDE (1.8 p.p.). Sin embargo, hay grandes fluctuaciones entre los países de ALC. Por ejemplo, Jamaica experimentó la mayor disminución (0.7 p.p.) en los ingresos fiscales desde la crisis. Durante el mismo período, Ecuador (4.1 p.p.) y Venezuela (4.0 p.p.) experimentaron los mayores aumentos en la recaudación tributaria.

En los países de ALC, los impuestos sobre los bienes y servicios representan un promedio de 49.5% del total de los ingresos fiscales. Esto se debe fundamentalmente al importante uso del impuesto al valor agregado (IVA) como fuente de ingresos del gobierno. Los impuestos sobre la renta y los beneficios equivalen a aproximadamente el 27.9% del total de los ingresos fiscales, mientras que las cotizaciones a la seguridad social representan el 16.4%. Los ingresos del impuesto a la propiedad y los impuestos sobre la nómina corresponden al 3.3% y el 0.5% de los impuestos totales, respectivamente. En cambio, en los países de la OCDE, los impuestos sobre bienes y servicios, la renta y los beneficios contribuyeron cada uno en aproximadamente una tercera parte de los ingresos fiscales del gobierno, mientras que las cotizaciones de la seguridad social representaron aproximadamente una cuarta parte. De la misma manera, los impuestos sobre la propiedad y sobre la nómina representan mayores porcentajes de los ingresos en los países de la OCDE, y equivalen a 5.6% y 1.1%, respectivamente.

La composición de los ingresos fiscales en la región de ALC experimentó algunos cambios entre 2007 y 2014. Las mayores reducciones se produjeron en los impuestos sobre bienes y servicios y los impuestos sobre la propiedad, que disminuyeron en 1.6% y 0.7% p.p., respectivamente. Al contrario, las cotizaciones de la seguridad social y los impuestos sobre la renta y los beneficios aumentaron en promedio 2.0 y 0.2 puntos porcentuales respectivamente.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la base de datos de Estadísticas Tributarias en América Latina de la OCDE, cuya clasificación de los ingresos fiscales es casi equivalente a la del *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* (MEFP). El MEFP proporciona un marco integral adecuado para analizar la política fiscal. Está armonizado con otros marcos estadísticos macroeconómicos, como el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Los marcos del MEFP y el SCN han sido revisados recientemente y varios países han adoptado diversas normas estadísticas. Sin embargo, hay algunas diferencias entre las definiciones de ingresos tributarios utilizados en las bases de datos de Estadísticas Tributarias en América Latina, de la OCDE, y el SCN. En el SCN, los impuestos son pagos obligatorios, en efectivo o en especie, realizados por unidades institucionales al gobierno general. Las cotizaciones sociales son pagos reales o imputados a los sistemas de seguridad social para establecer provisiones de beneficios de seguro social que pueden ser obligatorios o voluntarios. La base de datos de las Estadísticas Tributarias en América Latina, de la OCDE, trata las cotizaciones obligatorias a la seguridad social como impuestos, mientras que el SNC las considera cotizaciones sociales porque en la mayoría de los países los beneficios de la seguridad social dependen de que se hayan pagado las cotizaciones adecuadas.

Otras lecturas

OCDE/CEPAL/CIAT/IDB (2016), *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2016*, Publicación de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat-2016-en-fr*.

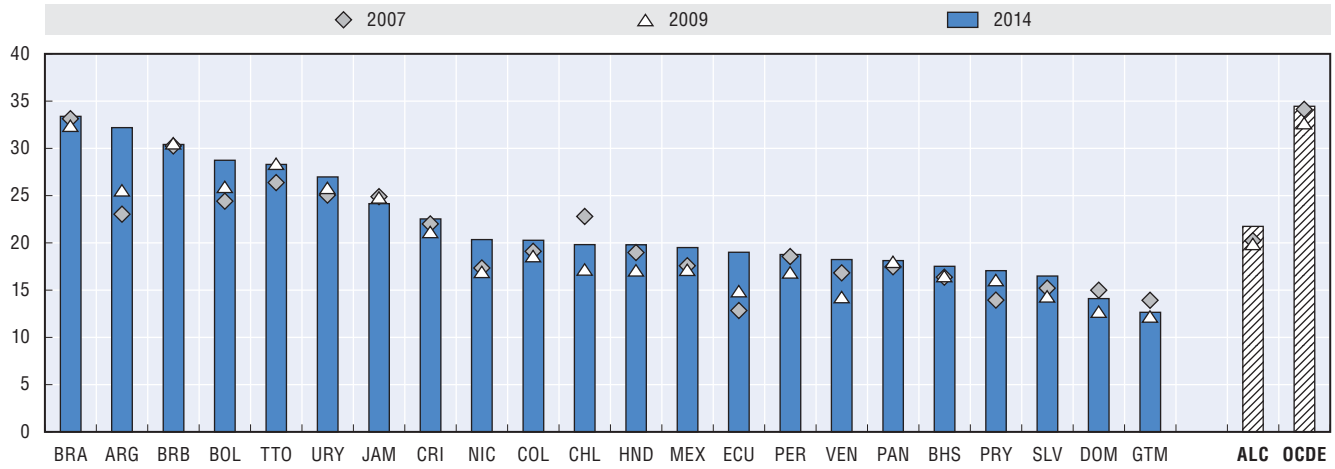
Stein, E. y L. Caro (2013), "Ideology and Taxation in Latin America", Serie Documentos de trabajo No. IDB-WP-407, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Ter-Minassian, T. (2012), "Más que sólo ingresos públicos: principales retos para los sistemas tributarios de América Latina y el Caribe", Nota de políticas No. IDB-PB 175, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Notas de los gráficos

2.10: Los datos de 2014 para Barbados, Bolivia, Jamaica, Paraguay y Venezuela son estimaciones. Los gráficos excluyen los ingresos del gobierno local para Argentina (pero incluyen los ingresos provinciales), Bahamas, Barbados, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. Los datos para México son de 2013 para la nómina, la propiedad, los bienes y servicios y otros.

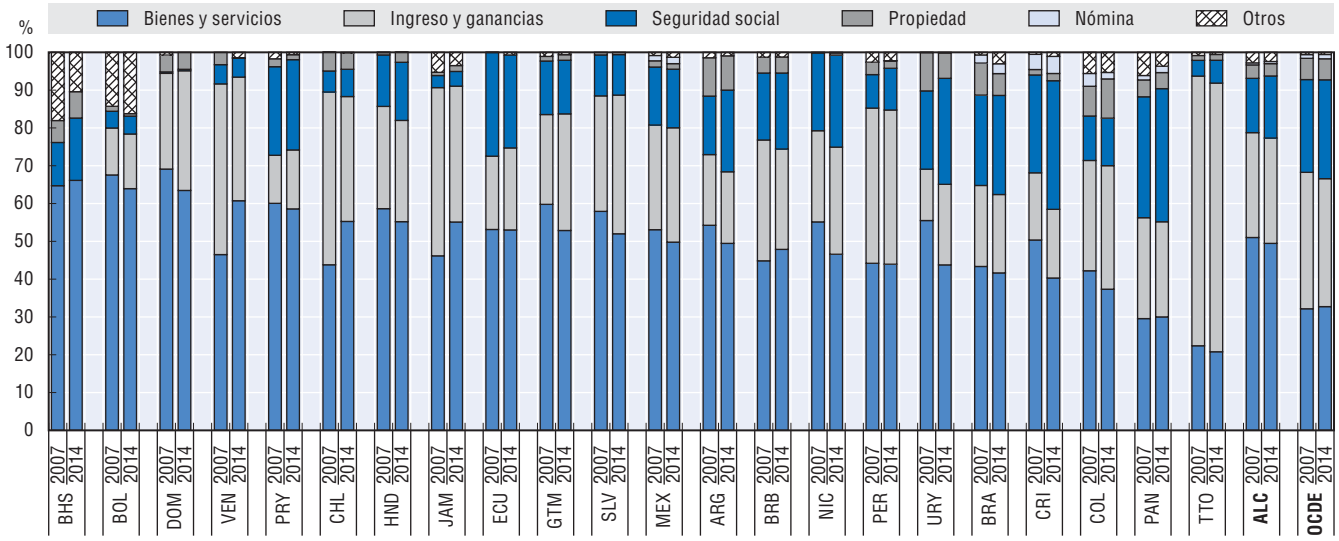
2.9. Ingresos tributarios como porcentaje del PIB, 2007, 2009, 2014



Fuente: Base de datos de la OCDE sobre Estadísticas Tributarias en América Latina (2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434466

2.10. Desglose de los ingresos tributarios como porcentaje del total de los impuestos, 2007 y 2014



Fuente: Base de datos de la OCDE sobre Estadísticas Tributarias en América Latina (2016).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434291

Los ingresos por recursos naturales no renovables (RNNR) representan una fuente clave de ingresos en muchos países de ALC. Entre 2000 y 2013, la región experimentó un auge de las materias primas como resultado de los altos precios internacionales de las mismas, lo que aumentó considerablemente los recursos fiscales disponibles. Durante el período del auge, unos pocos países crearon fondos de reservas e implantaron mecanismos de estabilización con el fin de contrarrestar las posibles caídas de los precios de las materias primas y garantizar la equidad intergeneracional. Sin embargo, en 2014, la tendencia se invirtió y la región experimentó una disminución de los ingresos tributarios y no tributarios por los RNNR. Los efectos negativos de la caída de los precios de las materias primas en los ingresos públicos en la mayoría de países de ALC han sido agudos, y han añadido presión a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En 2014, los ingresos agregados de los RNNR representaron más del 10% del PIB en Bolivia (13.8%), Trinidad y Tobago (12,3%) y Ecuador (10.8%). En el otro extremo, los RNNR se situaron por debajo del 2% del PIB en Chile (1.8%), Brasil (1.7%), República Dominicana (0.6%) y Jamaica (0.04%). Entre 2013 y 2014 los ingresos agregados derivados de los RNNR disminuyeron en promedio un 0.8% en la región de ALC. La disminución fue más pronunciada en Venezuela (3.3 p.p.) y Ecuador (1.3 p.p.). Entretanto, Trinidad y Tobago (0.6%) y Argentina (0.1%) fueron los únicos países de ALC donde los recursos de los RNNR aumentaron. En el caso de Trinidad y Tobago, se atribuye a un aumento puntual de los ingresos por el impuesto a las sociedades. En Argentina, se debió a un aumento de la exención fiscal aplicada a los combustibles. Según las proyecciones, debido a la disminución de los precios, los ingresos en estos dos países se verán afectados negativamente.

Los ingresos de los RNNR se pueden dividir en dos categorías: hidrocarburos y minería. En 10 de los 13 países de ALC con información disponible, los hidrocarburos son relativamente más importantes como fuente de ingresos que la minería. Chile (cobre y plata), República Dominicana (oro) y Jamaica (bauxita) son los únicos países de ALC que derivan sus ingresos de RNNR exclusivamente de la minería. Si bien los precios de estas dos categorías de productos básicos disminuyeron, la caída fue mucho más pronunciada en los hidrocarburos. Como consecuencia, entre 2013 y 2014, la disminución de los ingresos que podía atribuirse a cambios en los precios de los hidrocarburos fue de 0.7 p.p. del PIB, comparado con una disminución promedio de 0.1 p.p. asociada con cambios en los precios relacionados con la minería.

En algunos países de ALC, los ingresos de los RNNR son una fuente clave de financiamiento. En Venezuela, Bolivia, Ecuador y México, estos ingresos representaban más del 30% del total de los ingresos entre 2010 y 2014. Comparado con el período entre 2005 y 2009 la importancia relativa de los RNNR en el total de ingresos disminuyó en Chile (10.9 p.p.), Venezuela (6.0 p.p.), Argentina (3.5 p.p.), Perú (2.9 p.p.), México (2.8 p.p.) y Brasil (2.1 p.p.). Un nivel estable o en aumento del gasto público con ingresos decrecientes de los RNNR, implica buscar fuentes alternativas de ingresos.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de las bases de datos de CEPALSTAT y de las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Recursos naturales" no renovables se refiere a la minería y los hidrocarburos. Los ingresos fiscales de los hidrocarburos comprenden los ingresos de las actividades en fases anteriores (exploración y producción) y posteriores (refinación y comercialización). "Ingresos de recursos naturales no renovables" se refiere normalmente a los impuestos a las corporaciones y se distribuyen en categorías de ingresos tributarios, ingresos no tributarios y cotizaciones sociales. Los regímenes fiscales para dichos ingresos están relacionados con las regalías, el impuesto sobre la renta, otros impuestos sobre la renta y otros gravámenes. Por ejemplo, los pagos de regalías se refieren al derecho a extraer petróleo y gas o explotar otros recursos minerales, y normalmente se les considera ingresos no tributarios dado que constituyen ingresos de la propiedad o de recursos de propiedad del gobierno. La administración pública y las corporaciones públicas constituyen el sector público. Corporaciones públicas, en el caso de los recursos naturales no renovables, se refieren a las empresas no financieras.

Otras lecturas

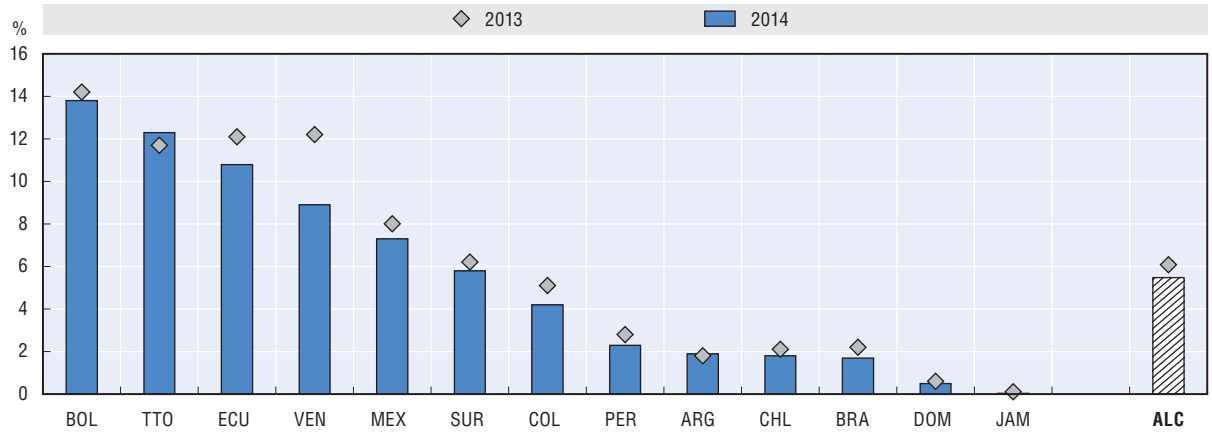
OCDE (2016), Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2016, Publicación de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2016-en-fr*.

Notas para los gráficos

2.11: Los ingresos incluyen los hidrocarburos y la minería. Los datos para 2014 son preliminares. Los datos para 2013 son datos revisados.

2.12: Los promedios regionales de los ingresos de los hidrocarburos y la minería no se suman al promedio regional del total de ingresos por recursos naturales no renovables dado que cada uno representa un promedio simple de los datos disponibles. Los datos para 2014 son preliminares. Los datos para 2013 son datos revisados.

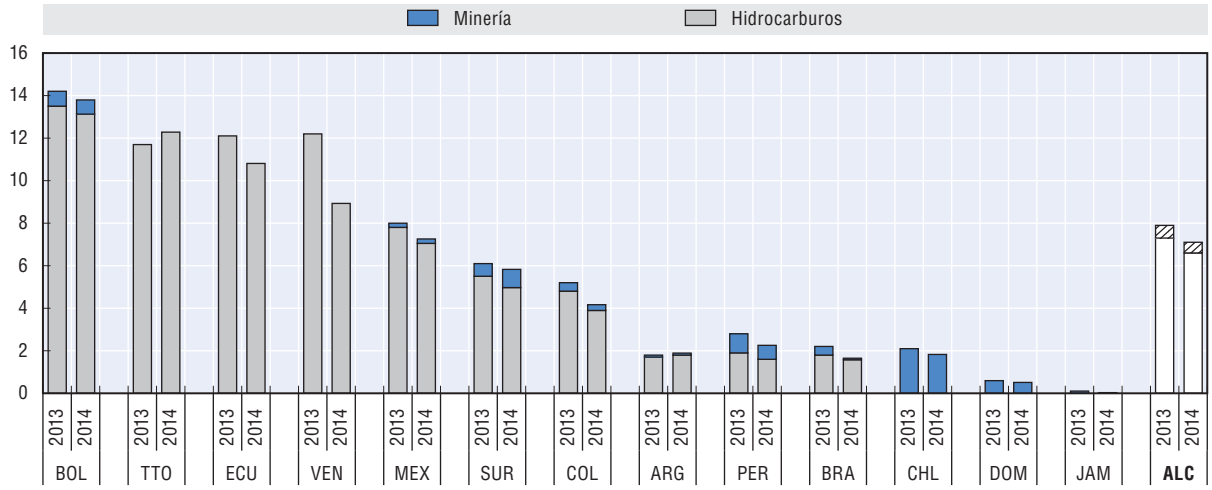
2.11. Ingresos fiscales de los recursos naturales no renovables como porcentaje del PIB, 2013 y 2014



Fuente: OCDE/ CEPAL /CIAT/BID (2016) basado en datos de CEPAL.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434309

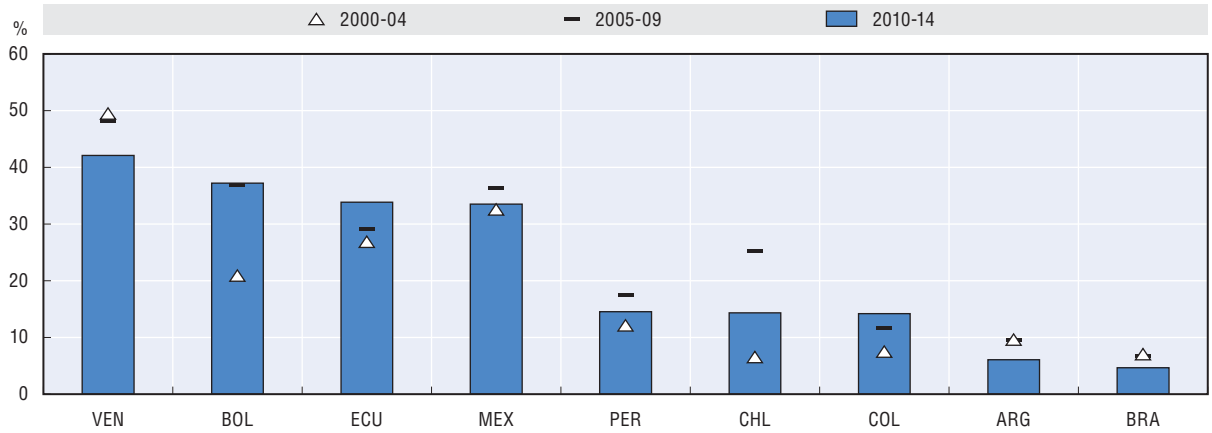
2.12. Ingresos fiscales de los recursos naturales no renovables por país y materia prima como porcentaje del PIB, 2013 y 2014



Fuente: OCDE/ CEPAL /CIAT (2016) basado en CEPAL (2015).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434479

2.13. Participación relativa de los ingresos de los recursos naturales no renovables como porcentaje de los ingresos totales, 2000-2004, 2005-2009, 2010-2014



Fuente: OCDE/ CEPAL /CIAT (2016) basado en CEPAL (2015).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434489

Los gobiernos gastan dinero para proporcionar bienes y servicios, redistribuir el ingreso y perseguir objetivos de desarrollo económico. La cantidad de recursos financieros gastados por los gobiernos proporciona una indicación acerca del tamaño del sector público. Sin embargo, el tamaño del gobierno no refleja necesariamente su desempeño. A pesar de que los gastos públicos suelen ser menos elásticos que los ingresos públicos, también son sensibles al desarrollo económico asociado con las condiciones macroeconómicas y el ciclo económico. También reflejan las decisiones políticas del pasado así como las actuales.

Los gastos de la administración pública en los países de ALC representaron en promedio el 33.1% del PIB en 2014. Sin embargo, hay variaciones en los gastos públicos de los diferentes países de ALC: Barbados y Ecuador reportaron niveles superiores al 40% del PIB, mientras que en países como Costa Rica y República Dominicana, los niveles del gasto público se situaba por debajo del 20%. Los gobiernos de ALC gastan notablemente menos en relación con su PIB que los países de la OCDE. En 2014, por ejemplo, el gasto público en los países de la OCDE equivalía al 41.5% del PIB. Sin embargo, dado que la región vivió una fase de expansión en los últimos años, el gasto público en ALC aumentó un promedio de 4.7 puntos porcentuales entre 2007 y 2014, comparado con un aumento promedio de 2.5 p.p. en los países de la OCDE. Ecuador (19.9 p.p.) y Argentina (13.2 p.p.) experimentaron los mayores aumentos mientras que a su vez en Jamaica, el gasto público disminuyó (4.5 p.p.) durante el período de ocho años.

En promedio, en los diferentes países de ALC el gasto público per cápita representó USD 5 384.3 PPA per cápita en 2014. Esto corresponde a aproximadamente una tercera parte del gasto de los países de la OCDE, donde el gasto público per cápita representó USD 16 876 PPA el mismo año. Argentina (USD 8 405.5 PPA), con el nivel más alto de gasto per cápita, gastó cinco veces más por persona que El Salvador (USD 1 802 PPA), el gasto más bajo en 2014. En el caso de Argentina, el gasto público per cápita aumentó en 65.2% entre 2009 y 2014; sin embargo, la mayor parte de este incremento está asociado con el aumento de los gastos corrientes, mientras que la inversión aumentó a un ritmo menor.

El gasto público per cápita aumentó en un promedio anual de 3.9% en los países de ALC entre 2007 y 2014, mucho mayor que el incremento de 1.0% de los países de la OCDE durante el mismo período. Jamaica es el único país en la región de ALC que experimentó una contracción del gasto público (-3.5%), lo que podría explicarse por los recortes requeridos del gasto público para disminuir el persistente déficit fiscal.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (WEO) del FMI, que se basa en el *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* (MEFP). El MEFP proporciona un marco integral adecuado para analizar la política fiscal. Está armonizado con otros marcos estadísticos macroeconómicos, como el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Sin embargo, se han puesto de manifiesto ciertas diferencias entre los marcos del MEFP y el SCN en varios casos, lo que en buena medida condujo al establecimiento de criterios de correspondencia entre los dos sistemas estadísticos. Los marcos del MEFP y del SCN han sido revisados recientemente y los países han implantado diversas normas estadísticas. La administración pública comprende el gobierno central, estatal, local y los fondos de la seguridad social.

Los gastos comprenden el consumo intermedio, la indemnización de los empleados, los subsidios, las rentas de la propiedad (incluyendo el gasto en intereses), los beneficios sociales, las ayudas y otros gastos, y las inversiones. Por lo tanto, el gasto total consiste en los gastos totales y la adquisición neta de activos no financieros. El producto interior bruto (PIB) es la medida estándar del valor de los bienes y servicios producidos por un país durante un determinado período.

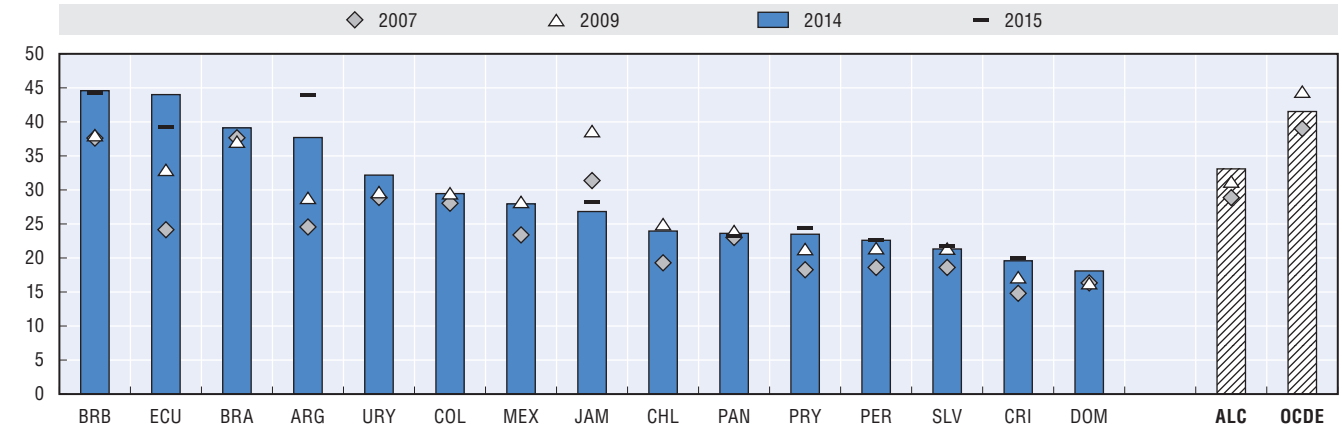
La paridad de poder adquisitivo (PPA) es el número de unidades de la moneda del país B necesario para comprar la misma cantidad de bienes y servicios en el país A. Para información sobre el cálculo del gasto público per cápita ver la sección “Metodología y definiciones” de “Ingresos de la administración pública”. Para el promedio de la OCDE, los datos provienen de la base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE, que se basa en el marco del SCN.

Otras lecturas

BID (2015), *El laberinto: Cómo América Latina y el Caribe puede navegar la economía global*, Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2015, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

CEPAL (2015), Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2015, Publicación de CEPAL, Santiago, Chile.

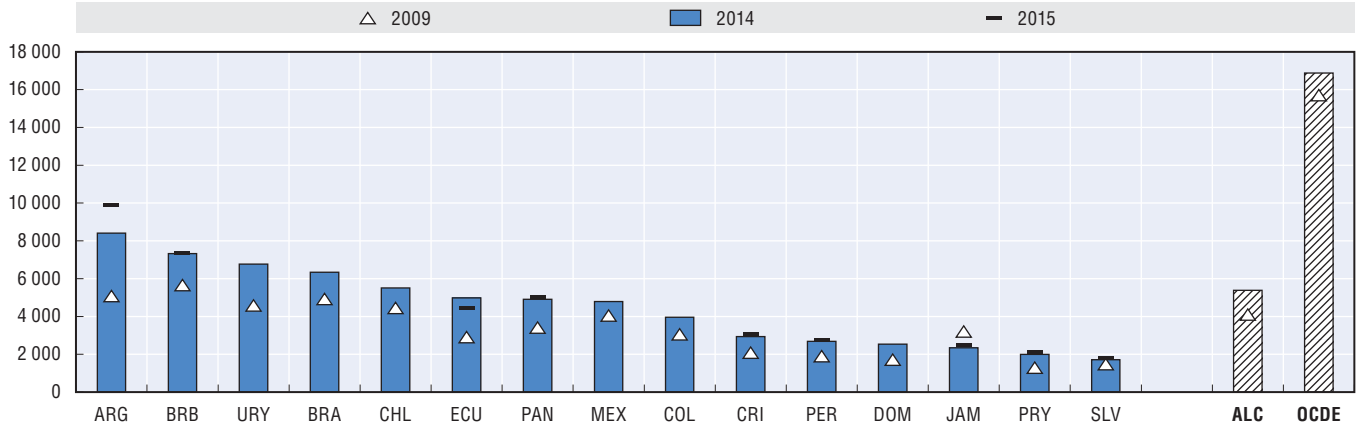
2.14. Gasto de la administración pública como porcentaje del PIB, 2007, 2009, 2014 y 2015



Fuentes: Datos para los países de ALC: FMI, base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (IMF WEO) (Abril 2016). Los datos son el promedio de la OCDE: Base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434495

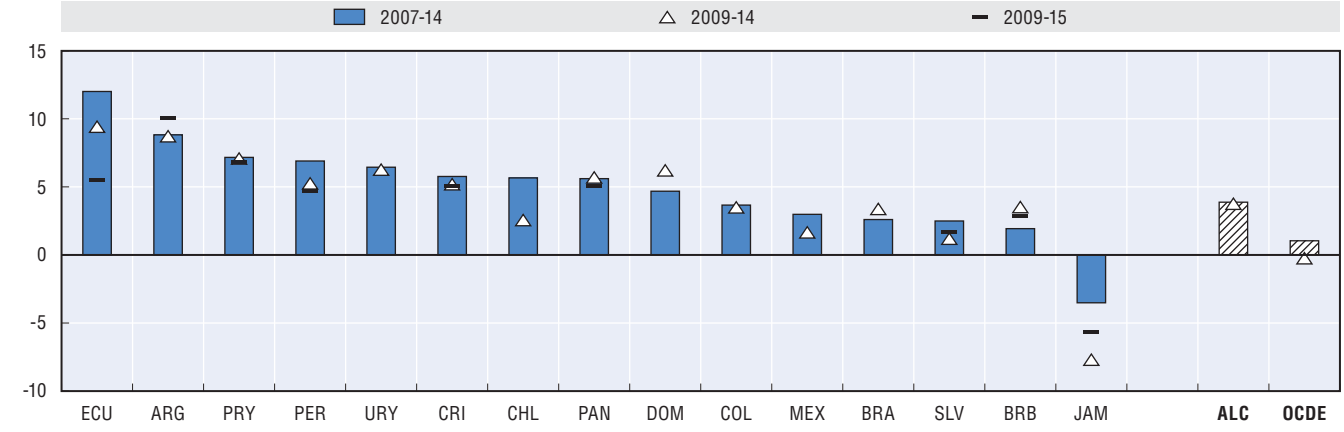
2.15. Gasto de la administración pública per cápita, 2009, 2014 y 2015



Fuentes: Datos para los países de ALC: FMI, base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (IMF WEO) (Abril 2016). Los datos son el promedio de la OCDE: Base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434505

2.16. Tasa de crecimiento promedio anual del gasto público real per cápita, 2007-14, 2009-14 y 2009-15



Fuentes: Datos para los países de ALC: FMI, base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (IMF WEO) (Abril 2016). Los datos son el promedio de la OCDE: Base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434511

Diferentes niveles de gobierno comparten la responsabilidad de proporcionar bienes y servicios públicos. Los gobiernos central y subnacional (estatal y local) también varían en términos de su capacidad para cobrar impuestos y recaudar las cotizaciones sociales. Estas diferencias podrían explicarse por factores históricos, económicos, institucionales y políticos. Normalmente, los gobiernos subnacionales son responsables de la provisión de servicios y podrían considerarse mejor equipados que los gobiernos centrales para obtener información sobre las necesidades locales y, por consiguiente, mejor situados para prestar servicios públicos diseñados a la medida de los ciudadanos.

En 2014, los gobiernos centrales de ALC recaudaron un promedio de 71.1% del ingreso total, seguido de los gobiernos estatales (18.1%) y los gobiernos locales (12.2%), mientras que el resto se recaudó a través de los fondos de la seguridad social. Para el mismo año, en promedio, el 55.5% del gasto de la administración pública en ALC fue gestionado por el gobierno central, mientras que los gobiernos estatales, los gobiernos locales y los fondos de la seguridad social contribuyeron con el 23.8%, el 16.4% y el 4.3% del gasto, respectivamente. Una tendencia común en numerosos países de ALC es que los gobiernos subnacionales son sumamente dependientes de las transferencias del gobierno central como su principal fuente de ingreso.

En los países de ALC se han llevado a cabo diversos esfuerzos de descentralización a lo largo de los últimos años con el fin de asignar responsabilidades del gasto a los gobiernos subnacionales y, en menor medida, para aumentar la movilización del ingreso. Entre 2010 y 2014, el porcentaje del gasto de los gobiernos locales aumentó en Chile (2.1 p.p.), El Salvador (1.2 p.p.), Colombia (0.7 p.p.), Paraguay (0.5 p.p.), Costa Rica (0.2 p.p.) y Brasil (0.2 p.p.). Al contrario, el gasto en el nivel local disminuyó en México (0.8 p.p.) y Perú (0.9 p.p.). En el caso de México, diversas reformas del federalismo han tenido como resultado el fortalecimiento del rol de los estados que, en promedio, han visto aumentar su gasto (1.4 p.p.) e ingresos (1.2 p.p.) entre 2010 y 2014.

Según las cifras de 2014, en los países de ALC a nivel del gobierno central se recauda en promedio el 71.1% del total de los ingresos y es responsable del 55.5% del gasto total. Estas cifras son superiores a la de los países de la OCDE, donde el gobierno central recauda el 52.4% del total de ingresos y es responsable del 40.8% del gasto total. En ambos grupos estas cifras permanecieron relativamente estables entre 2010 y 2014. Los fondos de la seguridad social en los países de la OCDE son relativamente más importantes, y representan el 20.6% del gasto total, mientras que en la región de ALC representaron el 4.3% del gasto total.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (WEO) del FMI, que se basa en el *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* (MEFP). El MEFP proporciona un marco integral adecuado para analizar la política fiscal. Está armonizado con otros marcos estadísticos macroeconómicos, como el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Sin embargo, se han puesto de manifiesto ciertas diferencias entre los marcos del MEFP y el SCN en varios casos, lo que en buena medida condujo al establecimiento de criterios de correspondencia entre los dos sistemas estadísticos. Los marcos del MEFP y del SCN han sido revisados recientemente y varios países han adoptado diversas normas estadísticas.

La administración pública comprende los gobiernos centrales, estatales y locales y los fondos de la seguridad social. El gobierno estatal es el régimen aplicable en los estados federales de Brasil y México y en los países altamente descentralizados como Colombia, Paraguay y Perú. Para información detallada sobre los componentes del ingreso y el gasto, ver las secciones de "Metodología y definiciones" de "ingresos de la administración pública" y "Gastos de la administración pública", respectivamente. Los datos en diferentes niveles de gobierno excluyen las transferencias entre niveles de gobierno con el fin de observar la contribución de cada subsector en los ingresos/gastos totales de la administración pública, que a este nivel están consolidados. Para el promedio de la OCDE y México, los datos provienen de la base de datos de Estadisticas de cuentas nacionales de la OCDE, basada en el marco del SCN.

Otras lecturas

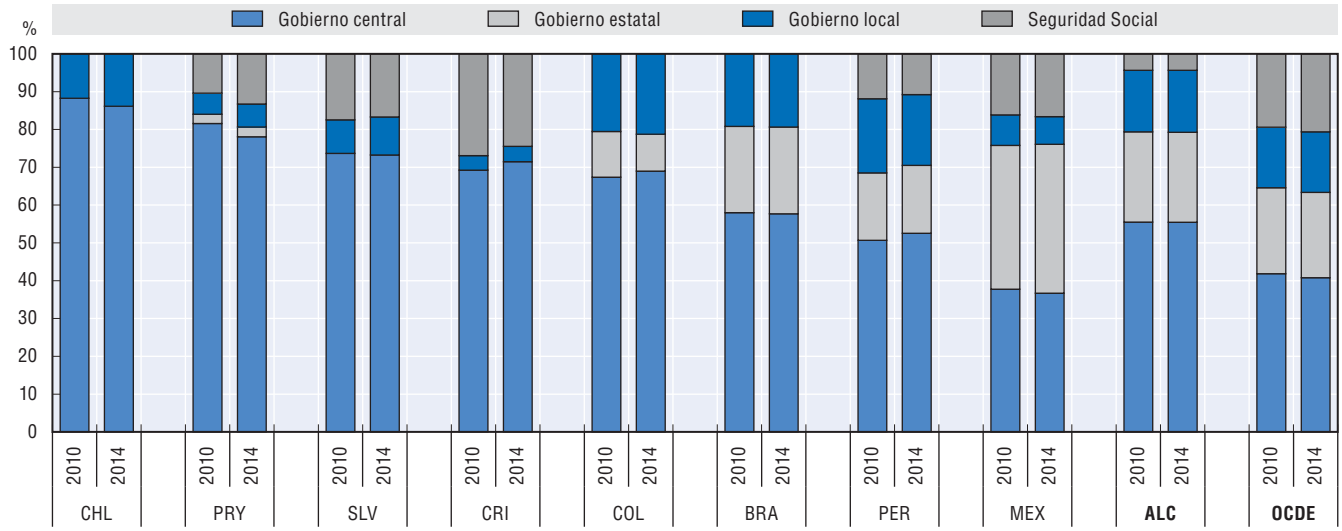
Fretes Cibils, V. y T. Ter-Minassian (2015), *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: Por qué y cómo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

OCDE (2013), *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*, Publicaciónes de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en*.

Notas de los gráficos

2.17 y 2.18: Los datos de Perú y Paraguay se registran según el sistema de contabilidad de caja. Quedan excluidas las transferencias entre los niveles de gobierno. Los datos para Colombia, El Salvador y México corresponden a 2013 en lugar de 2014. Los fondos de la seguridad social se incluyen en el gobierno central en Brasil, Chile y Colombia.

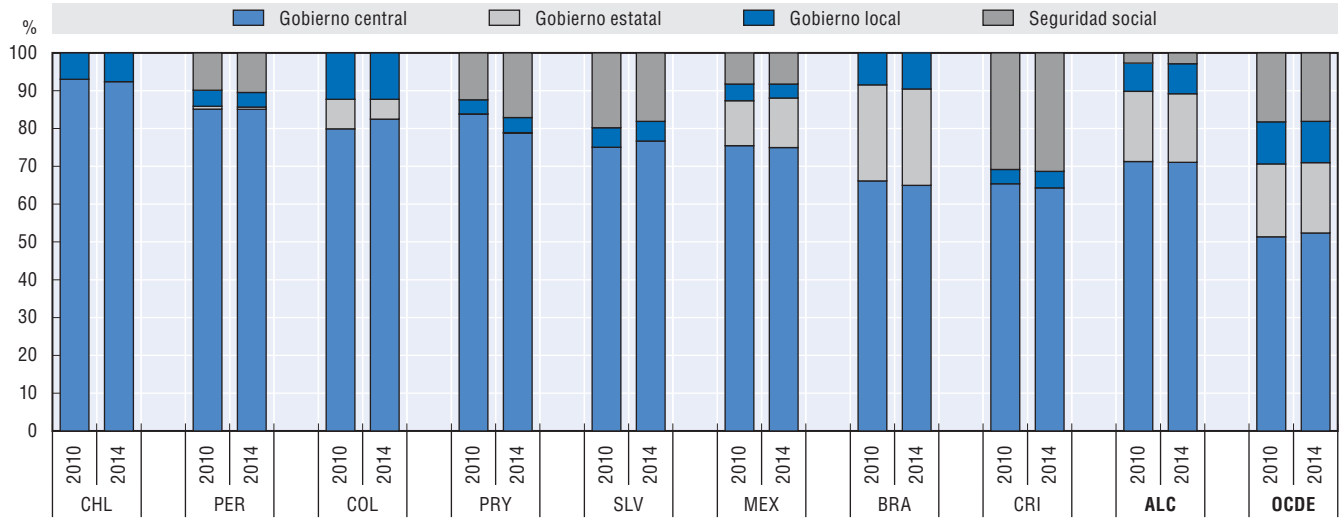
2.17. Distribución del gasto de la administración pública en diferentes niveles de gobierno, 2010 y 2014



Fuente: Base de datos de las Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (IMF GFS). Los datos para México se basan en la base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434520

2.18. Distribución del ingreso de la administración pública en diferentes niveles de gobierno, 2010 y 2014



Fuente: Base de datos de las Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (IMF GFS). Los datos para México se basan en la base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434536

La composición del gasto público por transacción proporciona una indicación de las prioridades de las políticas públicas, el tipo de modelo de prestación de servicios (por ejemplo, centrándose en la provisión directa o centrándose en la subcontratación) y la dimensión de los compromisos financieros resultantes de la deuda pública, entre otras cosas. Además, el desglose del gasto revela información sobre la importancia del rol del gobierno en la redistribución del ingreso, en comparación con sencillamente garantizar la prestación de los servicios públicos.

En 2014, la compensación de los empleados públicos fue la categoría de gasto más alta en los diferentes países de ALC, llegando a un promedio del 29.1% del total del gasto público, comparado con un promedio de la OCDE de 23.1%. Paraguay (49.5%) y Costa Rica (44.2%) fueron los que más gastaron en compensación de los empleados, mientras que Perú (27.3%) y Colombia 12.1%) son los que menos gastaron. Para el mismo año, el porcentaje de los gastos en consumo intermedio (compra de bienes y servicios) fue similar en la OCDE (14.3%) y en los países de ALC (14.6%). En términos del gasto total, los países de ALC destinaron algo menos que los países de la OCDE a la inversión, 7.3% y 7.7%, respectivamente, en 2014.

Como tendencia general, los gobiernos de ALC destinan menos recursos al bienestar, representado por los beneficios sociales, que los países de la OCDE. En estos países, los beneficios sociales son la transacción más alta, y equivalen al 40.5% del gasto total, mientras que en la región de ALC sólo llegan al 24.6%. Brasil es el país de ALC con el mayor gasto en beneficios sociales, con un 31.3% del gasto total. En el otro extremo, El Salvador, México, Perú y Jamaica destinaron solo aproximadamente el 9% de sus presupuestos a beneficios sociales.

Entre 2007 y 2014, la región de ALC experimentó un aumento en el gasto social de 3.8 p.p. similar al aumento que se produjo en los países de la OCDE (3.7 p.p.). En ambos grupos, el aumento es parcialmente el resultado de un gasto contracíclico para compensar los efectos negativos de la crisis financiera global. Las persistentes diferencias entre los países de la OCDE y ALC en relación con los recursos destinados a beneficios sociales podrían explicarse por la ausencia de ciertos programas universales, como el seguro de desempleo, en numerosos países de ALC. Además, dado que el sector informal sigue siendo relativamente grande en muchos países de ALC, hay importantes segmentos de la población que no tienen acceso a los beneficios disponibles.

El desglose del gasto por transacción como porcentaje del PIB proporciona una visión adicional para comprender la importancia relativa de las categorías de gasto. En los países de ALC con información disponible, el gasto público representa un promedio de 35.1% del PIB, comparado con el 41.6% en los países de la OCDE. Sin embargo, en la región de ALC hay variaciones importantes. Por ejemplo, en promedio, los países de ALC destinan el 4.6% del PIB a los denominados ingresos de la propiedad, incluyendo los pagos de los intereses de la deuda pública. Jamaica (8.3%) y Brasil (7.9%) registraron las cifras más altas para este componente, mientras que en el otro extremo, Paraguay (0.4%) y Chile (0.5%) destinaron montos significativamente más bajos a esta transacción.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (WEO) del FMI, que se basa en el *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* (MEFP). El MEFP proporciona un marco integral adecuado para analizar la política fiscal. Está armonizado con otros marcos estadísticos macroeconómicos, como el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN).

El gasto comprende el consumo intermedio, las compensaciones de los empleados, los subsidios, la renta de la propiedad (incluyendo el gasto del pago de intereses), los beneficios sociales (que comprenden los beneficios sociales diferentes de las transferencias sociales en especie y de las transferencias sociales en especie proporcionadas a los hogares por la vía de los operadores del mercado), ayudas y otros gastos (fundamentalmente transferencias corrientes y de capital, pero también otros gastos menores, como otros impuestos sobre la producción, impuestos corrientes sobre la renta y la riqueza, etc., así como el ajuste para el cambio en los derechos a las pensiones) y las inversiones. Todas estas transacciones al nivel de la administración pública se registran de manera consolidada (es decir, las transacciones entre niveles de gobierno son netas).

Para el promedio de la OCDE y México, los datos provienen de la base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE, que se basa en el marco del SCN.

Otras lecturas

Marcel, M., M. Guzmán y M. Sanguinés (2014), "Presupuesto para el Desarrollo en América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo , Washington, D.C.

Notas para los gráficos

2.19 y 2.20: Los datos de Perú y Paraguay se registran según el sistema de contabilidad de caja. Los datos para Costa Rica y Jamaica para la inversión no incluyen el consumo de capital fijo. Los datos para El Salvador y México corresponden a 2013, en lugar de 2014. Los datos para Colombia corresponden a 2008, en lugar de 2007.

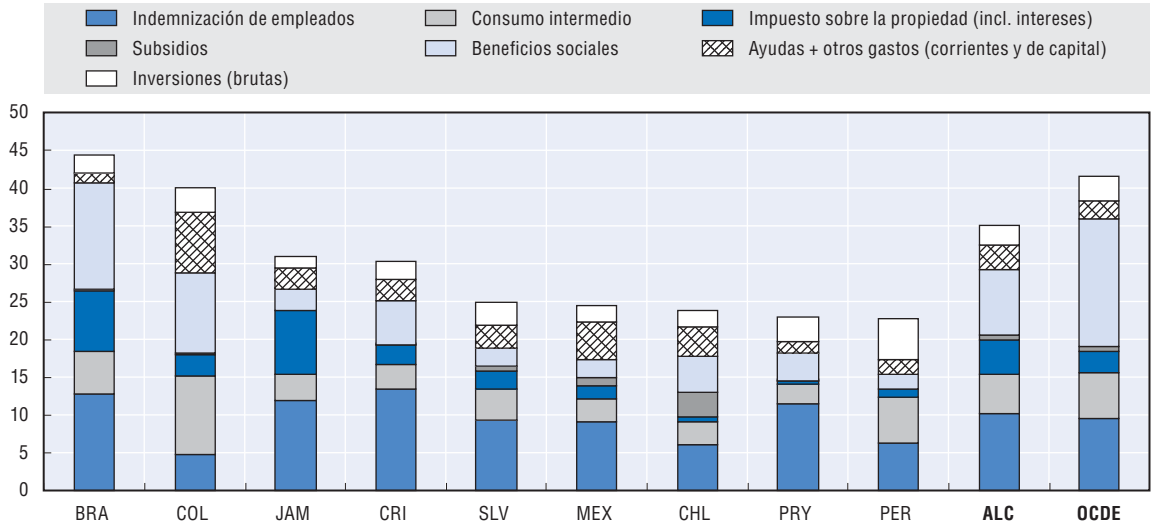
2.19. Estructura del gasto de la administración pública por transacción económica, 2014 y cambio de 2007 a 2014

	Indemnización de empleados		Consumo intermedio		Subsidios		Ingresos de la propiedad (incl. intereses)		Beneficios sociales		Ayudas y otros gastos (corrientes y de capital)		Inversiones (brutas)	
	2014	Variación 2007-14	2014	Variación 2007-14	2014	Variación 2007-14	2014	Variación 2007-14	2014	Variación 2007-14	2014	2007-14	2014	Variación 2007-14
Brasil	28.9	-1.7	12.8	-3.5	0.8	-0.1	17.7	-0.6	31.3	4.8	3.1	1.2	5.4	0.0
Chile	25.8	1.8	12.8	-0.1	13.9	-8.3	2.3	-0.7	20.1	-0.4	15.7	9.8	9.5	-2.1
Colombia	12.1	-9.2	26.1	8.5	0.6	-0.6	6.6	-3.8	26.6	7.0	20.2	3.5	7.7	-5.5
Costa Rica	44.2	3.4	10.4	-1.9	0.0	-1.9	8.6	-4.9	19.4	-1.2	9.1	4.7	7.8	1.4
El Salvador	37.8	-0.4	16.5	0.7	3.0	0.2	9.3	-1.8	9.5	-1.0	11.8	1.5	12.0	0.8
Jamaica	38.4	..	11.6	4.4	0.0	0.0	26.7	-5.3	9.2	3.6	9.2	..	5.1	-2.5
México	37.6	2.0	12.2	0.8	4.5	0.1	7.3	-2.6	9.3	-0.4	20.4	-1.9	8.8	2.0
Paraguay	49.5	-2.1	12.0	2.2	0.1	0.0	1.7	-5.2	15.9	-5.1	6.2	1.3	14.6	8.9
Perú	27.3	-1.4	26.7	0.0	0.0	0.7	4.6	-0.4	9.3	1.7	8.1	0.2	24.1	-0.8
ALC	**29.1**	**-2.5**	**14.6**	**-1.0**	**2.0**	**-0.3**	**13.0**	**-1.2**	**24.6**	**3.8**	**9.4**	**1.5**	**7.3**	**-0.3**
OCDE	**23.1**	**-1.2**	**14.3**	**-0.6**	**2.0**	**0.1**	**6.7**	**-0.7**	**40.5**	**3.7**	**5.7**	**0.2**	**7.7**	**-1.4**

Fuentes: Base de datos de las Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (IMF GFS). Los datos para el promedio de México y la OCDE se basan en la base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435090

2.20. Gasto público por transacción económica como porcentaje del PIB, 2014



Fuente: Base de datos de las Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (IMF GFS). Los datos para el promedio de México y la OCDE se basan en la base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434545

La inversión pública crea infraestructura pública esencial para el crecimiento económico a largo plazo y para el bienestar social. Por ejemplo, la inversión pública apoya la prestación de servicios públicos (por ejemplo, escuelas). Además, los gobiernos invierten en infraestructura de transporte y en otros proyectos de gran escala para mejorar la productividad y la competitividad. Por último, los gobiernos también pueden invertir en investigación y desarrollo para promover nuevas tecnologías o productos.

En 2014, las inversiones públicas representaron, en promedio, el 7.3% del total del gasto público en los países de ALC. Esta cifra es ligeramente inferior al promedio de la OCDE, que llegó a 7.7% el mismo año. Entre 2007 y 2009, la inversión pública en la región de ALC aumentó en 2.2 p.p., impulsada fundamentalmente por el gasto en inversiones para contrarrestar los efectos de la crisis financiera y económica global. Sin embargo, este aumento fue superado por la variación que se produjo entre 2009 y 2014 cuando la inversión pública disminuyó en un promedio de 2.5 p.p.

El gasto en inversión en la región de ALC ha sido históricamente bajo, sobre todo tratándose de una región en vías de desarrollo. Por ejemplo, en 2014, la inversión pública como porcentaje del PIB llegó a 3.2% en los países de la OCDE, en comparación con el 2.6% en la región de ALC. Perú (5.5%), Paraguay (3.4%) y Colombia (3.1%) son los únicos países de ALC donde la inversión pública superó el 3% del PIB en 2014. Perú destaca como el país con la mayor inversión como resultado de un programa sostenido de inversión pública en infraestructura, implementado inicialmente como política fiscal contra-cíclica.

Las regiones con bajos niveles de desarrollo pueden obtener retornos económicos comparativamente altos de la inversión pública. Además, la inversión en las regiones más pobres puede jugar un rol crucial para reducir las desigualdades. En promedio, el 29.1% del gasto en inversión de los gobiernos de ALC se llevó a cabo a nivel local en 2014, una cifra similar a los países de la OCDE, donde llegó al 30.6%. Sin embargo, hay grandes variaciones de los países de ALC. En Paraguay, sólo el 9.7% de la inversión total se llevó a cabo en el nivel local, mientras que en Perú llegó al 44%. Para el mismo año, la inversión a nivel estatal fue más alta en México y Brasil, los dos países con un sistema federal que llegaron al 50.2% y 43% de la inversión pública total, respectivamente. Entre 2007 y 2014, el porcentaje de la inversión total llevada a cabo a nivel estatal aumentó en 8.5 p.p., lo que refleja esfuerzos en numerosos países de ALC para seguir un proceso de descentralización.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (WEO) del FMI, que se basa en el *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* (MEFP). El MEFP proporciona un marco integral adecuado para analizar la política fiscal. Está armonizado con otros marcos estadísticos macroeconómicos, como el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Sin embargo, se han puesto de manifiesto ciertas diferencias entre los marcos del MEFP y el SCN en varios casos, lo que en buena medida condujo al establecimiento de criterios de correspondencia entre los dos sistemas estadísticos. Los marcos del MEFP y el SCN han sido revisados recientemente y varios países han adoptado diversas normas estadísticas.

La inversión de la administración pública incluye la formación de capital bruto y las adquisiciones, menos las disposiciones de activos no producidos, no financieros. La formación bruta de capital fijo (también llamada inversión fija) es el principal componente de la inversión pública, y consiste principalmente en infraestructura de transporte, pero también incluye infraestructura como edificios de oficinas, viviendas, escuelas, hospitales, etc. La inversión pública se registra en términos brutos (es decir, formación bruta de capital fijo, salvo si se establece lo contrario). La administración pública está compuesto por el gobierno central, estatal y local y los fondos de la seguridad social. El gobierno estatal rige en los estados federales de Brasil y México y en los países altamente descentralizados de Colombia, Paraguay y Perú. Para el promedio de la OCDE y México, los datos provienen de la base de datos de *National Accounts Statistics* de la OCDE, que se basa en el marco del SCN.

Otras lecturas

FMI (2015), "Making Public Investment More Efficient", International Monetary Fund, Washington, D.C., *www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf*.

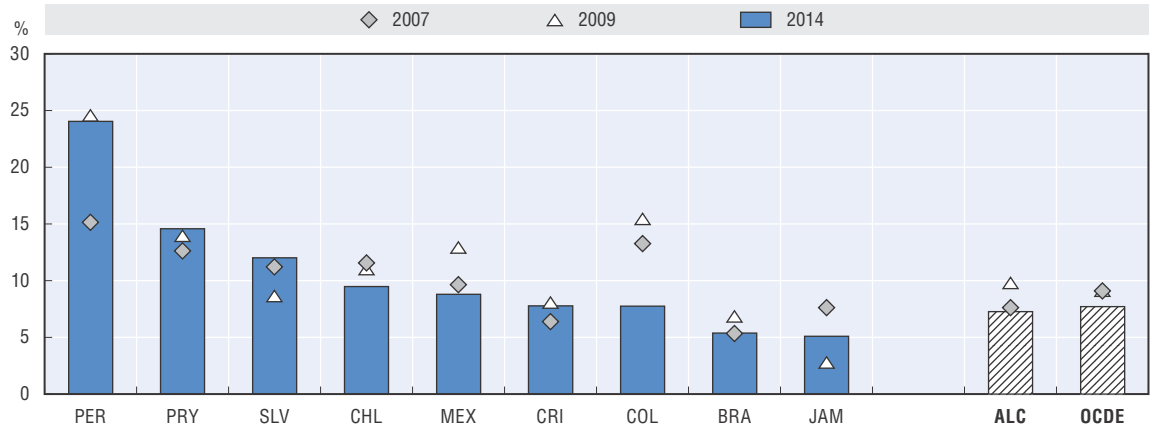
OCDE (2014), "Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government", OCDE, París, *www.oecd.org/ regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf*.

Notas para los gráficos

2.21, 2.22 y 2.23: Los datos para Perú y Paraguay se registran según el principio de contabilidad de caja. Los datos para Costa Rica, El Salvador y México corresponden a 2013, en lugar de 2014. Los datos para Colombia corresponden a 2008, en lugar de 2007. Los datos para Costa Rica y Jamaica sobre inversión no incluyen el consumo de capital fijo.

2.23: Los fondos de la seguridad social se incluyen en el gobierno central en Brasil, Chile y Colombia.

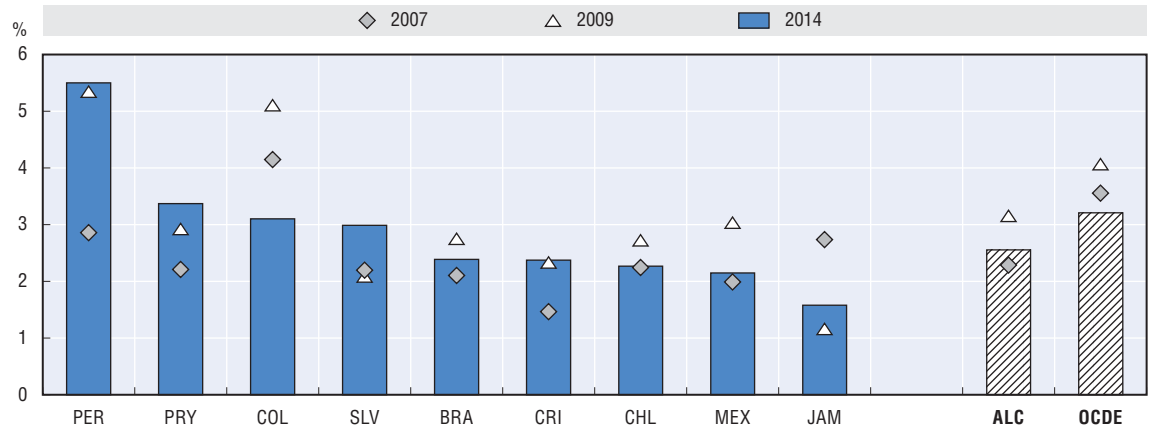
2.21. Inversión pública como porcentaje del total del gasto público, 2007, 2009 y 2014



Fuente: Base de datos de las Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (IMF GFS). Los datos para el promedio de México y la OCDE se basan en la base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434556

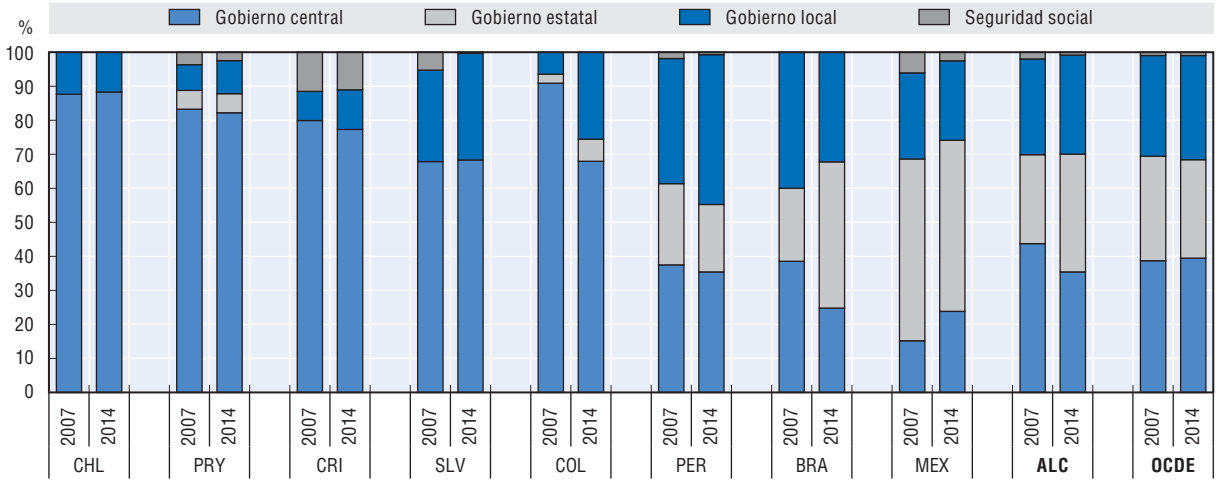
2.22. Inversión pública como porcentaje del PIB, 2007, 2009 y 2014



Fuente: Base de datos de las Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (IMF GFS). Los datos para el promedio de México y la OCDE se basan en la base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434561

2.23. Distribución del gasto en inversión en diferentes niveles de gobierno, 2007 y 2014



Fuente: Base de datos de las Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (IMF GFS). Los datos para el promedio de México y la OCDE se basan en la base de datos de *Estadísticas de Cuentas Nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434579

El objetivo del análisis costo-beneficio (ACB) es informar a los responsables de las decisiones sobre la viabilidad económica de los proyectos, programas, políticas o iniciativas regulatorias. Su principal propósito consiste en comparar los costos de una política o inversión con los beneficios de su implementación. Esta sección se centra en el ACB como instrumento para la evaluación de proyectos de inversión. El contenido y la metodología del ACB varían según los países. Sin embargo, una estructura estándar en la región de ALC puede consistir en una descripción del contexto socioeconómico y político, la definición de objetivos, la definición del proyecto, la viabilidad técnica, la sostenibilidad ambiental, el análisis financiero, el análisis económico y la evaluación de riesgo.

Un resultado del ACB es que produce una propuesta de la mejor alternativa de proyecto, entre otras opciones. Por consiguiente, el momento en que se realiza el análisis puede influir en la eficiencia del proceso de toma de decisiones. La etapa del proyecto en el que se lleva a cabo el ACB difiere según la metodología de cada país. La mayoría de los países de ALC (58%), entre ellos Guatemala, Honduras y Paraguay, llevan a cabo este análisis durante la etapa de pre-factibilidad, cuando se están evaluando diferentes alternativas de proyecto. Una tercera parte de los países elaboran un ACB en una etapa anterior y la actualizan durante toda la fase de preparación del proyecto. Argentina es el único país en la región que elabora un ACB en la fase de viabilidad, después de que se ha elegido la alternativa de proyecto preferida.

Ninguno de los 12 países de ALC encuestados lleva a cabo un ACB que incorpore sistemáticamente la evaluación de las consecuencias directas de los proyectos en el desarrollo regional. Dichas consecuencias serían relevantes como parte del análisis económico. Por ejemplo, la mejora de un ferrocarril que puede favorecer las condiciones socioeconómicas en una región, generando nuevos empleos y cambiando la composición de habilidades requeridas, desarrollando las empresas locales, aumentando la actividad comunitaria e impulsando el turismo, teniendo así un impacto directo en el desarrollo regional y contribuyendo a cerrar la brecha socioeconómica entre las regiones. Solo Argentina, Honduras, Perú, Paraguay y República Dominicana reportaron que en algunas ocasiones medían las consecuencias de los proyectos en el desarrollo regional.

Algunos de los elementos incluidos en el ACB suelen ser similares entre diferentes países y regiones. El valor presente neto (VPN) y la tasa interna de retorno (TIR) se calculan en todos los países de ALC con información disponible, y en el 85% de los países de la OCDE. De la misma manera, el análisis económico con el cálculo del indicador de proporción costo-beneficio y el análisis financiero para verificar la sostenibilidad y rentabilidad del proyecto se utilizan en el 92% de los países de ALC y en más del 80% de los países de la OCDE. Además, el análisis de sensibilidad se utiliza en el 75% de países en ambos grupos. Sin embargo, algunos componentes asociados al ACB no se consideran en los países de ALC. Por ejemplo, el 42% de los países, entre ellos Guatemala, Panamá y Uruguay, no incluyen un análisis de escenarios ni la cuantificación de las externalidades ambientales en su ACB. México es el único país en la región de ALC que incluye un análisis de impacto fiscal, regularmente utilizado por las dos terceras partes de los países de la OCDE.

Metodología y definiciones

El VPN es el valor presente del flujo de caja a la tasa de retorno del proyecto comparado con la inversión inicial. El TIR considera factores económicos como los controles de precios, los subsidios y las tasas fiscales para calcular los costos de un proyecto.

El indicador de proporción costo-beneficio se calcula dividiendo el valor presente de los beneficios por el valor presente total de los costos del proyecto. Si la proporción es superior a 1, hay un retorno positivo sobre el proyecto de inversión.

Un análisis de sensibilidad determina la sensibilidad de los resultados ante los cambios en los parámetros. Si un cambio pequeño en un parámetro tiene como consecuencia cambios relativamente grandes en los resultados, se dice que los resultados son sensibles a ese parámetro.

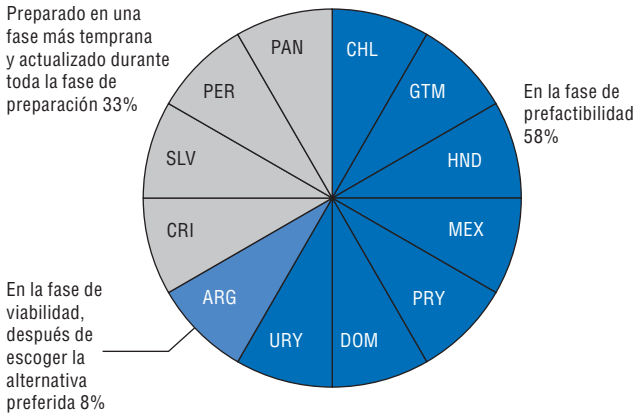
Los datos de los tres primeros gráficos provienen de la Encuesta BID-OCDE sobre Retos y Aplicaciones del Análisis Costo-Beneficio para la evaluación *ex ante* de proyectos de inversión pública 2015. La encuesta recogió las respuestas de 12 países de ALC. Los encuestados eran fundamentalmente representantes de país a cargo de unidades o departamentos de inversión pública, en los ministerios de finanzas o departamentos equivalentes que juegan un rol en la evaluación de las inversiones y la toma de decisiones.

Otras lecturas

Florio, M. (2014), The Use of Cost-Benefit Analysis for Capital Investment Planning in OECD Countries, Publicación de la OCDE, París.

Comisión Europea (2014), Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects: Economic Appraisal Tool for Cohesion Policy 2014-2020, Dirección General de Política Regional y Urbana, Comisión Europea, Bruselas.

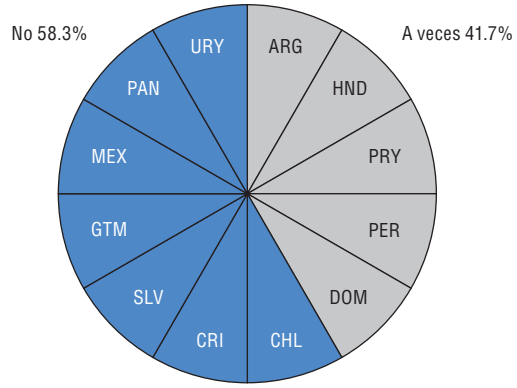
2.24. Etapa del proyecto en que se elabora el ACB, 2015



Fuente: Encuesta sobre análisis de costo-beneficio de la OCDE (2015).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434580

2.25. Elementos que incorpora el ACB para evaluar el desarrollo regional, 2015



Fuente: Encuesta sobre análisis de costo-beneficio de la OCDE (2015).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434591

2.26. Elementos normalmente incluidos en el ACB, 2015

País	Exige análisis	Análisis de impacto fiscal	Análisis financiero para verificar la sostenibilidad y rentabilidad del proyecto	Análisis económico con cálculo de ratio costo/beneficio (C/B)	Valor presente neto (VPN)	Tasa interna de retorno	Cuantificación de externalidades ambientales	Análisis de sensibilidad	Análisis de escenario	Valoración contingente
Argentina	●	❍	●	●	●	●	❍	●	❍	●
Chile	●	❍	●	●	●	●	●	●	●	●
Costa Rica	●	❍	●	●	●	●	❍	●	●	❍
El Salvador	●	❍	❍	●	●	●	●	●	❍	❍
Guatemala	●	❍	●	❍	●	●	❍	❍	❍	❍
Honduras	❍	❍	●	●	●	●	❍	❍	❍	❍
México	●	●	●	●	●	●	●	●	●	..
Panamá	●	❍	●	●	●	●	❍	❍	❍	❍
Paraguay	●	❍	●	●	●	●	❍	●	●	❍
Perú	●	❍	●	●	●	●	●	●	❍	●
República Dominicana	●	❍	●	●	●	●	●	●	●	❍
Uruguay	●	❍	●	●	●	●	❍	●	❍	●
Total ALC										
Keys										
● Sí	11	1	11	11	12	12	5	9	5	4
❍ No	1	11	1	1	0	0	7	3	7	7
.. No disponible										1
Total OCDE										
Keys										
● Sí	13	13	16	17	17	17	10	15	10	
❍ No	7	7	4	3	3	3	10	5	10	
.. No disponible										20

Fuente: Encuesta sobre análisis de costo-beneficio de la OCDE (2015).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435106

El análisis costo-beneficio (ACB) es una metodología para calcular todos los beneficios sociales y todos los costos sociales de un proyecto de inversión. Determina la viabilidad de una inversión y puede proporcionar una base para la comparación de proyectos alternativos antes de gastar dinero público. Básicamente, el ACB consiste en comparar el costo previsto de un proyecto con sus beneficios esperados, con el fin de determinar si los beneficios superan los costos y, por ende, decidir si la inversión es conveniente para la sociedad y si genera una asignación eficiente de los recursos. En el ACB, los beneficios y los costos se expresan en términos monetarios, y están ajustados al valor del dinero en el tiempo, es decir, expresado en términos de su "valor presente neto". La aplicación más importante de un análisis costo-beneficio ha sido para decidir sobre los proyectos de inversión pública, aunque también ha sido utilizado en otros ámbitos, como la evaluación de iniciativas regulatorias denominada Análisis de Impacto Regulatorio (AIR).

Según la encuesta BID-OCDE 2015 sobre ACB, se encontró que generalmente hay un requisito o marco legal nacional para el ACB en la región de ALC (75% de los países encuestados). Sin embargo, a los niveles estatal/local, esos requisitos existen sólo para una cuarta parte de los países de ALC encuestados. En la mayoría de casos, como en Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana, se considera un instrumento para la selección de proyectos, normalmente en la etapa de pre-factibilidad o, en cualquier caso, en una etapa temprana del proceso de toma de decisiones. Además, el 33% de los países de ALC (Argentina, Guatemala, México y Perú) han informado que el ACB tiene un rol y una importancia cada vez mayor.

Cuando se pregunta acerca de los objetivos generales y principales roles del ACB según la legislación, la regulación o los documentos oficiales, las respuestas fueron relativamente similares tanto para los países de ALC como de la OCDE. Por ejemplo, los dos grupos de países consideran que el objetivo clave de un ACB consiste en proporcionar una justificación para la selección, la decisión y financiamiento del proyecto en la fase de viabilidad (92% de los países de ALC y 80% de los países de la OCDE). En menor medida, se considera una evaluación para apoyar el diseño de un proyecto de inversión (83% de los países de ALC y 50% de los países de la OCDE). Además, se considera que el ACB juega un rol como instrumento en la toma de decisiones (67% de los países de ALC y 70% de los países de la OCDE). En todos los países de ALC encuestados, el ACB se define como un instrumento que juega un rol crítico en la toma de decisiones, lo que señala la importancia del ACB como herramienta clave para evaluar la conveniencia y viabilidad de los proyectos de inversión pública.

En los países de ALC, el ACB es principalmente utilizado en grandes proyectos de inversión para mejorar los sistemas de transporte, como caminos, vías férreas, aeropuertos, puertos y vías fluviales y transporte urbano. Además, el ACB también es utilizado generalmente en proyectos relacionados con el agua y la energía. Por otro lado, em sectores como cultura y ocio, la mejora de capacidades y la investigación científica rara vez aplican el ACB. Guatemala es el único país de ALC que reportó llevar a cabo un ACB para todo tipo de proyectos.

Metodología y definiciones

El valor presente neto (VPN) es la valoración en el presente de una suma de dinero. Se obtiene descontando los flujos futuros de los beneficios económicos del período presente.

Los datos de los dos gráficos provienen de la Encuesta BID-OCDE sobre Retos y Aplicaciones del Análisis Costo-Beneficio para la evaluación ex ante de proyectos de inversión pública 2015. La encuesta recogió las respuestas de 12 países de ALC. Los encuestados eran fundamentalmente representantes de país a cargo de unidades o departamentos de inversión pública, en los ministerios de finanzas o departamentos equivalentes que juegan un rol en la evaluación de las inversiones y la toma de decisiones.

Otras lecturas

Lomborg, B. (2009), *Latin American Development Priorities: Costs and Benefits*, Cambridge University Press, Nueva York.

Musgrave, R. (1969), "Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance", *Journal of Economic Literature*, Vol. 7, No. 3, pp. 797-806.

Notas para los gráficos

2.27 y 2.28: Chile actualizó sus respuestas y, por lo tanto algunos cambios relacionados con la información publicada en *Panorama de las administraciones públicas 2015*.

2.27. El objetivo general del ACB en su país según la legislación, regulación o documentos oficiales, 2015

		Objetivo general del ACB						Principal rol del ACB				
	Legal foundation of CBA	Instrumento para priorizar la inversión	Justifica la elección/ decisión y financiamiento del proyecto	Instrumento de rendición de cuentas/ transparencia	Una evaluación apoya el diseño del proyecto	Instrumento para el monitoreo del proyecto	Instrumento para el aprendizaje de las políticas públicas	Instrumento de decisión para asignar financiamiento a las agencias	Difiere dependiendo de los actores	Uno entre otros instrumentos de toma de decisiones	No juega un rol decisivo en la toma de decisiones	Su rol e importancia está aumentando
Argentina	■	❍	▲	❍	▲	▲	❍	▲	❍	▲	❍	▲
Chile	●	▲	▲	❍	▲	❍	❍	❍	❍	▲	❍	❍
Costa Rica	❒	▲	▲	❍	▲	❍	❍	❍	❍	▲	❍	❍
El Salvador	✦	❍	❍	❍	▲	❍	❍	▲	❍	❍	❍	❍
Guatemala	❍	▲	▲	❍	▲	❍	❍	❍	❍	❍	❍	▲
Honduras	■	❍	▲	❍	❍	❍	❍	❍	❍	▲	❍	❍
México	●	▲	▲	▲	❍	❍	❍	▲	❍	▲	❍	▲
Panamá	●	▲	▲	❍	▲	❍	❍	▲	❍	▲	❍	❍
Paraguay	✦	❍	▲	▲	▲	❍	▲	❍	❍	▲	❍	❍
Perú	●	▲	▲	❍	▲	❍	❍	▲	❍	❍	❍	▲
República Dominicana	■	❍	▲	▲	▲	▲	▲	▲	❍	▲	❍	❍
Uruguay	■	❍	▲	❍	▲	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Total ALC		**6**	**11**	**3**	**10**	**2**	**2**	**6**	**0**	**8**	**0**	**4**
Total OCDE		**10**	**16**	**11**	**10**	**8**	**3**	**6**	**13**	**14**	**2**	**10**

● Sí, el ACB es obligatorio en todo el país según la legislación para todos los proyectos de inversión por encima de un determinado umbral financiero.
■ Sí, hay un requisito legal en todo el país para los ACB, pero sólo para una categoría específica de proyectos
❒ Sí, hay diferentes marcos legales, dependiendo de las agencias procurado horas/regulatorias a niveles nacionales
✧ No hay una legislación nacional, pero existe una legislación que requiere un ACB a nivel de gobierno estatal/regional/local
❍ No
✦ No hay requisito legal, pero el gobierno recomienda un ACB y se utiliza de todas maneras
▲ Yes
x No aplicable

Fuente: Fuente: Encuesta sobre análisis costo beneficio de la OCDE (2015).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435112

2.28. Sectores en los que se lleva a cabo habitualmente ACB, 2014

Sectores	Países
Caminos	ARG,CHL,CRI,DOM,GTM,HND,MEX,PRY,SLV,URY
Vías férreas	ARG,CHL,CRI,GTM,HND,MEX,PRY,URY
Aeropuertos, puertos y vías fluviales	ARG,CHL,CRI,GTM,HND,MEX,PRY,SLV,URY
Transporte urbano	CHL,CRI,DOM,GTM,HND,MEX,PRY,URY
Desarrollo urbano	CRI,GTM,URY,SLV
Suministro de agua y aguas servidas	ARG,CRI,DOM,GTM,HND, MEX,SLV,URY
Gestión de residuos sólidos	ARG,CRI,DOM,GTM,PAN
Vivienda	DOM,GTM,SLV
Otros proyectos ambientales (prevención y mitigación de riesgo)	CRI,GTM,HND
Energía	ARG,CRI,DOM,GTM,HND,MEX, PRY,URY
Educación	CRI,DOM,GTM,MEX,SLV
Salud	CRI,DOM,SLV,GTM
TIC	CRI,GTM,HND,PRY
Cultura y ocio	CRI,GTM
Investigación científica	GTM
Desarrollo e innovación tecnológica	CRI,DOM,GTM
Mejora de capacidades	CRI,GTM

Fuente: Fuente: Encuesta sobre análisis costo beneficio de la OCDE (2015).

© OCDE 2016

Capítulo 3

Empleo público

El gobierno no puede funcionar sin personal. Ese personal puede estar integrado por asesores en políticas, funcionarios de salud y seguridad, docentes, médicos, policías o científicos, para mencionar tan solo algunas de las profesiones que hay en el sector público. Su remuneración y sus prestaciones inciden directamente en los costos de producción del sector público y dan una idea aproximada del tamaño del gobierno como parte de la economía. Además, la proporción de personas que trabajan en el sector público ofrece una indicación de la manera en que se prestan los servicios públicos en un determinado país (provisión directa o subcontratación).

En 2014, el empleo público alcanzó en promedio 12% del empleo total en los países de América Latina y el Caribe (ALC) que se incluyeron en el estudio, 9.3 p.p. por debajo del promedio de la OCDE correspondiente a 21,4%. Sin embargo, el empleo público varía considerablemente de uno a otro país de ALC. Por un lado, el empleo público alcanzó 23,4% del empleo total en Barbados; una cifra superior al promedio de la OCDE. En marcado contraste, representa apenas 4% del empleo total de Colombia, lo que apunta a un sector público relativamente pequeño. Entre 2009 y 2014 se ha registrado, en promedio, un incremento general del tamaño del empleo público como proporción del empleo total en la región pasando de 11.3% a 12.0%. El mayor aumento se produjo en la República Dominicana, que pasó de 12.5% a 18.1%. En cambio, en Colombia y México se registró una leve baja del empleo público como proporción del empleo total, de 0.5 y 0.6 puntos porcentuales, respectivamente.

En comparación con la fuerza laboral total, el empleo en el sector público en 2014 registró los niveles más altos en Barbados (17.2%), Argentina (16.5%) y la República Dominicana (15.5%), mientras que los niveles más bajos correspondieron a El Salvador (7.9%) y Colombia (3.7%). Las tendencias que ha mostrado esta cifra en 2009 y 2014 son similares a las del empleo público como porcentaje del empleo total. La única excepción es Costa Rica, que experimentó un incremento leve del empleo público como porcentaje del empleo total entre 2010 y 2013 llegando a 15.2%, y una leve reducción como porcentaje de la fuerza laboral (de 14.1% a 13.9%). Esta tendencia distinta no señala directamente un cambio en el empleo público, sino que más bien apunta hacia un aumento más rápido de la fuerza laboral con relación al empleo total, lo que puede indicar un aumento del componente del desempleo en la fuerza laboral.

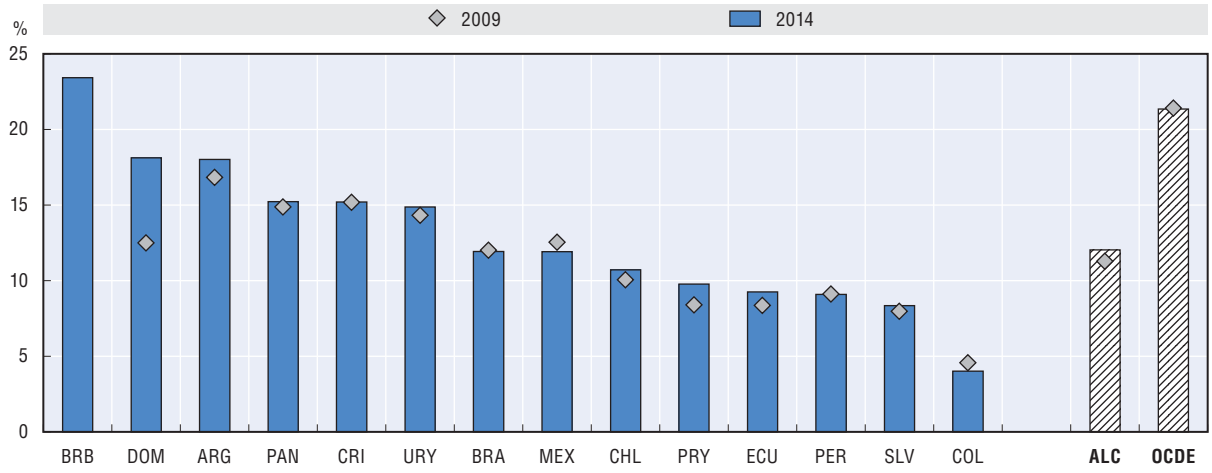
Metodología y definiciones

Los datos fueron extraidos de la base de datos ILOSTAT de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El empleo en el sector público abarca todo el empleo de la administración pública, tal como se define en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), más el empleo en empresas públicas. La administración pública comprende todos los niveles del gobierno (central, estatal y local, así como los fondos destinados al sistema de seguridad social) e incluye a los ministerios principales, las dependencias gubernamentales, los departamentos y las instituciones sin fines de lucro controladas por autoridades del sector público. Las empresas públicas son entidades jurídicas que producen bienes o servicios para el mercado y que son controladas por o pertenecen a unidades gubernamentales. Las empresas públicas también incluyen a las cuasi-empresas. Los datos representan el número total de personas empleadas directamente por esas entidades, sin tomar en cuenta el tipo específico de contrato de empleo. La fuerza laboral, o población activa, comprende a todas las personas que reúnen los requisitos para ser incluidas entre los empleados o los desempleados. Los empleados abarcan a todas las personas con edad legal para trabajar que se hayan ubicado durante un breve período específico, como una semana o un día, en las siguientes categorías: con empleo remunerado o trabajadores independientes. Para permitir comparaciones internacionales, las poblaciones en edad legal para trabajar normalmente se definen como las personas de 15 años de edad o más, aunque esta definición puede variar en algunos países. La fuerza laboral se refiere a todas las personas en edad de trabajar que ofertan su mano de obra para la producción de bienes y servicios durante un período de tiempo específico de referencia.

Notas de los gráficos

3.1 y 3.2: El cálculo de la cantidad de empleados del sector público de Colombia está subestimado, ya que no es posible obtener una cifra exacta de la cantidad de personal no incluido en la nómina. Además, en Colombia, el empleo público en el sector de la salud es bajo si se lo compara con los niveles estándar, ya que la mayoría de los trabajadores del sector de la atención médica trabajan en calidad de contratistas privados. Los datos de Argentina corresponden al año 2010 y no a 2009. Los datos de Brasil son de 2011, no de 2009. Los datos de Costa Rica son de 2010 y 2013, en vez de 2009 y 2014. Los datos de Ecuador, El Salvador y Perú corresponden a 2013, no a 2014. Los datos de Barbados no se incluyen en el promedio de ALC. Promedio de la OCDE: no se dispone de datos de Austria, la República Checa, Alemania, Islandia, Israel, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelandia, Turquía y Estados Unidos. Los datos de Australia, Dinamarca, Finlandia, Corea, Letonia y Portugal no se incluyen en el promedio debido a la falta de series temporales.

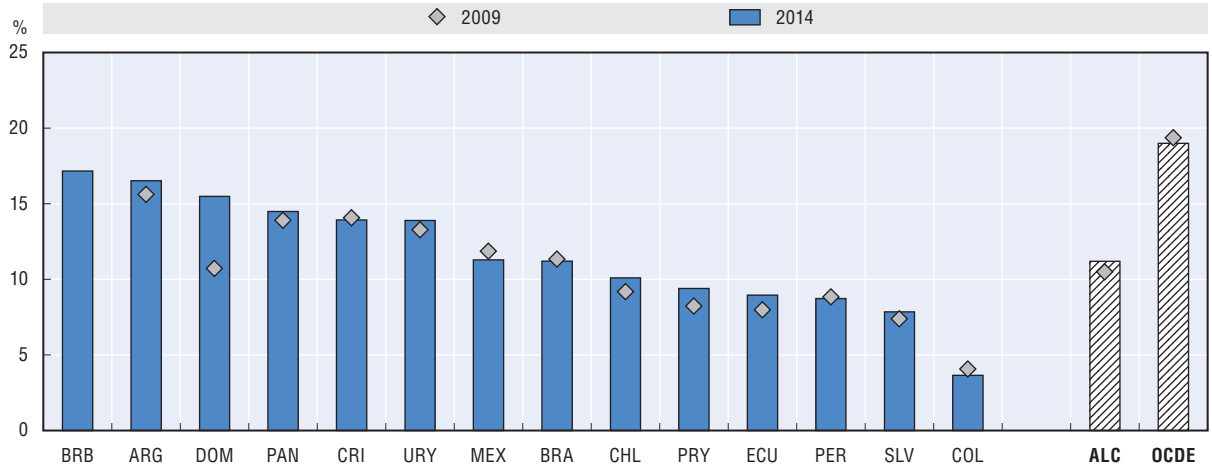
3.1. Empleo público como porcentaje del empleo total en 2009 y 2014



Fuente: Base de datos ILOSTAT de 2015 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434600

3.2. Empleo público como porcentaje de la fuerza laboral en 2009 y 2013



Fuente: Base de datos ILOSTAT de 2015 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434619

La equidad de género se está considerando cada vez más una prioridad política clave en la región de ALC. Como consecuencia de ello, muchos gobiernos han propuesto iniciativas dirigidas a alcanzar dicha equidad en su fuerza laboral. Lograr la igualdad de género en el sector público no es solo una cuestión de equidad, sino un medio para maximizar el uso del talento y asegurar que las políticas respondan a las diversas perspectivas existentes en la sociedad. Además, luchar por un equilibrio numérico entre el hombre y la mujer en la multitud de ocupaciones y por niveles de empleo, lo que comprende los cargos gerenciales, también es sumamente importante. Un ejemplo concreto de un mecanismo que se puede usar para mejorar el equilibro de género en el sector público es la fijación de metas de diversidad de género.

Según los últimos datos disponibles, correspondientes a 2014, en la región de ALC, los hombres y las mujeres están representados casi por igual en el empleo público, alcanzando 49.7% y 50.3%, respectivamente. Esto constituye un contraste marcado con los países de la OCDE, donde las mujeres ocupan en promedio, 59% del empleo público. Sin embargo, existe una variación considerable en la representación de la mujer en el sector público entre los países de ALC, que va desde 59.2% en Brasil a 43.8% en El Salvador. Específicamente, seis de los 12 países de ALC analizados más adelante muestran una mayor proporción de mujeres que de hombres trabajando en el sector público. Entre 2009 y 2014, en promedio, se ha producido un aumento general (2,1 puntos porcentuales) del nivel de representación de la mujer en el empleo público. De otra parte, en Ecuador y El Salvador, el nivel disminuyó en 2.1 y 0.5 puntos porcentuales, respectivamente.

Tradicionalmente, el sector público ha atraído a la mujer debido a la estabilidad en las condiciones de trabajo, la existencia de políticas favorables hacia la familia y la peculiaridad de profesiones como la docencia y la enfermería, en las que la mujer tiene una representación desproporcionada, y en las que el sector público tiende a ser la principal fuente de empleo. En comparación con la economía en su conjunto, el empleo público muestra un patrón distinto. Aunque en términos numéricos la mujer está bien representada en el sector público, la verdadera paridad de sexos debe exigir la garantía de que la mujer pueda acceder a cargos de alto nivel y que haya igualdad de compensación entre hombres y mujeres. En 2014, en los países de ALC, el hombre representó 59.4% del empleo total; superando a la mujer, que representó 40.6%. Además, entre 2004 y 2014, el aumento de la cantidad de mujeres empleadas como parte del empleo total (1.0 p.p.) ha sido más lento que su aumento a través del mismo período en el empleo del sector público (2.1 puntos porcentuales). Barbados es el único país de ALC donde la mujer representa más de 50% del empleo total. En el extremo opuesto del espectro, República Dominicana es el país con la mayor desproporción en la representación de la mujer, con apenas 36.3% de ellas en el empleo total.

Metodología y definiciones

Los datos fueron extraidos de la base de datos ILOSTAT de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El empleo en el sector público comprende la totalidad del empleo en de la administración pública, tal como se define en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), más el empleo en empresas públicas. La administración pública comprende todos los niveles del gobierno (central, estatal y local, así como los fondos para el sistema de seguridad social) e incluye a los ministerios principales, dependencias gubernamentales, departamentos e instituciones sin fines de lucro bajo control de autoridades públicas. Las empresas públicas son entidades jurídicas que producen bienes o servicios para el mercado y que son controladas por o pertenecen a unidades gubernamentales. Las empresas públicas también comprenden a las empresas parcialmente financiadas por el gobierno o cuasi-estatales. Los datos representan el número total de personas empleadas directamente por esas instituciones, sin tomar en cuenta el tipo particular de contrato laboral. El empleo total comprende a todas las personas en edad de trabajar que se halle, durante un breve período específico, como una semana o un día, en las siguientes categorías: con empleo remunerado o como trabajadores independientes. Para los fines de permitir comparaciones internacionales, la población en edad de trabajar normalmente se define como las personas de 15 años de edad o más, aunque esta definición puede variar en algunos países. Una meta en cuanto a la diversidad de sexos es un objetivo numérico fijado por el gobierno para promover el equilibrio entre los sexos y la diversidad en el lugar de trabajo.

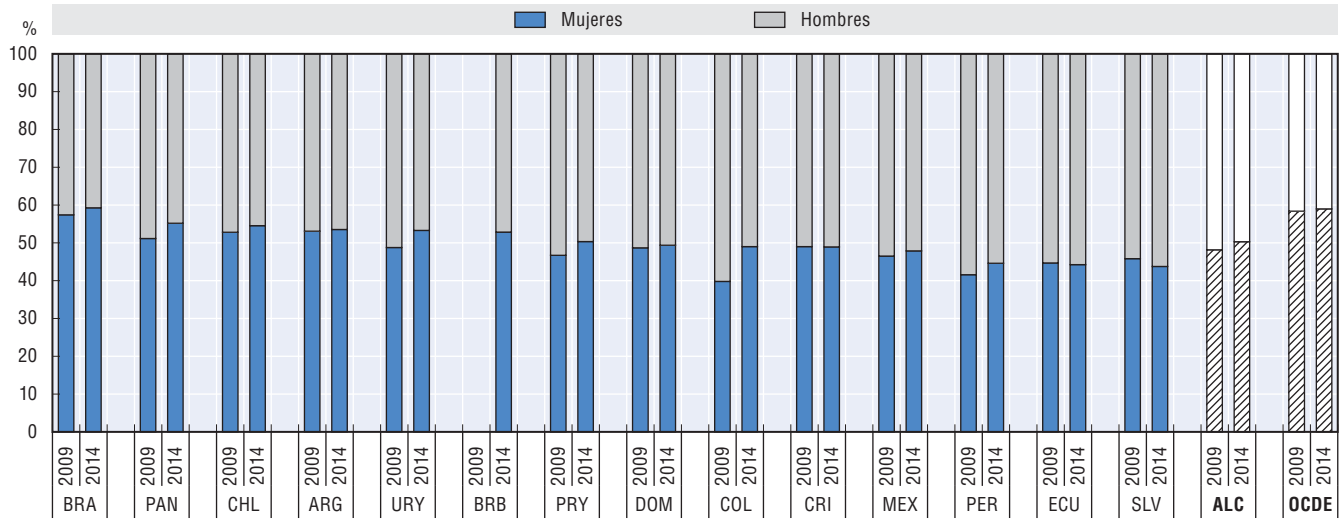
Otras lecturas

OCDE (2014), *Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth*, Publicaciones de la OCDE, Paris, *http://doi.org/10.1787/9789264210745-en*.

Notas de los gráficos

3.3 y 3.4: Los datos de Argentina corresponden a 2010 y no a 2009. Los datos de Brasil son de 2011, no de 2009. Los datos de Costa Rica corresponden a 2010 y 2013, en vez de 2009 y 2014. Los datos de Ecuador, El Salvador y Perú corresponden a 2013, no a 2014. Los datos de Barbados no se incluyen en el promedio de ALC. Los datos de Argentina se refieren únicamente a las zonas urbanas. Promedio de la OCDE: no se dispone de datos de Austria, la República Checa, Alemania, Islandia, Irlanda, Israel, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelandia, Turquía y Estados Unidos. Los datos de Australia, Dinamarca, Finlandia, Corea, Letonia y Portugal tampoco se incluyen en el promedio debido a la falta de series temporales.

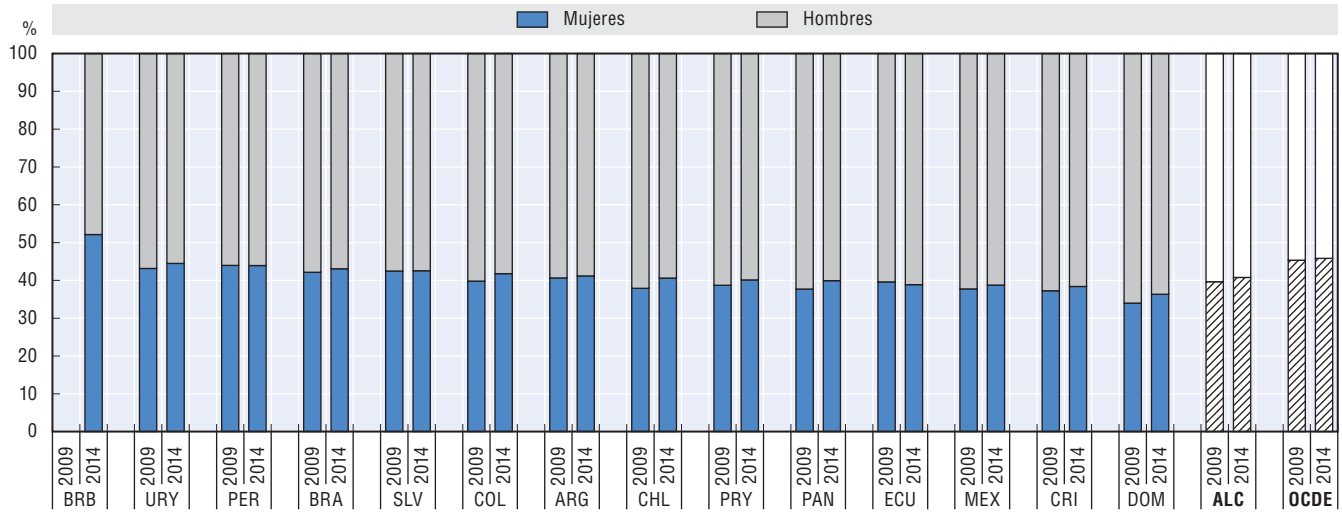
3.3. Proporción del empleo público ocupado por mujeres y hombres en 2009 y 2014



Fuente: Base de datos ILOSTAT de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2015.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434627

3.4. Proporción de mujeres y hombres en el empleo total en 2009 y 2014



Fuente: Base de datos ILOSTAT de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2015.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434638

© OCDE 2016

Capítulo 4

Instituciones (centros de gobierno)

El centro de gobierno (CdG) se refiere a las organizaciones y unidades que prestan apoyo directo al jefe del gobierno (presidente o primer ministro) y que desempeñan ciertas funciones transversales claves. Dichas funciones incluyen la gestión estratégica de las metas prioritarias del gobierno (en colaboración con los sectores pertinentes para definir las metas y las estrategias necesarias para alcanzarlas, así como la alineación del presupuesto con las prioridades); la coordinación de los ministerios e instituciones que contribuyen al logro de dichas metas; el monitoreo de la implementación de programas prioritarios y la eliminación de obstáculos cuando no se avanza según lo esperado; la gestión política para facilitar la aprobación e implementación de esos programas; y la comunicación de los resultados a la ciudadanía. La importancia del CdG ha venido aumentando en los últimos años debido a una serie de factores, como el aumento de problemas multidimensionales (por ejemplo, competitividad, desigualdad, delincuencia) que exigen respuestas del gobierno en su conjunto, el creciente reclamo por parte de la ciudadanía de mejores resultados en la prestación de servicios y la necesidad de asegurar políticas coherentes en gobiernos que han ampliado su ámbito de acción y operan en un entorno continuo de noticias (las 24 horas del día, los siete días de la semana).

Los CdG son críticos para organizar y apoyar el proceso de toma de decisiones del jefe del gobierno para garantizar el logro de las prioridades gubernamentales. De un modo análogo al de los países miembros de la OCDE, en 2015 la mayoría de los presidentes y primeros ministros de América Latina y el Caribe (ALC) se apoyaban en diferentes canales en la toma de decisiones. Las reuniones de gabinete (93% de los países) y los contactos bilaterales directos con los ministros (80%) son los principales vehículos que se usan para tratar cuestiones de política. Los grupos de asesores se usan en 46% de los países. El papel asignado a las reuniones de gabinete en ALC resulta digno de mención, tratándose de una región donde la mayoría de los países funcionan con sistemas presidencialistas en los que las discusiones colectivas de gabinete tradicionalmente se han considerado inusuales.

Esta variedad de procesos de toma de decisiones constituye un reto considerable para las unidades del CdG, especialmente en términos de asegurar que todos los interesados puedan expresar sus puntos de vista y que el jefe del gobierno reciba la información necesaria antes de tomar una decisión. Según los participantes en la encuesta, el CdG coordina la discusión de los puntos a incluir en la agenda de las reuniones de gabinete en 73% de los países (en comparación con 88% en los países miembros de la OCDE). En una proporción equiparable de países de ALC, el CdG es responsable por revisar los documentos que se presentan para discusión en el gabinete.

La capacidad de los CdG de devolver documentos a los ministerios si no se siguen debidamente los procedimientos de preparación y presentación suele ser menor en países de ALC que entre los países miembros de la OCDE. Por ejemplo, mientras que en 60% de los países de ALC el CdG puede devolver estos ítems, la proporción correspondiente es más alta entre los países de la OCDE, donde la cifra alcanza al 70%. La brecha aumenta a la hora de asuntos temas o documentos no alineados con el programa de gobierno o cuando no se cumplen las normas regulatorias (26,7% y 33,3% en países de ALC, comparados con 51,9% y 55,5%, respectivamente, entre los países miembros de la OCDE).

En comparación con los países de la OCDE, las revisiones de documentos y otro material realizadas por los CdG en países de ALC se concentran más en los procedimientos que en el contenido de las políticas. A pesar del importante papel que cumplen las reuniones de gabinete en las discusiones de políticas en países de ALC, la comparación con países de la OCDE muestra que el papel de los CdG en el análisis de fondo de la agenda y el material correspondiente sigue siendo más limitado.

Metodología y definiciones

Los datos se recolectaron mediante la Encuesta BID-OCDE sobre la Organización y las Funciones del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe 2015, la cual abarcó 15 países. Los encuestados fueron funcionario de alto nivel encargados de dar asesoría y apoyo directos a los jefes del ejecutivo, y la información dada por ellos corresponde al año 2015. Las cifras totales de la OCDE corresponden al conjunto de datos presentados en la base de datos *Government at a Glance* y se refiere a los 28 países de dicha organización que respondieron la encuesta.

Las unidades características del centro de gobierno comprenden el ministerio o la secretaría general de la Presidencia, la oficina del primer ministro y la oficina del gabinete, aunque a veces esas funciones pueden ser desempeñadas por unidades adscritas a otras dependencias gubernamentales (Finanzas, Planificación, Presupuesto, etc.). Algunas de las respuestas se recodificaron para poder considerar esas unidades parte del CdG.

Bibliografía complementaria

ALESSANDRO, Martín., M. LAFUENTE y C. SANTISO (2014), *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., *https://publications.iadb.org/handle/11319/6674*.

OCDE (2015), "Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government", GOV/PGC/MPM(2014)3, OCDE, París, *http://www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?app=OLIScoteEN&Ref=GOV/PGC/MPm(2014)3*

4.1. Canales a través de los cuales la máxima autoridad del gobierno trata cuestiones de políticas públicas, 2015

	Comunicación bilateral con ministros	Grupos de asesores	Reuniones de gabinete
Argentina	●	❍	●
Chile	●	●	●
Colombia	●	●	●
Guyana	❍	❍	●
Costa Rica	●	●	●
Guatemala	●	❍	●
Haití	●	●	❍
Honduras	●	❍	●
México	❍	●	●
Panamá	●	●	●
Paraguay	●	●	●
Perú	●	❍	●
República Dominicana	●	❍	●
Trinidad y Tobago	❍	❍	●
Uruguay	●	❍	●
Total de ALC			
● Sí	12	7	14
❍ No	3	8	1
Total de la OCDE			
● Sí	19	17	23
❍ No	9	11	5

Fuente: Encuesta BID-OCDE sobre la Organización y las Funciones del Centro de Gobierno en 2015.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435127

4.2. Rol del CdG en la revisión de los ítems incluidos en la agenda de las reuniones de gabinete, 2015

	Se siguieron los procedimientos	Conformidad jurídica	Estándares de calidad regulatoria (beneficios mayores que costos, evaluación de impacto, etc)	Alineamiento con el plan de gobierno	Consultas con actores clave	Determinación de los costos
Argentina	●	❒	●	●	●	●
Chile	❒	❍	❒	❍	❍	●
Colombia	❍	●	●	●	●	●
Costa Rica	❍	❒	❍	●	❍	❍
República Dominicana	●	●	●	●	●	●
Guatemala	❍	❒	❍	●	●	●
Guyana	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Haití	❍	●	●	●	❍	❍
Honduras	❍	❍	❍	❍	❍	❍
México	❍	❒	❍	❍	●	●
Panamá	❍	●	❒	❒	●	❒
Paraguay	●	●	●	●	●	●
Perú	●	❒	❒	●	●	●
Trinidad y Tobago	❒	❒	❒	❒	❒	❒
Uruguay	❍	❍	❒	❒	❍	❒
Total de ALC						
● Revisión por el CdG	4	5	5	8	8	8
❍ El CdG tiene autoridad para devolver material a los ministerios para trabajo adicional, si no se ha cumplido algún criterio	9	4	5	4	6	4
❒ Revisados por otra entidad	2	6	5	3	1	3
Total de la OCDE						
● Revisión por el CdG	16	9	8	14	12	8
❍ El CdG tiene autoridad para devolver material a los ministerios para trabajo adicional, si no se ha cumplido algún criterio	19	14	15	14	17	12
❒ Revisados por otra entidad	4	14	12	5	6	17

Fuente: Encuesta BID-OCDE sobre la Organización y las Funciones del Centro de Gobierno en 2015.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435130

La coordinación interministerial es una de las funciones clave del CdG. Es imprescindible para que el gobierno tenga la seguridad de poder responder de manera integral a problemas multisectoriales, así como para minimizar la duplicación no planeada de tareas o posibles contradicciones en las políticas gubernamentales. El CdG puede actuar como "intermediario imparcial" entre los ministerios de línea que tienen sus culturas burocráticas y sus programas sectoriales propios, alineándolos con la dirección general del gobierno. Además, el surgimiento de problemas complejos y multidimensionales que no se pueden abordar exclusivamente mediante respuestas ministeriales "verticales" ha puesto de manifiesto la importancia de una dirección y coordinación centralizadas.

Por tal motivo, la coordinación ha venido cobrando cada vez mayor importancia. En los últimos años, 60% de los países de ALC han indicado que el número de iniciativas interministeriales ha aumentado, en comparación con 51% en los países de la OCDE. El 33.3% de los demás países de ALC han indicado que el número de iniciativas interministeriales se ha mantenido estable (44% en la OCDE), mientras que 6.7% de ellos han indicado que dicha cifra se ha reducido (4% entre los países miembros de la OCDE). En casi la totalidad de los países de ALC, el papel del CdG en este sentido es facilitar o apoyar a los ministerios encargados de esas iniciativas, aunque el CdG también puede asumir un papel de liderazgo en casi la mitad de esos países.

En general, la coordinación se canaliza mediante comités interministeriales. En 80% de los países de ALC, el CdG tiene la responsabilidad de organizar grupos o comités multisectoriales para la coordinación de políticas. Dichos comités existen al nivel ministerial en 80% de los países de ALC (en comparación con 85.2% en la OCDE), al nivel viceministerial en 40% de los países de la región (70.3% en la OCDE) y al nivel de dirección en 46.7% de esos países (74.1% en la OCDE). Por lo tanto, en contraste con la práctica en los países miembros de la OCDE, en ALC los comités interministeriales tienden a estar más integrados por funcionarios de nombramiento político que por servidores públicos de alto nivel. Esto puede llevar a una falta de continuidad o de memoria institucional en la coordinación interministerial, ya que hay mayores índices de rotación de personal entre los funcionarios de nombramiento político que entre los servidores públicos de carrera.

En ALC, la influencia de los CdG para promover la colaboración entre los ministerios varía de un país a otro. En 33.3% de los casos se considera que el CdG tiene una alta influencia sobre los ministerios de línea para alentar la coordinación (en comparación con 30% en los países de la OCDE), lo que significa que puede llegar a imponerles consecuencias o sanciones. En el 46.7% de los demás países de la región se indica que la medida de dicha influencia es moderada (59% entre los países de la OCDE).

Dicha influencia se puede manifestar mediante diversos incentivos para los ministerios de línea. Alrededor de 60% de los CdG de los países de ALC usan metas de desempeño individual o colectivo (60% en los países de la OCDE), mientras que en 13% de ellos se usan incentivos financieros para promover la coordinación (21% entre países de la OCDE). Además, 20% de los países de ALC indican una falta de incentivos para la coordinación.

Metodología y definiciones

Los datos se recolectaron mediante la Encuesta BID-OCDE sobre la Organización y las Funciones del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe en 2015, la cual abarcó a 15 países. Los encuestados fueron funcionarios de alto nivel encargados de dar asesoría y apoyo directos a los jefes de gobierno, y la información dada por ellos corresponde al año 2015. Las cifras totales de la OCDE corresponden al conjunto de datos *Government at a Glance* y se remiten a las respuestas dadas por 27 países.

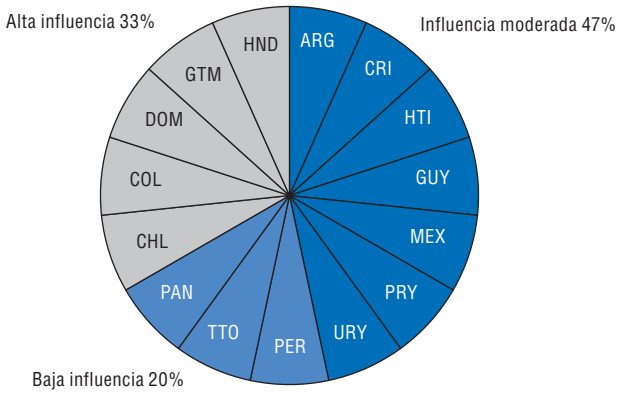
El centro de gobierno (CdG) se definió como la organización y las unidades responsables por determinadas funciones transversales críticas (gestión estratégica, coordinación, monitoreo y mejora del desempeño, gestión política, comunicaciones y rendición de cuentas) relacionadas con la gestión de las prioridades principales del gobierno. Entre las unidades características figuran el ministerio o la secretaría general de la Presidencia, la oficina del primer ministro y la oficina del gabinete, aunque a veces esas funciones pueden ser desempeñadas por unidades adscritas a otras dependencias del gobierno (finanzas, planificación, presupuesto, etc.). Algunas de las respuestas se han recodificado para poder considerar esas unidades como parte del CdG.

Bibliografía complementaria

ALESSANDRO, Martín, M. LAFUENTE y C. SANTISO (2014), *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., *https://publications.iadb.org/handle/11319/6674*.

OCDE (2015), "Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government", GOV/PGC/MPM(2014)3, OCDE, París, *http://www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?app=OLIScoteEN&Ref=GOV/PGC/MPm(2014)3*.

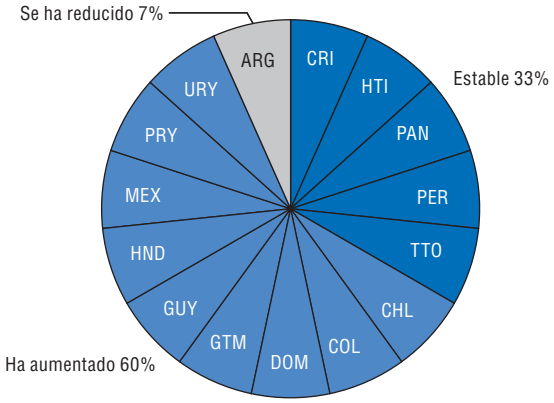
4.3. Grado de influencia del CdG sobre los ministerios de línea para alentar la coordinación, 2015



Fuente: Encuesta BID-OCDE sobre la Organización y las Funciones del Centro de Gobierno en 2015.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434640

4.4. Variación del número de iniciativas multisectoriales en los últimos años, 2015



Fuente: Encuesta BID-OCDE sobre la Organización y las Funciones del Centro de Gobierno en 2015

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434656

4.5. ¿El CdG es el responsable de organizar comités multisectoriales para la coordinación de políticas?, 2015

	Nivel ministerial	Nivel viceministerial	Nivel de dirección
Argentina	●	●	❍
Chile	●	❍	●
Colombia	●	❍	●
Costa Rica	●	❍	●
República Dominicana	●	❍	●
Guatemala	●	●	❍
Guyana	●	●	●
Haití	●	❍	●
Honduras	●	●	❍
México	❍	●	❍
Panamá	❍	❍	❍
Paraguay	❍	❍	❍
Perú	●	❍	❍
Trinidad y Tobago	●	❍	❍
Uruguay	●	●	●
Total de ALC			
Sí ●	12	6	7
No ❍	3	9	8
Total de la OCDE			
Sí ●	23	19	20
No ❍	4	8	7

Leyenda:
● Sí
❍ No
Fuente: Encuesta BID-OCDE sobre la Organización y las Funciones del Centro de Gobierno en 2015, OCDE, París.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435148

Además de la coordinación de políticas, los CdG también tienen la responsabilidad de la gestión estratégica y el monitoreo de las principales metas prioritarias del gobierno. Durante la etapa de planificación, esto comprende colaborar con los ministerios de línea para fijar metas específicas y estrategias de implementación viables para alcanzarlas, así como alinear los recursos presupuestarios con las estrategias. Durante la implementación, consiste en dar seguimiento al progreso de las prioridades y apoyar a los sectores en la eliminación de obstáculos para facilitar un desempeño efectivo. En los últimos años se ha venido adoptando, a nivel mundial, un enfoque sistemático en la gestión del cumplimiento de las prioridades de gobierno (que algunos han dado en llamar "Deliverology" en inglés). Los mismos han sido liderados desde entidades de CdG, tanto al nivel nacional como al nivel subnacional de gobierno. Este énfasis en la gestión del cumplimiento ha hecho mejorar el logro de metas prioritarias en varios casos, lo que pone de relieve el valioso papel que pueden cumplir las unidades del CdG en este sentido.

La planificación es, cronológicamente, la primera función de la gestión estratégica. Con una sola excepción, todos los países de ALC que participaron en la encuesta han preparado un documento de visión estratégica para el país. En un solo país dicho documento es de carácter interno del gobierno, mientras que en todos los demás se da a conocer públicamente. Dos quintas partes de los países de ALC encuestados han preparado planes que cubren 10 o más años, y otro 40% de ellos cuentan con planes quinquenales. Los planes de largo plazo pueden resultar útiles en términos de previsión estratégica y de análisis prospectivo, pero plantean el reto de que deben mantener su vigencia como guías de actuación cuando cambian los gobiernos o cuando varía el contexto con respecto al momento en que fueron formulados.

El CdG toma parte en la redacción del documento de visión estratégica en dos terceras partes de los países de ALC. En los demás casos esa labor se deja por cuenta de los ministerios o instituciones sectoriales, consultores externos u organizaciones internacionales. Sin embargo, la participación del CdG es importante para asegurar que el programa verdaderamente responda a las prioridades de la máxima autoridad del gobierno y siga la orientación general del gobierno. Además, considerando que las iniciativas interministeriales se han hecho más corrientes en la mayoría de los países (véase la sección sobre coordinación de políticas), la participación del CdG es aún más importante.

En todos los países que responderon en la encuesta, el CdG participa en el monitoreo de la implementación de las políticas gubernamentales por parte de los ministerios de línea, principalmente mediante la fijación de metas de desempeño. Sin embargo, el uso de planes de acción para dicha implementación con plazos específicos es menos frecuente: 40% de los países los usan, mientras que en la OCDE los usa el 51,9% de los países miembros. La creación de unidades específicas adscritas al CdG para llevar a cabo esta tarea parece ser aún menos corriente, aunque hay excepciones, como las unidades de la Presidencia de la República de Colombia, del CdG de Paraguay y de Costa Rica, del Ministerio de la Presidencia de la República Dominicana y de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno de Honduras. Esto hace pensar que existe la oportunidad de mejorar el desempeño de la función de monitoreo adoptando algunos de las herramientas propias del enfoque de *Deliverology*, adaptándolos a las características y necesidades específicas de cada caso.

Metodología y definiciones

Los datos se recolectaron mediante la Encuesta BID-OCDE sobre la Organización y las Funciones del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe 2015. En la encuesta participaron 15 países. Los encuestados fueron funcionarios de alto nivel encargados de dar asesoría y apoyo directos a los jefes de gobierno, y la información dada por ellos corresponde al año 2015. Las cifras totales de la OCDE corresponden al conjunto de datos *Government at a Glance* y se remiten a las respuestas dadas por 27 países. El centro de gobierno (CdG) se definió como las organizaciones y unidades responsables por determinadas funciones transversales críticas (gestión estratégica, coordinación, monitoreo y mejora del desempeño, gestión política, comunicaciones y rendición de cuentas) relacionadas con prioridades principales del gobierno.

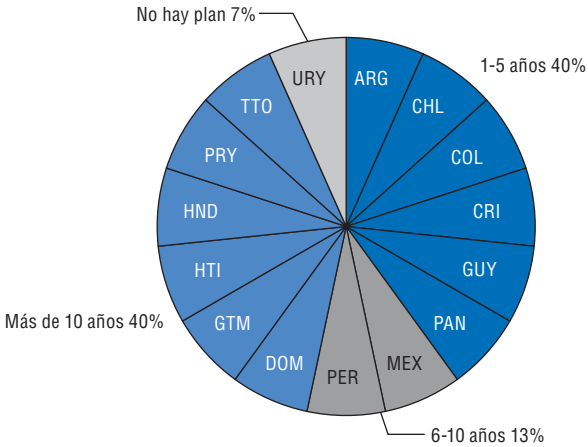
Bibliografía complementaria

ALESSANDRO, Martín, M. LAFUENTE y C. SANTISO (2014), *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., *https://publications.iadb.org/handle/11319/6674*.

BARBER, Michael (2015), How to Run a Government: So that Citizens Benefit and Taxpayers Don't Go Crazy, Penguin, Londres.

OCDE (2015), "Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government", GOV/PGC/MPM(2014)3, OCDE, París, *http://www2.oecd.org/oecdinfo/info.aspx?app=OLIScoteEN&Ref=GOV/PGC/MPm(2014)3*.

4.6. Período cubierto por los documentos de visión estratégica, 2015



Fuente: OCDE (2015), Encuesta BID-OCDE sobre la Organización y las Funciones del Centro de Gobierno en 2015, OCDE, París.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434667

4.7. Tipo de monitoreo de implementación de políticas aplicado por el CdG, 2015

	Plan de acción con plazos específicos	Metas de desempeño	Monitoreo (general)
Argentina	●	❍	●
Chile	●	●	●
Colombia	●	●	●
Costa Rica	❍	●	●
República Dominicana	●	●	●
Guatemala	❍	●	●
Guyana	●	●	●
Haití	❍	❍	●
Honduras	❍	●	●
México	●	●	●
Panamá	❍	❍	●
Paraguay	❍	●	●
Perú	❍	❍	●
Trinidad y Tobago	❍	❍	●
Uruguay	❍	●	❍
Total de ALC	**6**	**10**	**14**
Total de la OCDE	**14**	**10**	**25**

Leyenda:
● Sí
❍ No

Fuente: OCDE (2015), Encuesta BID-OCDE sobre la Organización y las Funciones del Centro de Gobierno en 2015, OCDE, París.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435157

© OCDE 2016

Capítulo 5

Prácticas y procedimientos presupuestarios

La autoridad presupuestaria central (APC) es la oficina encargada de liderar el proceso presupuestario y por lo tanto tiene la capacidad de influir en los mecanismos institucionales para la elaboración del presupuesto. Mediante la conducción del proceso presupuestario, la APC puede contribuir a lograr un presupuesto bien estructurado que, a su vez, provea dirección estratégica y cohesión al sector público.

La ubicación de la APC afecta la cantidad de coordinación necesaria para consolidar el presupuesto y puede ocasionar la duplicación de tareas, o causar conflictos entre las diferentes unidades involucradas. La mayoría de los países en ALC (82,3%) así como los miembros de la OCDE (87,5%) tienen la APC situada dentro del Ministerio de Finanzas y/o Economía. La APC se encuentra comúnmente en una oficina o departamento específico del ministerio; como por ejemplo, en los casos de Argentina, Barbados, Ecuador y Costa Rica, se halla en el departamento de presupuesto. En Colombia y República Dominicana, las funciones APC se dividen entre el ministerio de finanzas y el ministerio/departamento de planificación. En ambos casos, el ministerio de planificación es el encargado de evaluar y decidir sobre los proyectos de inversión que se incluirán en el presupuesto. En el caso de Brasil, el presupuesto es gestionado en su totalidad por una APC localizada en el ministerio de planificación, presupuesto y gestión que coordina para algunos aspectos (p. ej. directivas) con el ministerio de finanzas.

El director de la APC es a menudo el principal responsable de la planificación y la preparación del presupuesto gubernamental. Por otra parte, él/ella es responsable de la interacción con otras unidades de gasto y de mantener buenas relaciones con dichas unidades. En la mayoría de los países OCDE (63,6%) y un poco más de la mitad de los países de ALC, el director de la APC es un funcionario público de alto nivel, es decir, un funcionario del gobierno que esperaría permanecer en la posición cuando hay un cambio de gobierno. En casi la otra mitad de los países de ALC, los directores de la APC son nombramientos políticos. Por ejemplo, Costa Rica, República Dominicana, Haití, Paraguay y Perú tienen un director de la APC que por lo general, no se queda en la posición cuando hay un cambio de gobierno.

El número y tipo de tareas bajo la responsabilidad de la APC varía entre los diferentes países. En más de la mitad de los países de ALC y la OCDE, la APC tiene la responsabilidad exclusiva de la redacción de las circulares presupuestarias, la determinación de techos de gasto, la negociación con los ministerios competentes, el desarrollo de propuestas de presupuesto, la generación de presupuestos complementarios y la producción de informes de ejecución tanto a mitad de año, como de fin de año. En los países de ALC, más de dos tercios de las APCs tienes el papel de testificar ante el poder legislativo, mientras que en los países de la OCDE, un poco menos de un tercio testifican. Algunas otras tareas como el seguimiento del desempeño de los ministerios, la definición de la metodología para proyecciones macroeconómicas y fiscales, y las comunicaciones con el público en general, son responsabilidad compartida con otras instituciones u organismos (públicos o privados). Por ejemplo, en Honduras, Colombia, Jamaica y República Dominicana, la responsabilidad de producir estimaciones macroeconómicas se comparte entre la APC y el banco central.

Metodología y definiciones

Los datos corresponden a 2013, y se basan en las respuestas de los países a la Encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios 2013 de la OCDE. Los encuestados fueron principalmente altos funcionarios responsables del presupuesto en los países de ALC y en los países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las evaluaciones de los propios países sobre prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos central/federal y excluyen las prácticas a nivel estatal/local. Los totales de la OCDE se basan en las respuestas de 33 países miembros de la organización.

Una autoridad presupuestaria central (APC) es una entidad pública, o varias entidades coordinadas, que se encuentran a nivel central/nacional/federal de gobierno, responsables de la formulación del presupuesto y su supervisión. En muchos países, la APC es a menudo parte de una división o unidad que se encuentra dentro del ministerio de finanzas y/o economía. Las responsabilidades específicas varían según el país, pero en general, la APC es responsable de la formulación de propuestas de presupuesto, llevar a cabo negociaciones sobre el presupuesto con los ministerios y organismos, asignación y reasignación de los fondos. Esto garantiza el cumplimiento de las leyes de presupuesto, y en ocasiones llevan a cabo las evaluaciones de desempeño y/o estudios de eficiencia. Mientras que esta autoridad supervise la ejecución del presupuesto, no necesariamente se podrá llevar a cabo la función de tesorería de desembolso de los fondos públicos. Por último, un papel muy importante de la APC es supervisar y mantener la disciplina fiscal a nivel nacional.

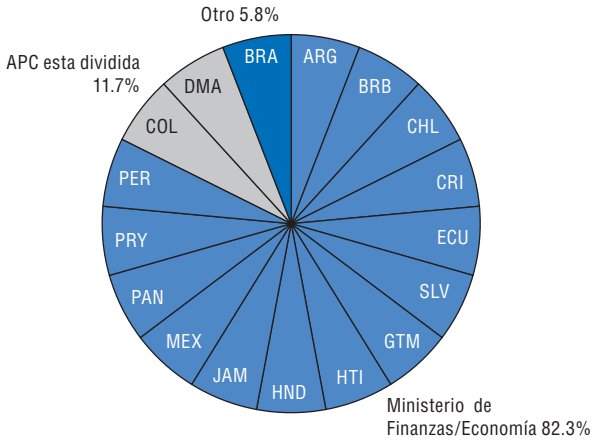
Otras lecturas

BID (2015), *Construyendo gobiernos efectivos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Guzmán, M., M. Marcel y M. Sanginés (2014), *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

OCDE (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en*

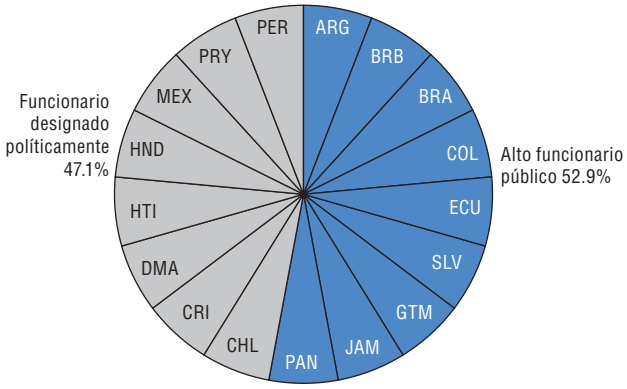
5.1. Ubicación de la APC, 2013



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

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434679

5.2. Director de la APC, 2013



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

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434683

5.3. Responsabilidades de la APC, 2013

País	Elaboración de la circular presupuestaria	Desarrollo de la metodología para proyecciones macroeconómicas	Desarrollo de la metodología para proyecciones fiscales	Dteterminación de techos presupuestarios para los ministerios	Negociaciones con ministerios	Elaboración de la propuesta de presupuesto del Ejecutivo	Presentaciones ante el Legislativo	Monitoreo del desempeño de los ministerios sectoriales	Preparación de presupuestos complementarios	Preparación de informes de fin de año	Comunicaciones con el público
Argentina	●	⊗	◗	◗	◗	◗	⊗	●	◗	◗	⊗
Barbados	●	⊗	●	⊗	●	◗	⊗	●	●	●	◗
Brasil	●	◗	◗	●	●	●	●	◗	●	⊗	●
Chile	●	◗	●	◗	●	●	●	◗	●	●	●
Colombia	●	⊗	●	●	●	◗	●	◗	◗	●	◗
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Repíblica Dominicana	●	◗	◗	●	●	●	●	●	●	●	◗
Ecuador	●	◗	◗	◗	◗	●	●	◗	●	◗	◗
El Salvador	●	◗	◗	●	◗	●	●	◗	●	●	◗
Guatemala	●	⊗	◗	●	●	●	◗	◗	●	◗	⊗
Haití	◗	●	●	◗	◗	●	◗	⊗	●	●	●
Honduras	●	⊗	●	●	●	●	●	◗	❍	●	●
Jamaica	●	◗	●	◗	●	●	◗	◗	●	◗	◗
México	●	◗	●	●	●	●	●	◗	●	●	●
Panamá	⊗	●	⊗	●	●	●	●	●	●	●	⊗
Paraguay	●	⊗	⊗	●	◗	●	●	◗	◗	●	●
Perú	●	⊗	⊗	●	●	●	●	●	●	●	⊗
Total ALC											
●	15	3	8	11	12	14	12	6	13	12	7
◗	1	7	6	5	5	3	3	10	3	4	6
⊗	1	7	3	1	0	0	2	1	0	1	4
❍	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Total OCDE											
●	28	8	11	23	27	27	11	8	25	20	11
◗	3	12	18	5	5	6	10	18	6	11	15
⊗	1	13	4	4	1	0	8	5	1	2	7
❍	1	0	0	1	0	0	4	2	1	0	0

Leyenda
● Responsabilidad única de la APC
◗ Responsabilidad compartida entre la APC y otras instituciones
⊗ No es responsabilidad de la APC
❍ No aplica
Nota: En el caso de Honduras no se producen presupuestos suplementarios.
Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435166

La formulación del presupuesto implica consulta y negociación con los ministerios y otras unidades de gasto. Uno de los principales objetivos de la autoridad presupuestaria central (APC) es la consolidación de una propuesta de presupuesto que refleje las prioridades de política y tome en cuenta tanto la trayectoria del gasto, como los compromisos financieros existentes. Comúnmente, como medio de garantizar la disciplina fiscal y señalar las prioridades políticas, se establecen techos de gasto a las solicitudes iniciales por parte de las unidades correspondientes. En el curso del proceso para establecer los techos presupuestarios, pueden surgir desacuerdos entre la APC y los ministerios competentes sobre la asignación de recursos. Tales controversias requieren la resolución por un tercero que posea la autoridad de decidir sobre cuestiones presupuestarias y la capacidad de equilibrar los intereses representados en el presupuesto.

El establecimiento de techos de gasto a los ministerios es una práctica habitual en el 71% de los países de ALC que fueron encuestados, siendo ligeramente más alto que en los países miembros de la OCDE (64%). Países como Argentina, Barbados, Brasil, Chile y Ecuador establecen límites máximos para el gasto total del ministerio sectorial. Colombia es el único país de ALC que establece límites exclusivamente para las agencias u otro nivel organizacional. En Honduras y México, los techos se determinan para otros niveles agregados (por ejemplo, por programa o sector). Panamá reportó que los techos no se establecen en las solicitudes presupuestarias iniciales.

La resolución de conflictos entre ministerios durante la formulación del presupuesto, es responsabilidad del ministro de hacienda o finanzas en la mitad de los países de ALC, como por ejemplo en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Paraguay. En los casos de Argentina, Chile y Guatemala las disputas son resueltas por el presidente; mientras que en Jamaica, Perú, Brasil y República Dominicana, los desacuerdos son resueltos ya sea por el gabinete o un comité ministerial.

Excepcionalmente, algunas partidas pueden ser excluidas de la propuesta de presupuesto; sin embargo, se espera que sean incluidas en la documentación presupuestaria. Los gastos extrapresupuestarios tienden a involucrar a las transacciones tales como las actividades cuasi fiscales de las empresas públicas, créditos proporcionados o garantizados por el gobierno, o fondos de la seguridad social. En algunas ocasiones, los gastos extrapresupuestarios no se pueden controlar de manera efectiva a través del proceso presupuestario y con el tiempo puede ocasionar problemas para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Los gastos extrapresupuestarios no son tan comunes en los países de ALC como lo son en los países miembros de la OCDE. Existen fondos de emergencia o contingencia en el 29% de los países de ALC, por ejemplo, en Chile, Costa Rica, República Dominicana, Haití y Panamá. Sólo el 18% de los países de ALC reportan los gastos extrapresupuestarios clasificados como garantías de préstamos y el 12% los clasificados como fondos de capital de seguridad social o de infraestructura. En la mayoría de los casos (57%) la información sobre estos fondos se incluye en la documentación del presupuesto. Mientras tanto, el 39% de los países miembros de la OCDE reportan sus gastos extrapresupuestarios clasificados como fondos de la seguridad social, el 36% los clasificados como garantías de préstamos, el 21% los clasificados como fondos de capital de infraestructura y 15% los reportados como fondos de emergencia o contingencia. La información sobre estos fondos se incluye en la documentación del presupuesto para la mayoría de los países miembros de la OCDE, alcanzando más del 75% en el caso de los fondos de la seguridad social y las garantías de préstamos.

Metodología y definiciones

Los datos corresponden a 2013, y se basan en las respuestas de los países a la Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios 2013 de la OCDE. Los encuestados fueron principalmente altos funcionarios responsables del presupuesto en los países de ALC y en los países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las evaluaciones de los propios países sobre prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos central/federal y excluyen las prácticas a nivel estatal/local. Los totales de la OCDE se basan en las respuestas de 33 países miembros de la OCDE.

Un techo de gasto agregado es el límite superior cuantitativo sobre la totalidad, o gran parte de los gastos del gobierno, que se fijan para un año específico, generalmente expresado en valores absolutos.

Los gastos extrapresupuestarios corresponden a transacciones financieras que no se contabilizan en el presupuesto.

Otras lecturas

Robinson, Marc (2016), "The coverage of aggregate expenditure ceilings", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2015/1, OCDE, París.

BID (2015), *Construyendo gobiernos efectivos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Guzmán, M., M. Marcel y M. Sanginés (2014), *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

OCDE (2014), *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en*

Notas para los gráficos

5.6: En el caso de República Dominicana, las disputas son resueltas por el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. En el caso de Brasil, los conflictos se resuelven por la Secretaría Federal de Presupuesto que está compuesto por los Ministerios de Planificación y Economía; para los casos más complicados, el Ministerio de la Presidencia (Casa Civil) interviene. Los datos de Haití no están disponibles.

5.4. Techos presupuestarios a las solicitudes de gasto de cada ministerio, 2013

	Techos a las solicitudes iniciales de gasto			
País	Gasto total del ministerio sectorial	Nivel de gasto del organismo u otro nivel organizacional	Otros niveles agregados (p. ej., por programa o sector)	No existen dichos límites
Argentina	●	❍	❍	❍
Barbados	●	❍	❍	❍
Brasil	●	❍	❍	❍
Chile	●	❍	●	❍
Colombia	❍	●	❍	❍
Costa Rica	●	❍	❍	❍
República Dominicana	●	❍	●	❍
Ecuador	●	❍	●	❍
El Salvador	●	❍	❍	❍
Guatemala	●	●	❍	❍
Haití	●	❍	❍	❍
Honduras	❍	❍	●	❍
Jamaica	●	❍	❍	❍
México	❍	❍	●	❍
Panamá	❍	❍	❍	●
Paraguay	●	❍	❍	❍
Perú	❍	❍	●	❍
Total ALC	**17**	**17**	**17**	**17**
●	12	2	6	1
❍	5	15	11	16
Total OCDE	**33**	**33**	**33**	**33**
●	21	4	12	5
❍	12	29	21	28

Leyenda:
● Sí
❍ No
Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435175

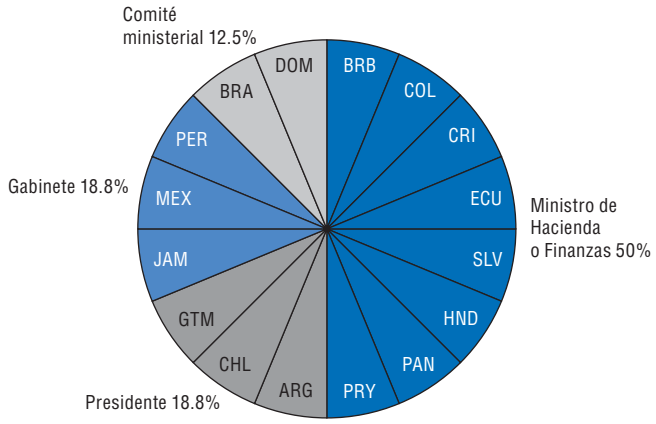
5.5. Tipos de gasto extrapresupuestario e inclusión en el presupuesto, 2013

	Gastos extrapresupuestario				
País	Fondos de la seguridad social	Garantías sobre préstamos	Infraestructura/fondos de capital	Actividades cuasi fiscales de las empresas públicas	Fondos para emergencias/ contingencias
Argentina	❍	■	❍	❍	❍
Barbados	❍	❍	❍	❍	❍
Brasil	❍	❍	❍	❍	❍
Chile	❍	❍	❍	❍	■
Colombia	■	●	❍	❍	❍
Costa Rica	●	●	●	●	●
República Dominicana	❍	❍	❍	❍	■
Ecuador	❍	❍	❍	❍	❍
El Salvador	❍	❍	❍	❍	❍
Guatemala	❍	❍	❍	❍	❍
Haití	❍	❍	❍	❍	■
Honduras	❍	❍	❍	❍	❍
Jamaica	❍	❍	❍	❍	❍
México	❍	❍	■	■	❍
Panamá	❍	❍	❍	❍	■
Paraguay	❍	❍	❍	❍	❍
Perú	❍	❍	❍	❍	❍
Total ALC	**17**	**17**	**17**	**17**	**17**
■	1	1	1	1	4
●	1	2	1	1	1
❍	15	14	15	15	12
Total OCDE	**33**	**33**	**33**	**33**	**33**
■	10	9	4	3	3
●	3	3	3	3	2
❍	20	21	26	27	28

Leyenda:
■ Existe y está incluída en la documentación presupuestaria
● Existe y no está incluída en la documentación presupuestaria
❍ No existe
Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435183

5.6. Actor facultado para resolver conflictos entre ministerios durante la formulación del presupuesto, 2013



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

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434691

El proceso presupuestario consiste generalmente en cuatro etapas. La primera etapa corresponde a la formulación de la propuesta de presupuesto del ejecutivo; la segunda etapa consiste en la discusión parlamentaria de la propuesta y aprobación de la ley de presupuesto. En la tercera etapa, se implementa la propuesta, y en la cuarta etapa, se evalúa la ejecución del presupuesto.

La aprobación del presupuesto es responsabilidad de la rama legislativa. La participación activa del congreso en el proceso presupuestario se considera como parte esencial de la democracia. Sin embargo, las enmiendas por parte del congreso al presupuesto podrían tener consecuencias negativas sobre los resultados de la política fiscal. Los miembros de la legislatura podrían tener un horizonte de corto plazo al decidir sobre la asignación de recursos. Además, los intereses de la legislatura pueden centrarse en maximizar el gasto asignado a electorados específicos. La falta de alineación entre los incentivos del ejecutivo y el legislativo, es a menudo la mayor preocupación en la fase de aprobación parlamentaria del presupuesto.

Tanto los países de ALC como los de la OCDE incorporan componentes similares en su presentación del presupuesto al parlamento. En el caso de los países de la región, más del 75% incluye los objetivos de política fiscal a mediano plazo, las perspectivas sobre los ingresos y gastos totales a mediano plazo, los supuestos macroeconómicos y las prioridades presupuestarias. La principal diferencia entre ambos grupos de países es el grado de detalle en el que las apropiaciones son presentadas para su aprobación legislativa. En el caso de los países miembros de la OCDE, 87.8% presentan apropiaciones presupuestarios pormenorizadas al parlamento, en comparación con el 68.7% en la región de ALC. México es el único país de ALC que incluye la perspectiva a largo plazo (más de 10 años) en los ingresos y gastos totales al momento de presentar documentos al congreso.

Las leyes que regulan el sistema presupuestario establecen las atribuciones formales del poder legislativo y los mecanismos de decisión durante el proceso presupuestario. Las limitaciones legales y prácticas presupuestarias varían mucho de un país a otro. En casi la mitad de los países de ALC, el congreso posee autoridad sin restricciones para incluir modificaciones presupuestarias, lo que significa que el parlamento puede introducir cambios que podrían aumentar el gasto o reducir los ingresos, aumentando el riesgo de deterioro de la situación fiscal e incremento de la deuda pública. En un poco más de un tercio de los países de ALC, el poder legislativo sólo está autorizado a recortar elementos existentes. Colombia es el único país de la región en donde el parlamento puede modificar el proyecto de ley de presupuesto del ejecutivo si los gastos tienen ingresos correspondientes para justificarlo.

Si el presupuesto no es aprobado por el congreso antes del inicio del año fiscal, el 35% de los países de ALC, entre ellos Argentina, República Dominicana y Panamá, aplican el presupuesto del año anterior en forma provisional. Para casi un tercio de los países de ALC, incluyendo Costa Rica, Perú y Chile, la propuesta de presupuesto presentada por el ejecutivo entraría en efecto. En otros casos específicos, como Guatemala, el presupuesto del año anterior se aplica, pero puede ser modificado por la legislatura; y en el caso de Paraguay, el presupuesto del año anterior se aplica para todo el año fiscal.

Metodología y definiciones

Los datos corresponden a 2013, y se basan en las respuestas de los países a la Encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios 2013 de la OCDE. Los encuestados fueron principalmente altos funcionarios responsables del presupuesto en los países de ALC y en los países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las evaluaciones de los propios países sobre prácticas y procedimientos actuales. Los totales de la OCDE se basan en las respuestas de 33 países miembros de la organización. Los datos se refieren solo a los gobiernos central/federal y excluyen las prácticas a nivel estatal/local. Una asignación es la designación de los fondos en el presupuesto para un programa o una organización gubernamental.

La propuesta de presupuesto del ejecutivo es desarrollada por la APC tras las negociaciones iniciales y estimaciones proporcionadas por los ministerios de línea/agencias. La naturaleza de la propuesta de presupuesto del ejecutivo puede variar de un país a otro. La propuesta de presupuesto abarca la propuesta principal del ejecutivo, así como cualquier documento de apoyo que esté vinculado a la misma.

Los términos “legislatura”, “parlamento” y “congreso” se utilizan como sinónimos para indicar el órgano legislativo de un país, aún cuando el término “parlamento” es más apropiado en los sistemas de gobierno parlamentario, y “legislatura” o “congreso” se utiliza con mayor frecuencia en países con sistemas presidenciales.

Otras lecturas

Santiso, C. y M. Varea (2013), “Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los Parlamentos en América Latina y el Caribe”, Banco Interamericano de Desarrollo Resúmen de Políticas No. IDB-PB-194, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Hallerberg, M., C. Scartascini, y E. Stein (2009), *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Notas para los gráficos

5.8: De acuerdo a la ley colombiana, el parlamento puede modificar el proyecto de presupuesto del Ejecutivo si los gastos tienen un ingreso correspondiente para justificarlo.

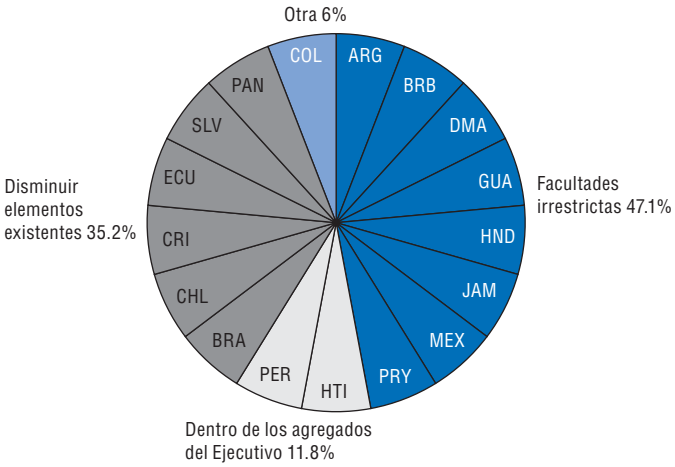
5.7. Elementos incluídos en los documentos del presupuesto en la presentación al Congreso, 2013

País	Objetivos de la política fiscal para el mediano plazo	Supuestos macroeconómicos	Prioridades presupuestarias	Metas de desempeño no financiero	Perspectiva de mediano plazo respecto del ingreso y gasto total	Perspectiva de largo plazo respecto del ingreso y gasto total (10+ años)	Asignaciones claramente definidas sometidas a votación en el Congreso	Vínculos entre las asignaciones y las unidades administrativas	Texto de legislación para las políticas propuestas en el presupuesto
Argentina	●	●	●	●	●	❍	●	●	❍
Barbados	❍	❍	❍	❍	❍	❍	●	●	❍
Brasil	●	●	●	●	●	❍	●	●	●
Chile	●	●	●	●	●	❍	●	●	●
Colombia	●	●	●	❍	❍	❍	❍	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	●	❍	●	●	●
República Dominicana	●	●	●	❍	●	❍	●	●	●
Ecuador	❍	●	❍	❍	●	❍	●	❍	❍
El Salvador	●	●	●	❍	●	❍	❍	●	❍
Guatemala	●	●	●	●	●	❍	❍	●	●
Haití	❍	●	●	●	●	❍	●	●	●
Honduras	●	●	●	●	●	❍	●	❍	●
Jamaica	●	●	●	❍	●	❍	●	●	❍
México	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Panamá	❍	❍	●	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Paraguay	●	●	●	●	●	❍	❍	❍	❍
Perú	●	●	●	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Total ALC									
●	13	15	15	9	13	1	11	12	9
❍	4	2	2	6	4	16	6	5	6
Total OCDE									
●	31	30	31	24	25	8	29	29	19
❍	2	3	2	9	8	25	4	4	14

Leyenda:
● Sí
❍ No
Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435193

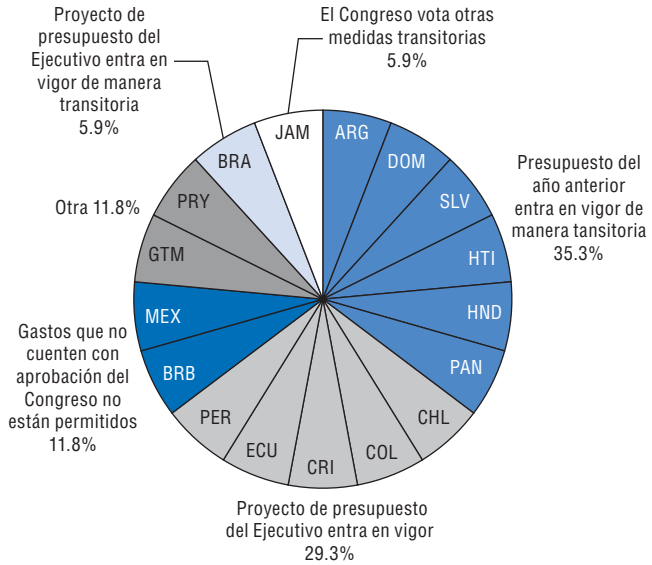
5.8. Atribuciones formales del Congreso para enmendar, 2013



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

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434706

5.9. Consequences if the budget is el proyecto de presupuesto del Ejecutivo, 2013



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

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434711

Uno de los principales objetivos de los gobiernos debe de ser la sostenibilidad de las finanzas públicas. Políticas y programas específicos tienen implicaciones que van más allá del año fiscal. Cuando estos aspectos no se tienen en cuenta, las finanzas públicas y el éxito de las políticas pueden verse afectados negativamente (programas que se inician pero sus necesidades de financiamiento a largo plazo no pueden ser aseguradas). Además, las sociedades se enfrentan a desafíos socioeconómicos a largo plazo que podrían afectar las condiciones económicas en el futuro. Las proyecciones fiscales pueden ayudar a identificar los probables gastos futuros en función de la evolución demográfica y económica prevista, y pueden contribuir a la discusión política de una agenda de reforma más amplia.

La mayoría de los países de la OCDE se enfrentan a una creciente población de edad avanzada, mayor longevidad y una mayor demanda de servicios de salud. El panorama es algo diferente en la región de ALC, donde en la mayoría de los países la población es aún relativamente joven. Sin embargo, existen diferentes retos en el contexto de ALC, por ejemplo, se espera que el aumento del tamaño de la clase media intensifique la demanda de servicios sociales en los próximos años. De acuerdo con las respuestas a la encuesta, las proyecciones fiscales a largo plazo son poco comunes en la región de ALC. Más del 75% de los países de ALC producen estimaciones que alcanzan un máximo de cinco años. Barbados, Colombia y Ecuador producen estimaciones de entre 6 y 10 años, mientras que Chile es el único país de ALC que publica estimaciones de entre 11 y 30 años. En contraste, ocho países miembros de la OCDE producen estimaciones que abarcan entre 31 y 50 años, mientras que Dinamarca prepara estimaciones que cubre más de 50 años. Tales proyecciones a largo plazo abarcan todos los activos y pasivos en base a valores devengados, y también los activos y pasivos asociados a los gastos e ingresos futuros proyectados por el gobierno.

Los derechos adquiridos y gastos en programas sociales constituyen una parte importante del gasto público. La mayoría de los países de la OCDE (72%) y un poco más de un tercio de los países de ALC, incluyendo Brasil, Costa Rica, Jamaica y Panamá, reportaron haber tomado en cuenta en el presupuesto, los potenciales riesgos fiscales asociados con el gasto correspondiente a derechos adquiridos (efectos fiscales si el gasto en derechos adquiridos fue mayor de lo proyectado en el presupuesto). Colombia estima los potenciales riesgos fiscales únicamente para los programas por encima de un determinado umbral de gasto.

La mayoría de las proyecciones fiscales en los países de la OCDE y ALC incluyen elementos similares (por ejemplo, tasa de crecimiento esperada, tasas de cambio y tasas de interés). Sin embargo, la incidencia de algunos componentes considerados en las proyecciones varía entre los grupos. Mientras que el 97% de los países de la OCDE considera las tendencias en el desempleo, la cifra es menor para los países de ALC, alcanzando 31%. De manera similar, una mayor proporción de países pertenecientes a la OCDE toma en cuenta cambios demográficos (88%) y flujos de migración (58%) en comparación con el 44% y 38% respectivamente en la región de ALC. Una proporción similar en los países de la OCDE (73%) y ALC (75%) incluyen obligaciones de pensiones de los funcionarios en sus proyecciones.

Metodología y definiciones

Los datos corresponden a 2013, y se basan en las respuestas de los países a la Encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios 2013 de la OCDE. Los encuestados fueron principalmente altos funcionarios responsables del presupuesto en los países de ALC y en los países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las evaluaciones de los propios países sobre prácticas y procedimientos actuales. Totales de la OCDE se basan en las respuestas de 33 países miembros de la organización.

Un derecho adquirido es una disposición de la ley que establece una base jurídica para obtener una asignación de fondos públicos, a veces considerado como un privilegio de un grupo específico que causa rigidez presupuestaria. El derecho puede ser concedido a un individuo, un hogar, u otro beneficiario designado o grupo de beneficiarios. Usualmente, la ley establece requisitos de elegibilidad y un calendario de pagos o una fórmula mediante la cual se calculan los pagos. Normalmente, la ley no especifica el gasto total para la prestación; el total del gasto podría ser para un sector u objetivo específico. Por ejemplo, seguridad social, compensación por desempleo, sector de educación, asignaciones familiares y pagos por incapacidad, en algunos casos, son prestaciones que se otorgan a clases particulares de la población que tienen derecho a recibir dinero del tesoro público.

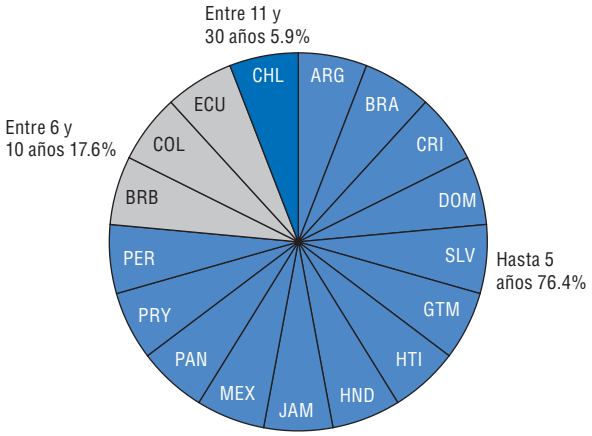
"Base de devengados" se refiere a las transacciones que se presupuestan o se reconocen en los informes financieros en el momento en que se produce el evento económico subyacente, independientemente de cuando el dinero es recibido o pagado.

Otras lecturas

Irwin, T. (2016), "The whole elephant", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 14/3, OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/budget-14-5jrw6591hns1*.

Filc, G. y C. Scartascini (2010), "Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

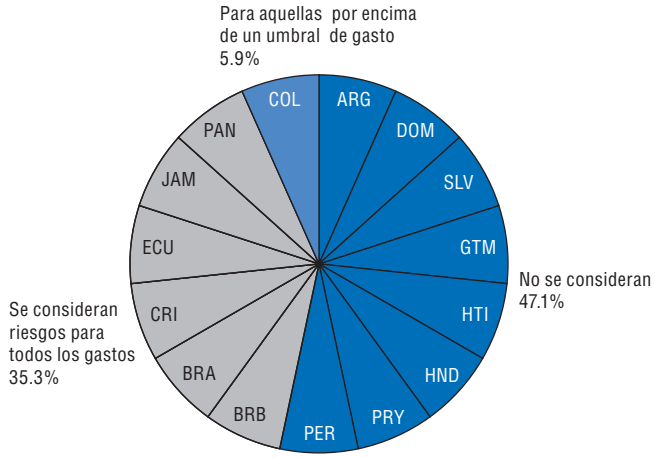
5.10. Años que abarcan las proyecciones fiscales de largo plazo, 2013



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

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434724

5.11. Medida en la que el presupuesto considera riesgos a gastos de derechos adquiridos, 2013



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

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434732

5.12. Enlace entre proyecciones de largo plazo y el presupuesto, 2013

País	¿Es requisito que el presupuesto se base en proyecciones fiscales de largo plazo?	Elementos considerados en las proyecciones de largo plazo								
		Tasa de crecimiento económico	Tendencias de desempleo	Tasas de interés a largo plazo de deuda pública	Tipo de cambio	Flujos de migración	Cambios demográficos (excluída la migración) - envejecimiento, crecimiento de la población	Costos de atención de salud	Contabilidad intergeneracional	Obligaciones relativas a pensiones de funcionarios públicos
Argentina	●	●	●	●	●	❍	❍	❍	❍	●
Barbados	●	●	❍	●	❍	❍	❍	●	❍	●
Brasil	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Chile	●	●	●	●	●	❍	●	●	●	●
Colombia	●	●	❍	●	●	●	●	●	●	●
Costa Rica	●	●	❍	●	❍	❍	❍	●	❍	●
República Dominicana	●	●	❍	●	●	●	●	●	●	●
Ecuador	●	●	❍	●	❍	❍	❍	●	❍	❍
El Salvador	●	●	❍	●	●	●	●	●	●	●
Guatemala	●	●	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	●
Haití	❍	●	❍	❍	●	❍	❍	❍	❍	❍
Honduras	❍	●	❍	●	❍	❍	❍	●	❍	●
Jamaica	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
México	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Panamá	❍	●	❍	❍	❍	❍	❍	●	❍	❍
Paraguay	❍	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Perú	❍	●	❍	❍	●	❍	❍	❍	❍	❍
Total ALC										
●	12	16	5	12	10	6	7	12	7	12
❍	5	0	11	4	6	10	9	4	9	4
..	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Total OCDE										
●	12	33	32	29	19	19	29	28	7	24
❍	17	0	1	4	14	14	4	5	26	9

Leyenda:
● Sí
❍ No
.. No disponible
Fuente: OCDE (2013), Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435202

Existen varias razones para la adopción de presupuestos complementarios. Estas incluyen la implementación de nuevas políticas, cambios imprevistos en las condiciones económicas, desastres naturales, emergencias, obligaciones legales inesperadas y la reasignación de fondos. Sin embargo, el uso frecuente de presupuestos complementarios puede reflejar procedimientos de preparación del presupuesto inadecuados, costeo inapropiado de programas o la imposibilidad gubernamental para restringirse a las políticas presupuestarias anunciadas.

De acuerdo con los resultados de la encuesta, más del 50% de los países de ALC aprobó presupuestos complementarios durante los últimos tres años bajo estudio, la cual es una cifra similar para los países miembros de la OCDE. Las razones para aprobar presupuestos complementarios son diversas. Un tercio de los países de ALC lo atribuyó a cambios en las previsiones económicas, y una cuarta parte a eventos de emergencia, siendo ejemplos notables el terremoto que ocurrió en Haití en 2010, o las inundaciones que se produjeron en 2011 en Colombia. Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Jamaica y Perú aprobaron presupuestos complementarios en cada uno de los tres años comprendidos entre 2010 y 2012. En el caso del Perú, la razón principal para la aprobación de presupuestos complementarios fue el traslado de vigencias de un año a otro. En Brasil, los presupuestos complementarios fueron usados para transferir fondos de una asignación a otra, mientras que en Costa Rica se utilizaron para incorporar nuevos recursos de préstamos aprobados por el congreso, así como de nuevos recursos tributarios.

Los fondos de reserva se establecen principalmente para otorgar flexibilidad presupuestaria a los gobiernos frente a gastos imprevistos tales como desastres naturales, conflictos externos, crisis económicas y epidemias. Tales reservas son comúnmente sujetas a regulaciones que definen el tamaño del fondo, la naturaleza del gasto y las reglas para activar la reserva de gasto por parte de las unidades gubernamentales. Los fondos de reserva se establecen en alrededor del 75% de los países miembros de la OCDE y sólo en la mitad de los países de ALC, incluyendo República Dominicana, Honduras y Jamaica. La razón más común para el establecimiento de fondos de reserva en la región de ALC es hacer frente a gastos imprevistos, seguido por el financiamiento de nuevas iniciativas políticas. Seis países de ALC (Argentina, Brasil, República Dominicana, Honduras, Panamá y Paraguay) reportaron que, en menor medida, los fondos de reserva también se utilizan para compensar errores significativos en las proyecciones macroeconómicas y otros supuestos que sustentan el presupuesto. En el caso de Ecuador, no existen fondos de reserva, sin embargo, la ley estipula que es posible modificar el presupuesto hasta un 15% sin la aprobación de la legislatura.

Metodología y definiciones

Los datos corresponden a 2013, y se basan en las respuestas de los países a la Encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios 2013 de la OCDE. Los encuestados fueron principalmente funcionarios superiores responsables del presupuesto en los países de ALC y en los países miembros de la OCDE. Las respuestas representan las evaluaciones de los propios países sobre prácticas y procedimientos actuales. Los datos se refieren solo a los gobiernos central/federal y excluyen las prácticas a nivel estatal/local. Totales de la OCDE se basan en las respuestas de los 33 países miembros de la OCDE.

Un presupuesto complementario o suplementario contiene propuestas de enmiendas al presupuesto principal anual. Este es el mecanismo con el que el gobierno busca la aprobación legislativa para el gasto que difiere del presupuesto y asignaciones originales. A los presupuestos suplementarios se les da fuerza legal a través del ajuste o asignaciones suplementarias.

Un fondo de reserva, también llamado fondo de reserva de contingencia, es un fondo separado o una disposición de presupuesto destinado a satisfacer las necesidades imprevistas e inevitables requerimientos que puedan surgir durante el año fiscal, como desastres naturales o conflictos armados.

Una asignación presupuestaria se define como una autorización de un fondo específico para un programa específico para adquirir obligaciones por un propósito y período de tiempo. Las asignaciones anuales se realizan a través de las leyes anuales de presupuesto. Las asignaciones presupuestarias complementarias se conceden a menudo con posterioridad a la ley anual, si la asignación anual es insuficiente para cumplir con los fines especificados.

Otras lecturas

Lienert, I. (2010), “Role of the Legislature in Budget Processes”, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

Phaup, M. y C. Kirschner (2010), “Budgeting for Disasters: Focusing on the Good Times”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2010/1, OCDE, París.

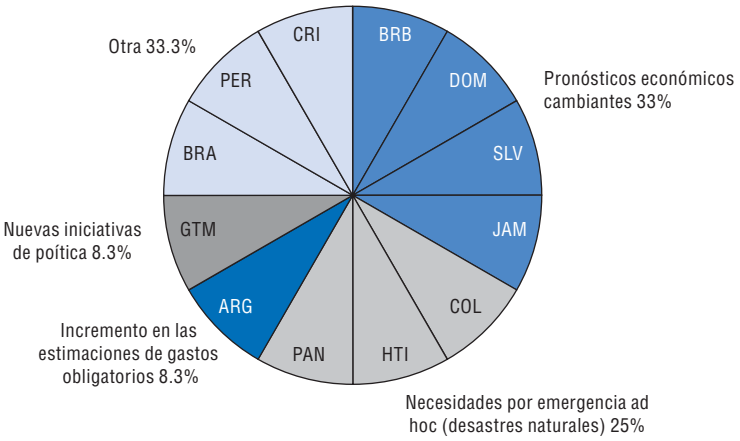
5.13. Países que han aprobado presupuestos complementarios y han reportado tener fondos de reserva en el transcurso de los últimos 3 años, 2013

País	Aprobación de presupuestos complementarios			Existencia de fondos de reserva
	2010	2011	2012	
Argentina	●	●	●	●
Barbados	●	●	❍	❍
Brasil	●	●	●	●
Chile	❍	❍	❍	●
Colombia	❍	●	●	●
Costa Rica	●	●	●	❍
República Dominicana	●	●	●	●
Ecuador	❍	❍	❍	❍
El Salvador	●	●	●	❍
Guatemala	●	●	●	❍
Haití	●	❍	❍	❍
Honduras	❍	❍	❍	●
Jamaica	●	●	●	●
México	❍	❍	❍	❍
Panamá	❍	❍	❍	❍
Paraguay	❍	❍	❍	❍
Perú	●	●	●	●
Total ALC				
●	10	10	9	8
❍	7	7	7	9
Total OCDE				
●	22	22	x	25
❍	11	11	x	8

Leyenda:
● Sí
❍ No
X No disponible
Nota: En el caso de Ecuador la ley establece que es posible modificar el presupuesto hasta un 15% sin la aprobación de la legislatura.
Fuente: 2013 OECD survey on Budget Practices and Procedures

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435213

5.14. Razón principal para aprobar presupuestos complementarios, 2013



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

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434746

Una de las características clave de los sistemas de salud en los países de ALC es su fragmentación, tanto en términos de prestación de servicios como en términos de financiamiento. La mayoría de los países de ALC tienen al menos dos, y a veces hasta cuatro esquemas diferentes de financiamiento de los sistemas de salud. Algunos países se basan más en un sistema público financiado a través de los ingresos del presupuesto del gobierno, mientras que otros dependen del sistema de seguro social de salud, o seguros de salud obligatorios con administradores privados o públicos. Las aseguradoras voluntarias privadas también tienen una presencia fuerte en la región, pero la población cubierta por este sistema es muy pequeña y por lo general tiene altos niveles de ingresos.

La población cubierta por cada uno de estos regímenes varía mucho de un país a otro. En algunos países (p. ej. Belice, Paraguay y Brasil), el sector público proporciona acceso a servicios de salud para toda la población; sin embargo, la cobertura no refleja necesariamente la calidad del sistema, y algunas categorías de personas también están cubiertas por otros sistemas de financiación de salud. El porcentaje de personas que no están cubiertos por ningún sistema de salud es relativamente bajo en los países estudiados. Sin embargo, el paquete de bienes y servicios cubiertos difieren de un país a otro, y por lo general no es tan exhaustivo como en los países de la OCDE.

Los ingresos del gobierno central son un componente clave para la financiación del progreso hacia la cobertura universal de salud en América Latina y el Caribe. De hecho, la gran proporción de la población en la economía informal reduce la posibilidad de depender de las contribuciones basadas en los salarios. Mientras que muchos países de la región han aumentado su gasto público en salud, rigideces y subdivisiones en los sistemas de finanzas públicas a menudo restringen el uso eficiente de dichos ingresos. La fragmentación de los sistemas financieros también crea retos para coordinar, supervisar y mejorar la eficiencia en los sistemas de salud.

El gasto en salud no siempre está incluido totalmente en el presupuesto público. Por otra parte, casi todos los países tienen un presupuesto separado para el sistema de seguridad social de salud. Tiende a haber muy poca información sobre los gastos de las compañías de seguros de salud social. Su presupuesto no requiere una aprobación legislativa por separado, pero algunos países requieren la aprobación de una entidad pública diferente, como la Contraloría General de la República de Costa Rica o el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) en Perú. La mitad de los países estudiados incluyen información sobre el sistema de seguro de salud en el proceso de presupuesto central, por lo que es difícil tener una política intersectorial para garantizar la sostenibilidad fiscal del sistema de salud en su conjunto.

Superar la fragmentación y mejorar la coordinación es un desafío clave para aumentar la eficiencia del gasto en salud en la región de ALC. Algunos países, como Uruguay y Colombia, han hecho grandes esfuerzos para tener un sistema de salud más integrado, donde todos los sectores de la población puedan tener igualdad de acceso a una canasta común de servicios de salud.

Metodología y definiciones

La mayoría de los datos presentados provienen de la Encuesta a Funcionarios de Alto Rango en Presupuesto sobre las Prácticas Presupuestarias en Salud, adaptada específicamente para América Latina y el Caribe, llevada a cabo entre noviembre de 2015 y febrero de 2016. La encuesta fue respondida por 13 países de ALC. Una encuesta de seguimiento fue contestada entre marzo y mayo de 2016, recopilando datos adicionales sobre temas claves para la region. El seguimiento de esta encuesta fue respondida por todo los encuestados iniciales, a excepción de Honduras. Los resultados fueron presentados y discutidos en la primera Reunión de la Red de Sistemas de Salud para ALC de la OCDE en julio de 2016.

Los esquemas de financiación de financiamiento de la salud pública proveen derecho automático para todos los ciudadanos/residentes, o para un grupo específico de la población (por ejemplo, de menores ingresos), y se financian a través de los ingresos presupuesarios del gobierno (principalmente impuestos). Los planes de seguro social proporcionan acceso a servicios de salud para grupos específicos de la población, a través de la participación obligatoria y la elegibilidad en base a un pago de una contribución no relacionada con riesgo (por ejemplo, las contribuciones pagadas por empleadores y/o empleados para la salud). Los seguros privados se refieren a los sistemas de seguro financiados a través de las primas de salud privada.

Otras lecturas

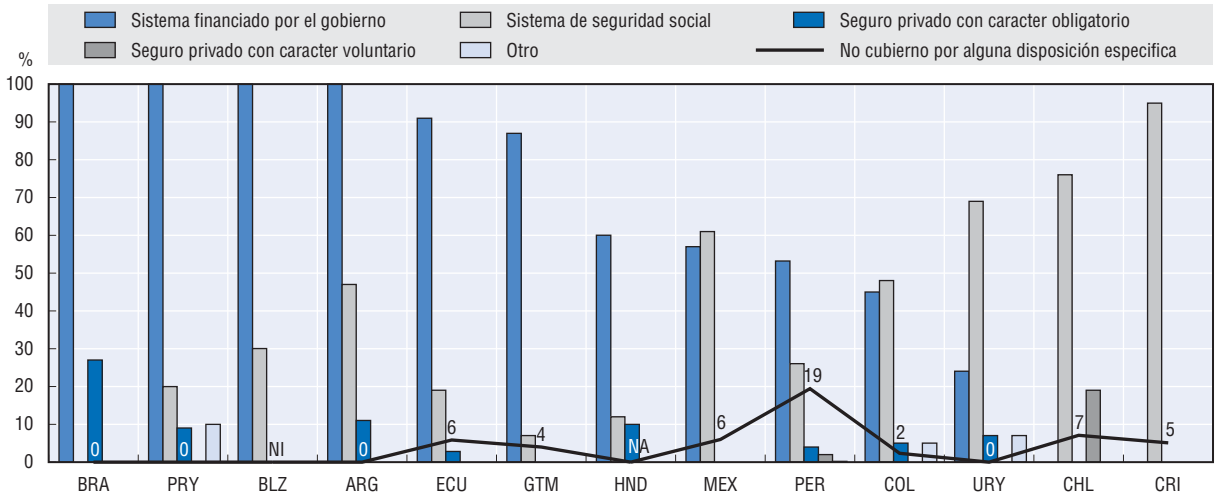
OCDE (en preparación 2016), “Health financing and budget practices for health in Peru”, *OECD Journal on Budgeting*, OCDE, París.

Notas para los gráficos

5.15: El Seguro Social de salud en Belice solo cubre accidentes o enfermedades de origen laboral. Belice, Guatemala y Chile tienen sistemas de seguro de salud privado voluntario, pero la información sobre la cobertura no está disponible. Guatemala y Chile tienen otro tipo de sistema que financia la salud, pero información sobre la cobertura no está disponible. Honduras no dio respuesta sobre el porcentaje de la población no cubierta por ninguna disposición explicita. Belice no tiene información disponible sobre el porcentaje de la población no cubierta por ninguna disposición explicita. Información sobre la cobertura de los seguros sociales de salud de Ecuador fue obtenida del Ministerio de Salud.

5.16 y 5.17: Honduras no respondió a esta pregunta.

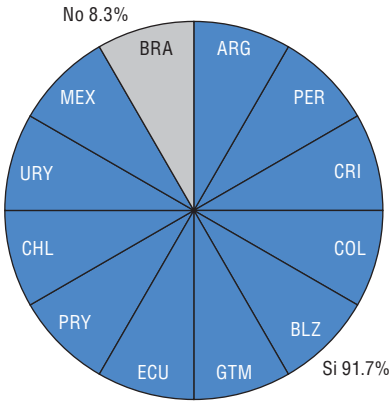
5.15. Sistema de financiación de salud y porcentaje de la población cubierta, 2015



Fuente: OCDE (2015), Encuesta a funcionarios de alto rango en presupuesto sobre las prácticas presupuestarias en salud para países de ALC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434759

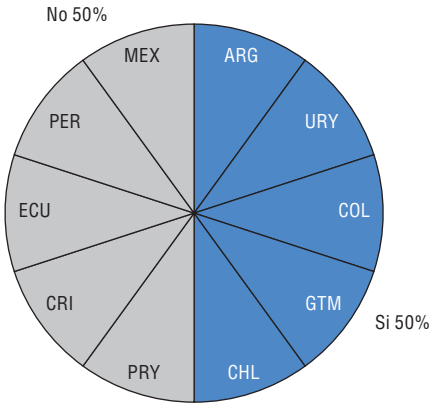
5.16. Presupuesto separado para el sistema de seguro social, 2015



Fuente: OCDE (2015), Encuesta a funcionarios de alto rango en presupuesto sobre las prácticas presupuestarias en salud para países de ALC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434769

5.17. Inclusión de la información sobre el presupuesto de seguro social en la documentación del presupuesto general, 2015



Fuente: OCDE (2015), Encuesta a funcionarios de alto rango en presupuesto sobre las prácticas presupuestarias en salud para países de ALC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434774

La mejora de la capacidad de las autoridades nacionales de salud para interactuar más eficazmente con las autoridades presupuestarias nacionales es esencial para avanzar en temas críticos sobre el nivel de fondos que deban proporcionarse, la calidad y la eficiencia del gasto en salud pública, y la flexibilidad con la que dichos fondos pueden ser utilizados, garantizando al mismo tiempo la rendición de cuentas por el uso de estos fondos. La eficiencia en el gasto en salud requiere de buenas prácticas durante todo el ciclo presupuestario. Mecanismos de asignación de recursos efectivos durante la fase de formulación del presupuesto, buenas prácticas de gestión operativa, mecanismos de coordinación, medición y evaluación de resultados, e informes y herramientas de supervisión son esenciales para asegurar que los recursos se gastan de una manera eficiente, y seguir las líneas trazadas en el presupuesto inicial.

En los países miembros de la OCDE, las sobre ejecuciones de gasto en salud siguen siendo comunes y a menudo conducen a solicitudes de ahorro no planificadas a las unidades de gasto al final del año. Este panorama contrasta con el de la región de ALC, en donde los países tienden a tener menores niveles de gasto de lo inicialmente programado en el presupuesto. Más de la mitad de los países reportaron infrautilización en al menos cinco de los últimos diez años. En Costa Rica y Paraguay, por ejemplo, el gasto es a menudo más de un 20% por debajo del presupuesto inicial. Los problemas de gestión operativa en el sector salud son una de las principales razones detrás de estos niveles de infrautilización. Otras causas posibles son una planificación débil del presupuesto en salud, proyecciones demasiado optimistas, fondos que son liberados de manera tardía, deficiencias en la fase de planificación, complejidad y duración en los procesos de adquisición, y baja oferta de personal calificado en ciertas regiones. Información sobre las instituciones de seguridad social y los niveles de gasto del gobierno sub-nacional a menudo no está disponible para la autoridad presupuestaria central, lo que limita la calidad de los datos sobre el gasto en salud.

Ha habido iniciativas para introducir un control periódico y sistemas de monitoreo en la región de ALC (e.g. en Perú, los programas son monitoreados y evaluados cada tres meses tomando en cuenta las metas institucionales, indicadores de desempeño y compromisos para mejorar los servicios). Muchos países han introducido reportes automáticos de gasto en salud del gobierno central, suministrando información oportuna para monitorear y controlar los gastos en salud. La mayoría de los países de ALC tienen información de los gastos en salud del gobierno central disponibles en menos de un mes, lo cual es un logro notable. De manera similar, la mayoría de los países de ALC tienen un sistema de monitoreo a través de informes periódicos en el sector de la salud. Sin embargo, estas prácticas tienden a aplicarse únicamente a los gastos en salud que se incluyen en el presupuesto público central. La información sobre los gastos en salud que provienen de los sistemas de seguridad social tiende a tener mayores retrasos en los informes y en algunos casos (por ejemplo, Perú y Belice) no está disponible.

Mejoras en la calidad de la información, así como el monitoreo y presentación de reportes son pasos clave para mejorar la eficiencia del gasto en salud en la región de ALC. Se necesita más investigación para identificar las causas de la infrautilización y las posibles formas de superarla.

Metodología y definiciones

La mayoría de los datos presentados provienen de la Encuesta a Funcionarios de Alto Rango en Presupuesto sobre las Prácticas Presupuestarias en Salud, adaptada específicamente para América Latina y el Caribe, llevada a cabo entre noviembre de 2015 y febrero de 2016. La encuesta fue respondida por 13 países de ALC. Una encuesta de seguimiento fue enviado entre marzo y mayo de 2016, recopilando datos adicionales sobre temas claves para la región, esta encuesta fue respondida por todos los países . El seguimiento de la encuesta fue respondida por todos los encuestados iniciales, a excepción de Honduras. Los resultados fueron presentados y discutidos en la primera Reunión de la Red de Sistemas de Salud para ALC de la OCDE, celebrada en Bogotá, Colombia en julio de 2016.

La autoridad de presupuesto central es una entidad pública, o varias entidades coordinadas, responsable de la custodia y gestión de todos (o la mayoría de) los fondos públicos. A menudo es el ministerio del gobierno central de hacienda o finanzas, o una parte específica de éstos. Sobre (sub) ejecuciones del gasto significa que los gastos reales son superiores (inferiores) a los gastos presupuestados iniciales. Las variaciones inferiores al 5% no se consideraron como sobreo sub-ejecución del gasto.

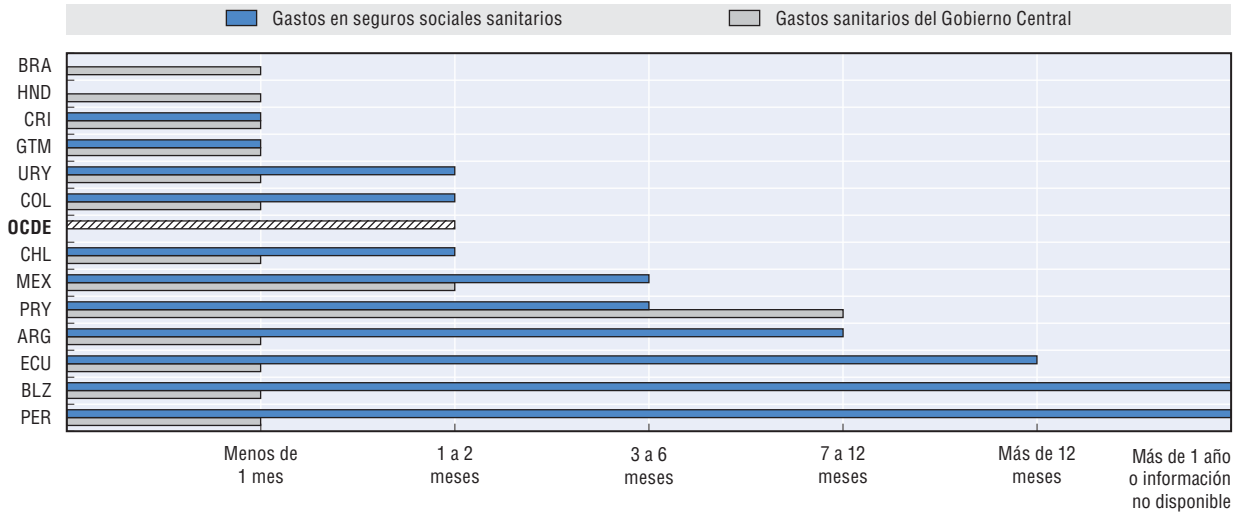
Otras lecturas

OCDE (2015), *Fiscal Sustainability of Health Systems, Bridging Health and Finance Perspectives*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://www.oecd.org/gov/budgeting/sbonetworkonhealthexpenditures.htm*.

Notas para los gráficos

5.18: Brasil no tiene un sistema de seguro social de salud. Honduras no respondió a esta pregunta.

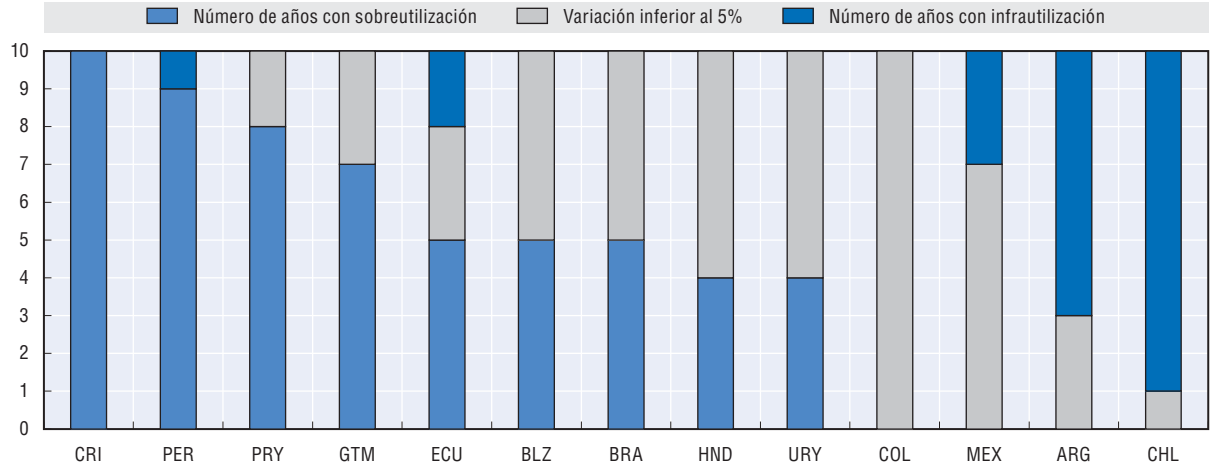
5.18. Retraso de reporte en meses para gastos sanitarios en el Gobierno Central y en los sistemas de seguros sociales, 2015



Fuente: OCDE (2015), Encuesta a funcionarios de alto rango en presupuesto sobre las prácticas presupuestarias en salud para países de ALC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434782

5.19. Número de años con sobre-ejecución o sub-ejecución de gastos en salud entre 2004 y 2013



Fuente: OCDE (2015), Encuesta a funcionarios de alto rango en presupuesto sobre las prácticas presupuestarias en salud para países de ALC.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434792

© OCDE 2016

Capítulo 6

Gestión de recursos humanos

La calidad de las políticas públicas y de los servicios prestados por cualquier gobierno está estrechamente vinculada a la calidad de su servicio civil. La forma en que se gestiona el servicio civil – es decir, las funciones cruciales en la gestión de los recursos humanos (GRH) como la planificación, el reclutamiento y la selección, el desarrollo profesional, y los incentivos para la profesionalización, entre otras – es crítica para la atracción, retención y motivación de personal idóneo.

La planificación de la fuerza laboral permite definir políticas coherentes en todas las prácticas que están conectadas a la GRH. La dotación de personal, los gastos de personal consolidados y los requisitos de habilidades idealmente deberían derivarse de un proceso de planificación cuidadoso.

Una metodología desarrollada por el BID en 2003, basada en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), mide el desempeño del gobierno central en la planificación de los recursos humanos a través de seis factores: las prioridades de las organizaciones y la orientación estratégica como fuente para determinar las necesidades de personal; los sistemas de información de personal; el nivel de excedente o déficit de personal por institución; el costo global de la masa salarial; la tecnificación del personal; y las políticas y prácticas de GRH que son informadas por el proceso de planificación.

Entre 2004 y 2015, los gobiernos centrales de varios países de América Latina mejoraron sus prácticas de planificación de recursos humanos de acuerdo con esta metodología (véase la figura 6.1). Sin embargo, la puntuación media sigue siendo baja, 42 puntos sobre un total de 100 posibles.

Mientras que varios gobiernos de América Latina tienen manuales para la planificación de la fuerza laboral, la mayoría de las veces tienden a ser solamente documentos formales. Las oficinas responsables de la GRH y las instituciones en general a menudo carecen de suficiente capacidad para la planificación y, en diversos grados, están subordinadas a las decisiones y criterios de la autoridad presupuestaria (ministerios de finanzas o hacienda), que no siempre consideran como una prioridad complementar la planificación cuantitativa con la planificación cualitativa (por ejemplo, México).

Brasil y Chile, cuyos servicios civiles consiguieron una puntuación alta en la planificación, comparten dos características principales: la planificación es una práctica institucionalizada en las rutinas de las entidades públicas; y la planificación combina aspectos cuantitativos (cantidad de personal y presupuesto) con aspectos cualitativos (perfiles que incluyen competencias). La existencia de oficinas de presupuesto y planificación técnicamente consistentes, documentos estratégicos desarrollados por las instituciones, sistemas de información de personal sólidos y una agencia de servicio civil que coordina con las oficinas de recursos humanos dentro de los ministerios son los principales factores que definen este mejor desempeño relativo.

Los países con puntuaciones más bajas, como Honduras y Paraguay, se caracterizaban en el momento de su evaluación por la debilidad o ausencia de instrumentos básicos de planificación, con efectos directos sobre la calidad y el equilibrio de las dotaciones.

Ecuador, El Salvador y Perú lograron mejorar los resultados de forma considerable durante el periodo, principalmente por el fortalecimiento del uso de herramientas de planificación de recursos humanos, la mejora de los sistemas de información de personal y aumentar su porcentaje de personal con título universitario.

Metodología y definiciones

En 2003, los gobiernos de la región de ALC firmaron la CIFP, que define la base de un sistema profesional y eficaz del servicio civil y proporciona un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión necesarios para lograrlo. Después de definir este marco común, los países - con el apoyo del BID - establecieron una línea de base de la medida en que su propio sistema de servicio civil reflejaba estos principios y prácticas, utilizando una metodología con puntos críticos vinculados a los subsistemas de servicio civil de la CIFP. Los datos para la segunda medición se recogieron a través de diagnósticos para cada país entre 2012 y 2015. El Anexo A incluye más detalles sobre la construcción de los indicadores.

Para mayor información

Iacoviello, M. y L. Strazza (2014), "Diagnostico del servicio civil en América Latina", en Cortázar, J.C., M. Lafuente and M. Sanginés (eds). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., *http://publications.iadb.org/handle/11319/6636*

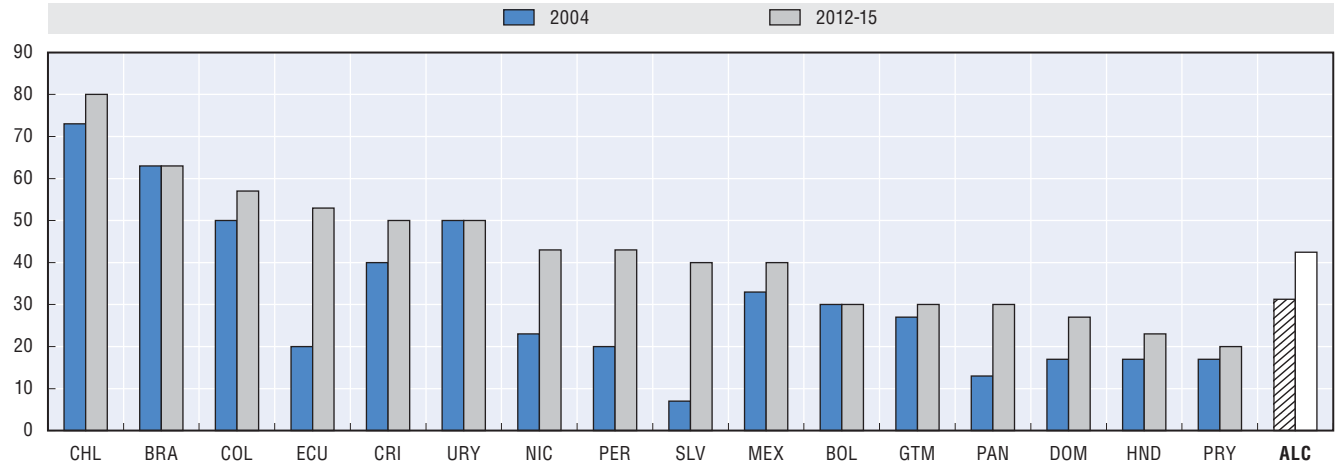
BID (2017), Página web de Servicio Civil, incluyendo la metodología y los informes de diagnóstico de los países *http://descubre.iadb.org/es/servicio-civil*. Base de datos disponible en: *https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/Civil-Service-Development-Index/ddw5-db4y/about*.

Notas para los gráficos

6.1 y 6.2: El periodo de la segunda evaluación por país fue el siguiente: Ecuador y Perú (2015); Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay (2013); Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (2012).

6.1. Planificación de los Recursos Humanos en el sector público, 2004, 2012-15

Escala de 0 a 100, donde 100 es la mejor puntuación posible



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2014).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434806

6.2. Planificación de Recursos Humanos en el sector público: Puntuación por factor, 2012-15

Escala de 0 a 5, donde 5 representa la mejor práctica

	Las prioridades y orientación estratégica de las organizaciones están alineadas con las previsiones de planificación del personal	Sistemas de información del personal	No existen excedentes/ déficits significativos de personal por institución	Costo de la masa salarial es razonable para la economía del país	Nivel de tecnificación del personal	Políticas y prácticas de GRH son informadas por el proceso de planificación
Bolivia	1	2	1	3	1	1
Brasil	3	4	3	2	4	3
Chile	4	4	4	5	4	3
Colombia	2	3	3	3	4	2
Costa Rica	2	3	2	3	3	2
Ecuador	1	1	1	2	1	2
El Salvador	1	2	1	2	2	1
Guatemala	2	3	1	2	2	2
Honduras	1	2	1	3	1	1
México	1	3	0	1	1	1
Nicaragua	1	4	1	3	1	2
Panamá	2	3	2	2	2	2
Paraguay	2	2	1	2	1	1
Perú	1	2	1	0	2	0
República Dominicana	2	2	1	3	3	2
Uruguay	2	3	2	2	4	2

Leyenda:
0-1 Bajo
2-3 Medio
4-5 Alto
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2014).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435229

El índice de mérito del servicio civil mide las garantías de profesionalismo en el funcionamiento del sistema de servicio civil. Específicamente, mide el grado de protección efectiva que el sistema ofrece frente a la arbitrariedad, la captura política o clientelismo, y las diferentes modalidades de búsqueda de rentas por parte de grupos o sectores interesados

El índice de mérito incluye tres puntos críticos, que evalúan los siguientes factores: el reclutamiento está abierto a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos y se establece de acuerdo a las consideraciones técnicas; existen mecanismos de garantía adecuados para evitar la arbitrariedad durante el proceso de contratación; y los despidos o rescisiones de empleo que afectan a puestos de trabajo de carácter profesional no están motivados por los cambios políticos.

Esta es el área de GRH donde ALC ha logrado los avances más significativos de 2004 a 2012/2015. La puntuación promedio de la región para este índice se incrementó de 33 a 45 puntos sobre 100 entre 2004 y 2012/2015. Su crecimiento refleja la alta prioridad que se ha dado a esta área durante este período.

La puntuación incrementó en 11 países de los 16 analizados, se mantuvo constante en 3; y disminuyó en 2. Cinco sistemas están en un nivel alto (más de 60 puntos), cinco a nivel medio (entre 40 y 60 puntos) y los seis restantes registraron un bajo nivel de desarrollo. La evolución general del índice y los altibajos particulares de cada país se explican por el fortalecimiento gradual de los pilares del sistema meritocrático: concursos competitivos abiertos, amplia difusión y basados en pruebas de selección.

En los países más avanzados - Brasil, Costa Rica, Uruguay, Chile y Colombia - con alguna variación en cada caso, el uso de la contratación competitiva ya está ampliamente institucionalizado o ha sido reforzado en los últimos 10 años, principalmente a través del uso de portales web de empleo público. Estos sistemas de información permiten hacer publicidad de ofertas de trabajo, recibir solicitudes en línea, y publicar las bases y los resultados. En algunos casos, los gobiernos han tercerizado parte del proceso de selección al sector privado.

En los sistemas menos desarrollados - Bolivia, Honduras, República Dominicana, Guatemala, Panamá y El Salvador - los concursos son mucho menos frecuentes en comparación con los mecanismos no competitivos y/o discrecionales. En algunos casos, la principal razón es el carácter reciente de la reforma meritocrática. En otros casos, la explicación reside en que, pese a que la reforma se inició hace una década, sufrió marchas y contramarchas que impidieron su consolidación. Independientemente de la explicación, el efecto es el mismo: la reforma meritocrática no alcanzó la eficacia suficiente y el alcance necesario para neutralizar, o al menos reducir sustancialmente, las incorporaciones no competitivas y/o discrecionales motivadas por presiones políticas. La consecuencia es una administración pública sin las capacidades para enfrentar los múltiples retos de la gestión.

Surgen tres retos generales en este contexto: expandir los concursos como el método de selección y ampliar su cobertura, en particular en los países con bajas puntuaciones; aplicar mecanismos de selección competitiva al personal con contratos temporales, que está en expansión permanente (incluso en países avanzados, como Chile); y continuar introduciendo competencias en los procesos de selección.

Metodología y definiciones

En 2003, los gobiernos de la región de ALC firmaron la CIFP, que define la base de un sistema profesional y eficaz del servicio civil y proporciona un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión necesarios para lograrlo. Después de definir este marco común, los países - con el apoyo del BID - establecieron una línea de base de la medida en que su propio sistema de servicio civil reflejaba estos principios y prácticas, utilizando una metodología con puntos críticos vinculados a los subsistemas de servicio civil de la CIFP. Los datos para la segunda medición se recogieron a través de diagnósticos para cada país entre 2012 y 2015. El Anexo A incluye más detalles sobre la construcción de los indicadores.

Para mayor información

Iacoviello, M. y L. Strazza (2014), "Diagnostico del servicio civil en América Latina", en JC Cortázar, J.C., M. Lafuente and M. Sanginés (eds). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., *http://publications.iadb.org/handle/11319/6636*

BID (2016), Página web de Servicio Civil, incluyendo la metodología y los informes de diagnóstico de los países *http://descubre.iadb.org/es/servicio-civil*. Base de datos disponible en: *https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/Civil-Service-Development-Index/ddw5-db4y/about*.

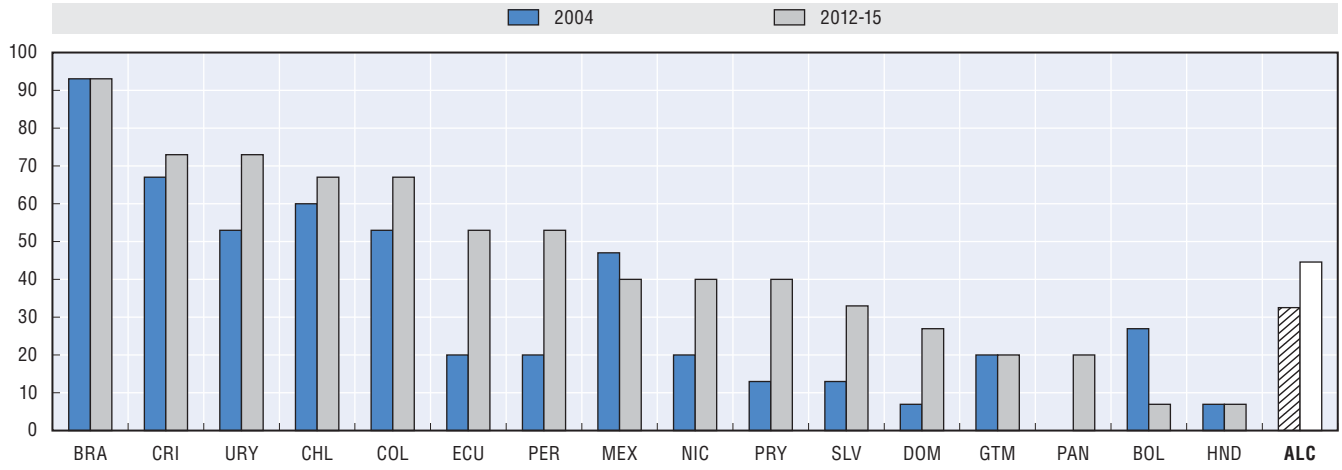
Notas de las cifras

6.3 y 6.4: El periodo de la segunda evaluación por país fue el siguiente: Ecuador y Perú (2015); Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay (2013); Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (2012).

Un corrigendum ha sido emitido para esta página :
http://www.oecd.org/about/publishing/Corrigendum-Government-at-a-Glance-LatiAmCaribbean2017-ES.pdf

6.3. Mérito en el Servicio Civil, 2004,2012-15

Escala de 0 a 100, donde 100 es la mejor puntuación posible



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2014).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434814

6.4. Mérito en el Servicio Civil: Puntuación por factor, 2012-15

Escala de 0 a 5, donde 5 representa la mejor práctica

	El reclutamiento está abierto a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos, y se define en base a consideraciones técnicas	Existen mecanismos de garantía adecuados para evitar la arbitrariedad durante el proceso de contratación	Los despidos o rescisiones de contratos que afectan a puestos de trabajo de carácter profesional no están motivados por los cambios políticos
Bolivia	1	0	0
Brasil	5	4	5
Chile	4	3	3
Colombia	4	4	2
Costa Rica	4	4	3
Ecuador	1	2	1
El Salvador	3	3	1
Guatemala	2	1	2
Honduras	1	1	1
México	1	0	0
Nicaragua	2	1	3
Panamá	2	2	2
Paraguay	1	1	1
Perú	2	2	2
República Dominicana	3	2	3
Uruguay	4	4	3

Leyenda:
0-1 Bajo
2-3 Medio
4-5 Alto
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2014).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435232

La gestión del rendimiento consiste en la planificación, la motivación y la evaluación de las contribuciones del personal al rendimiento del sector público. Es una herramienta fundamental para mejorar el rendimiento de los servidores públicos, identificar las brechas en habilidades y rendimiento y motivarlos. También es un componente clave para instalar una cultura administrativa orientada al desempeño en las instituciones del sector público.

El subsistema de gestión del rendimiento dentro de la metodología del BID incluye tres puntos críticos, que evalúan los siguientes factores: definición de las pautas y estándares en cuanto al rendimiento esperado de las personas; monitoreo del desempeño del personal en todo el ciclo de gestión; y la comparación de la evaluación del rendimiento del personal con los estándares de rendimiento esperado.

Aunque la puntuación promedio de este subsistema creció de 25 a 31 puntos (sobre 100) entre 2004 y 2012/2015, sigue siendo una de las áreas menos desarrolladas dentro de la agenda de GRH en América Latina. Si bien gran parte de los 16 países evaluados mejoraron su desempeño desde el año 2004, la mayoría de ellos comenzaron con una línea de base relativamente baja.

Los países con rendimientos altos tales como Chile, Costa Rica y Brasil, aplican instrumentos complementarios que potencian la utilidad de la evaluación del personal y ayuda a disminuir sus costos. Estos instrumentos incluyen: una evaluación institucional como complemento de las evaluaciones individuales, que tienden a ser menos permeables a prácticas distorsivas; una evaluación para los altos funcionarios públicos, que se aplica a un pequeño pero estratégico segmento y está basada en convenios de desempeño (principalmente en Chile, pero también en Perú); y un marco de gestión del desempeño consolidado, con políticas y directrices que proporcionan una mayor coherencia sistémica y que ayudan a consolidar la transición desde un sistema concentrado, burocrático y de escaso valor, a uno más integral y ágil.

En la mayoría de los demás países, la gestión del rendimiento se realiza anualmente de acuerdo con la normativa, tiende a tener un carácter formal o ritualista y no aporta ningún valor. Este lo hace un instrumento ineficaz para la toma de decisiones. De acuerdo con la evidencia de los diagnósticos, existen tres factores comunes que afectan negativamente la eficacia de la evaluación del rendimiento en los gobiernos de América Latina.

En primer lugar, debido a que el marco legal tiende a establecer la desvinculación automática por mal desempeño y, en algunos casos, la pérdida de un premio monetario por calificación inferior al mínimo requerido, esto incentiva sesgos benevolentes de parte de los evaluadores, quienes priorizan un buen clima laboral - y una mejor relación con los sindicatos - por sobre la generación de productos. En segundo lugar, es usual que existan inconsistencias, deliberadas o no, en la definición de objetivos, metas e indicadores a nivel individual. En tercer lugar, debido a los altos costos que acarrea y al énfasis en otras políticas de recursos humanos (por ejemplo, los concursos), no siempre la evaluación es prioritaria para las autoridades del sector público.

Varios países como Perú, Ecuador, República Dominicana y Paraguay han comenzado a fortalecer la evaluación del rendimiento gradualmente, mediante la revisión de instrumentos técnicos, capacitación a las unidades de recursos humanos en los ministerios y/o lanzando experiencias piloto.

Metodología y definiciones

En 2003, los gobiernos de la región de ALC firmaron la CIFP, que define la base de un sistema profesional y eficaz del servicio civil y proporciona un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión necesarios para lograrlo. Después de definir este marco común, los países - con el apoyo del BID - establecieron una línea de base de la medida en que su propio sistema de servicio civil reflejaba estos principios y prácticas, utilizando una metodología con puntos críticos vinculados a los subsistemas de servicio civil de la CIFP. Los datos para la segunda medición se recogieron a través de diagnósticos para cada país entre 2012 y 2015. El Anexo A incluye más detalles sobre la construcción de los indicadores.

Para mayor información

Iacoviello, M. y L. Strazza (2014), "Diagnostico del servicio civil en América Latina", en JC Cortázar, J.C., M. Lafuente and M. Sanginés (eds). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., *http://publications.iadb.org/handle/11319/6636*

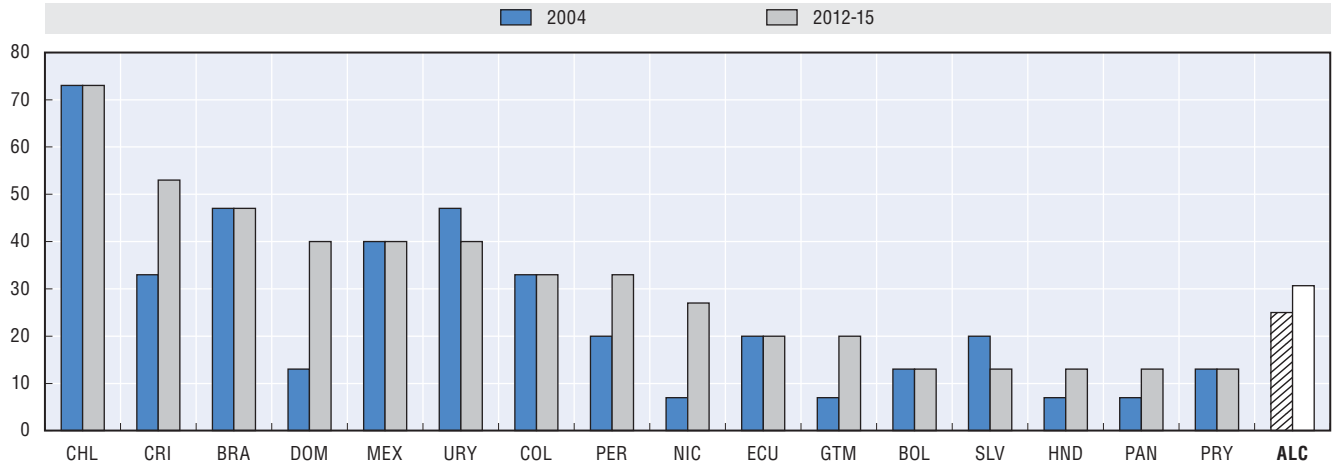
BID (2016), Página web de Servicio Civil, incluyendo la metodología y los informes de diagnóstico de los países *http://descubre.iadb.org/es/servicio-civil*. Base de datos disponible en: *https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/Civil-Service-Development-Index/ddw5-db4y/about*.

Notas de las cifras

6.5 y 6.6: El periodo de la segunda evaluación por país fue el siguiente: Ecuador y Perú (2015); Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay (2013); Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (2012).

6.5. Gestión del rendimiento, 2004, 2012-15

Escala de 0 a 100, donde 100 es la mejor puntuación posible



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2014).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434825

6.6. Gestión del Rendimiento: Puntuación por factor, 2012-15

Escala de 0 a 5, donde 5 representa la mejor práctica

	Definición de las pautas y estándares en cuanto al rendimiento esperado	Monitoreo del desempeño del personal en todo el ciclo de gestión	Comparación de la evaluación del rendimiento del personal con los estándares de rendimiento esperado
Bolivia	1	0	1
Brasil	2	3	2
Chile	4	3	4
Colombia	2	1	2
Costa Rica	3	3	2
Ecuador	2	2	2
El Salvador	1	1	1
Guatemala	1	0	1
Honduras	1	1	1
México	1	0	1
Nicaragua	2	2	2
Panamá	2	1	1
Paraguay	1	0	1
Perú	1	0	1
República Dominicana	2	1	2
Uruguay	2	2	2

Leyenda:
0-1 Bajo
2-3 Medio
4-5 Alto
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2014).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435241

La adecuada gestión de la compensación es un aspecto clave para lograr una organización de alto rendimiento, debido a su impacto directo en tres de los principales objetivos de la GRH en el sector público: atraer y retener capital humano idóneo, contar con una fuerza laboral motivada y orientada a mejorar el desempeño institucional y lograr una masa salarial fiscalmente sostenible.

El índice de gestión de la compensación evalúa cuatro prácticas críticas, que analizan los siguientes factores: la estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener las personas dotadas con las competencias necesarias en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa; los costos salariales no son excesivos en relación con los del mercado de trabajo; los mecanismos de retribución estimulan el rendimiento; y la política salarial se define por criterios previamente establecidos.

El promedio regional de este subíndice creció de 29 a 35 puntos sobre 100 entre 2004 y 2012/15, el incremento más acotado de todas las áreas analizadas utilizando la metodología del BID (ver secciones 6.1-6.5).

Con la excepción de Chile, Brasil y Uruguay, el punto de partida para todos los países fue relativamente bajo, y no mucho ha sucedido en la última década. Quizás la principal excepción fue Costa Rica, que implementó una ambiciosa reforma para mejorar la compensación en sus profesionales y mejorar la atracción y retención del personal (aunque con consecuencias fiscales negativas después de que los docentes también recibieron el mismo aumento).

La mayoría de los sistemas de clasificación de puestos y de compensación en América Latina fueron diseñados hace varias décadas y se han sometido a ajustes y modificaciones menores *ad hoc* en el tiempo, principalmente como resultado de las negociaciones salariales y atendiendo a incentivos políticos más que aspectos técnicos para alcanzar los objetivos antes mencionados.

Esto ha derivado en sistemas en los que priman las inequidades salariales, tanto horizontales (misma responsabilidad, diferente remuneración) como verticales (cargos jerárquicamente superiores con remuneración inferior) y han empeorado con el tiempo. También ha dado lugar a sistemas con niveles de compresión salarial inadecuados (poca diferencia entre posiciones de mayor y menor responsabilidad, lo cual actúa como desincentivo para tomar posiciones de mayor liderazgo), y en sistemas de gestión de nómina altamente complejos, poco transparentes y por lo tanto más difíciles de administrar.

Además de las inequidades, otro de los principales problemas es la limitada capacidad de atraer y retener profesionales altamente calificados en los puestos directivos y profesionales debido a la débil competitividad salarial externa. En contraste, los grados más bajos han visto aumentar sus niveles salariales durante los últimos 10 años, en particular en América Central. En algunos casos, como en Paraguay, el aumento salarial para los grados inferiores permitió alcanzar los niveles de salario mínimo para el sector privado y, en otros, se creó una prima salarial muy clara para el sector público (El Salvador, República Dominicana, Guatemala).

Pese a que los sistemas más sólidos, como Brasil o Chile (con todos sus defectos) no son inmunes a la percepción de injusticia, baja competitividad e ineficiencia, tienden a mostrar una mejor coordinación y colaboración entre las agencias de servicio civil y las autoridades presupuestarias.

Metodología y definiciones

En 2003, los gobiernos de la región de ALC firmaron la CIFP, que define la base de un sistema profesional y eficaz del servicio civil y proporciona un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión necesarios para lograrlo. Después de definir este marco común, los países - con el apoyo del BID - establecieron una línea de base de la medida en que su propio sistema de servicio civil reflejaba estos principios y prácticas, utilizando una metodología con puntos críticos vinculados a los subsistemas de servicio civil de la CIFP. Los datos para la segunda medición se recogieron a través de diagnósticos para cada país entre 2012 y 2015. El Anexo A incluye más detalles sobre la construcción de los indicadores.

Para mayor información

Iacoviello, M. y L. Strazza (2014), "Diagnostico del servicio civil en América Latina", en JC Cortázar, J.C., M. Lafuente and M. Sanginés (eds). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., *http://publications.iadb.org/handle/11319/6636*

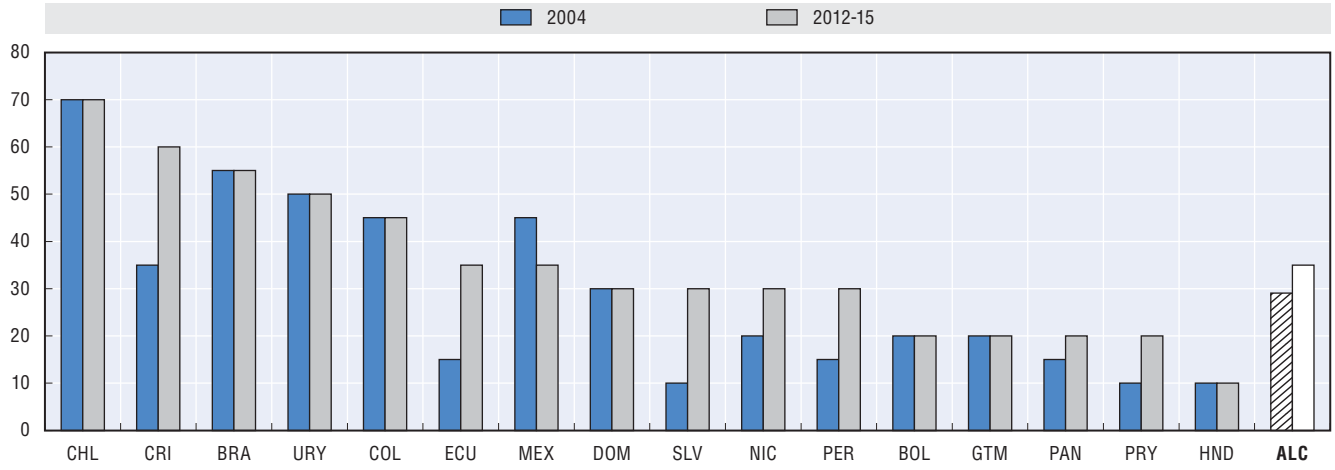
BID (2016), Página web de Servicio Civil, incluyendo la metodología y los informes de diagnóstico de los países *http://descubre.iadb.org/es/servicio-civil*. Base de datos disponible en: *https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/Civil-Service-Development-Index/ddw5-db4y/about*.

Notas de las cifras

6.7 y 6.8: El periodo de la segunda evaluación por país fue el siguiente: Ecuador y Perú (2015); Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay (2013); Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (2012).

6.7. Gestión de la compensación, 2004, 2012-15

Escala de 0 a 100, donde 100 es la mejor puntuación posible



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2014).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434831

6.8. Gestión de la compensación: Puntuación por factor, 2012-15

Escala de 0 a 5, donde 5 representa la mejor práctica

	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener las personas dotadas con las competencias necesarias en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa	Los costos salariales no son excesivos en relación con los del mercado de trabajo	Los mecanismos de retribución estimulan el rendimiento en las personas	La política salarial se define por criterios previamente establecidos
Bolivia	0	2	0	2
Brasil	4	1	3	3
Chile	2	4	4	4
Colombia	2	2	2	3
Costa Rica	3	3	3	3
Ecuador	1	3	1	1
El Salvador	2	1	1	2
Guatemala	1	2	1	2
Honduras	1	2	0	1
México	1	0	0	1
Nicaragua	2	3	1	1
Panamá	1	2	1	2
Paraguay	1	2	0	1
Perú	1	1	1	1
República Dominicana	1	2	1	2
Uruguay	3	3	2	2

Leyenda:
0-1 Bajo
2-3 Medio
4-5 Alto
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2014).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435251

La agencia de servicio civil o institución equivalente, como ente rector de la gestión de los recursos humanos en el gobierno central, juega un papel crucial en la formación de prácticas de GRH en todo el sector público. Los gerentes públicos y las unidades de recursos humanos en los ministerios u organismos competentes también son de importancia, ya que están a cargo de la implementación de estas prácticas.

La organización de la función de la GRH mide la capacidad institucional de la agencia de servicio civil y las unidades de gestión de recursos humanos en los ministerios, así como el grado en que los directivos cumplen efectivamente su papel como gerentes de talento humano. Para ello, se evalúan dos factores: el grado en que los directivos ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas; y el grado en que el ente rector del servicio civil y las unidades de RRHH son percibidas por el resto del Estado como instancias que aportan valor al logro de los objetivos comunes.

El promedio regional creció de 33 a 43 puntos sobre 100 entre 2004 y 2012/2015. La mayor parte de los países mejoró su desempeño en la última década, y es una de las áreas más fuertes de la gestión de recursos humanos del sector público en América Latina.

Algunos países con altas puntuaciones – como Perú, Chile, Costa Rica y República Dominicana – suelen tener una agencia de servicio civil más fuerte a nivel central, con legitimidad y prestigio. Tienen una mayor influencia política para posicionar la agenda de GRH en un nivel superior, mayores recursos presupuestarios para financiar un nivel de personal adecuado considerando su mandato institucional, y la capacidad de definir un marco estratégico y de diseñar e implementar políticas de gestión de recursos humanos en toda la administración. También son más efectivos en el ejercicio de su función de coordinación con las unidades de recursos humanos, el desarrollo de mecanismos de comunicación, la recepción de consultas y el seguimiento de los resultados del sector (aunque existe un amplio margen para mejoras).

Los sistemas con mejor rendimiento también suelen tener un segmento gerencial más capaz y profesional en las distintas instituciones, aunque esto no es común. Pese a que el fortalecimiento del ente rector de la función pública ha sido una prioridad en la región en la última década, la profesionalización del segmento gerencial ha sido inconsistente. Sólo Chile, Perú y, en cierta medida, Ecuador y Colombia han llevado a cabo políticas efectivas para fortalecer el nivel gerencial, aunque en diversos grados y con diferentes énfasis. Existe un compromiso limitado de los gerentes públicos con tareas relacionadas a la gestión de personas. En este contexto, las unidades de recursos humanos en los ministerios, en general, tienden a ser débiles, tanto en lo político como en lo técnico.

Metodología y definiciones

En 2003, los gobiernos de la región de ALC firmaron la CIFP, que define la base de un sistema profesional y eficaz del servicio civil y proporciona un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión necesarios para lograrlo. Después de definir este marco común, los países - con el apoyo del BID - establecieron una línea de base de la medida en que su propio sistema de servicio civil reflejaba estos principios y prácticas, utilizando una metodología con puntos críticos vinculados a los subsistemas de servicio civil de la CIFP. Los datos para la segunda medición se recogieron a través de diagnósticos para cada país entre 2012 y 2015. El Anexo A incluye más detalles sobre la construcción de los indicadores.

Para mayor información

Iacoviello, M. y L. Strazza (2014), "Diagnostico del servicio civil en América Latina", en JC Cortázar, J.C., M. Lafuente and M. Sanginés (eds). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13), Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, D.C., *http://publications.iadb.org/handle/11319/6636*

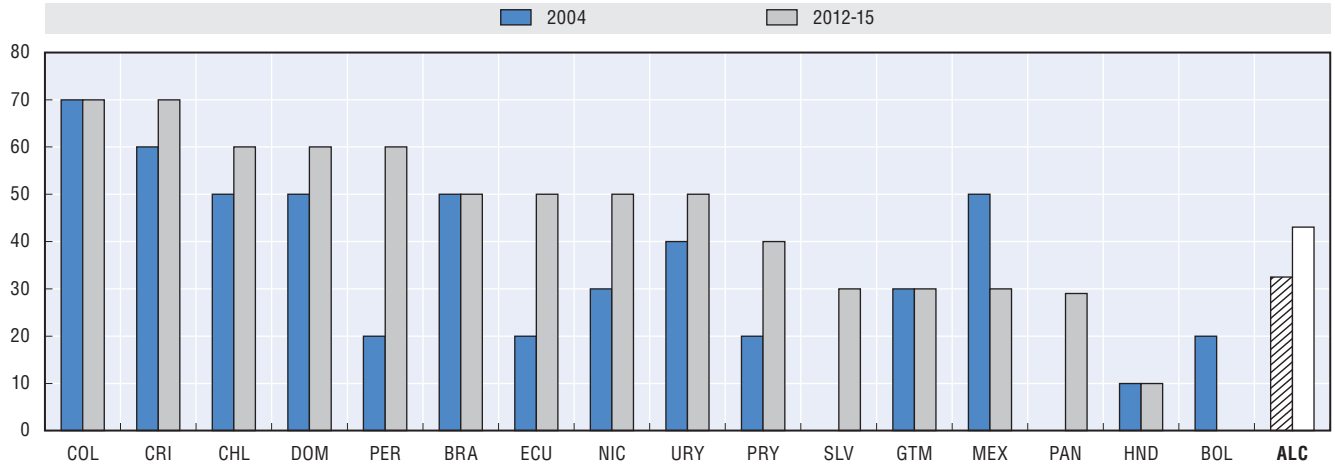
BID (2016), Página web de Servicio Civil, incluyendo la metodología y los informes de diagnóstico de los países *http://descubre.iadb.org/es/servicio-civil*. Base de datos disponible en: *https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/Civil-Service-Development-Index/ddw5-db4y/about*.

Notas de las cifras

6.9 y 6.10: El periodo de la segunda evaluación por país fue el siguiente: Ecuador y Perú (2015); Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay (2013); Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (2012).

6.9. Capacidad Institucional de la Agencia de Servicio Civil, 2004,2012-15

Escala de 0 a 100, donde 100 es la mejor puntuación posible



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2014)

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434841

6.10. Capacidad Institucional de la Agencia de Servicio Civil: Puntuación por factor, 2012-15

Escala de 0 a 5, donde 5 representa la mejor práctica

	Grado en que los directivos ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de personas	Grado en que los servicios centrales responsables del sistema de servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes
Bolivia	0	0
Brasil	3	2
Chile	3	3
Colombia	3	4
Costa Rica	3	4
República Dominicana	2	4
Ecuador	1	3
El Salvador	1	2
Guatemala	1	2
Honduras	0	1
México	2	1
Nicaragua	2	3
Panamá	1	2
Paraguay	2	2
Perú	2	4
Uruguay	2	3

Leyenda:
0-1 Bajo
2-3 Medio
4-5 Alto
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2014).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435267

© OCDE 2016

Capítulo 7

Politíca y gobernanza regulatoria

Las regulaciones son las reglas que gobiernan el día a día de empresas y ciudadanos y una de las herramientas fundamentales mediante las cuales los gobiernos promueven la prosperidad económica, aumentan el bienestar social y persiguen el interés público. Para alcanzar estos objetivos y asegurarse que las regulaciones sean de alta calidad y sirvan su cometido, se necesita un marco sistémico de gobernanza regulatoria. En ese sentido, la política regulatoria se refiere al conjunto de reglas, procedimientos e instituciones mediante las cuales los gobiernos desarrollan, implementan y evalúan las regulaciones. Los países de la OCDE, al reconocer la importancia crítica de la política regulatoria, adoptaron en 2012 la *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria* que establece los instrumentos e instituciones que ayudan a los gobiernos a preparar nuevas regulaciones y a mejorar las existentes.

Los países de América Latina han realizado esfuerzos considerables para adoptar una política regulatoria con un enfoque de gobierno en su conjunto. Sin embargo, quedan aún desafíos a vencer. México y Costa Rica, por ejemplo, han implementado una política regulatoria de una década años, aunque con diferencias en profundidad y prácticas. Brasil, Colombia y Ecuador recientemente se adhirieron a esta tendencia. En la región, con la excepción de México, la política regulatoria continúa sin tener todos los elementos que los países de la OCDE han alcanzado, en el sentido de que todos los reguladores sigan las mismas prácticas y se promueva la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

La mayoría de los países latinoamericanos que participaron en este análisis han establecido un órgano (o varios órganos) responsable por la promoción de la calidad regulatoria en la administración, pero estas unidades tienen grados diferentes de responsabilidad y en algunos países todavía están en posición de implementar el uso de herramientas y apoyar una política regulatoria con un enfoque de gobierno en su conjunto. COFEMER, el órgano de supervisión para la mejora regulatoria en México, es un caso singular en la región. Típicamente, los órganos de supervisión están ubicados cerca del centro de gobierno o en el ministerio de economía. Aunque la mayoría de los países ha asignado la responsabilidad de la mejora regulatoria a algún ministro o un oficial de alto nivel, el apoyo político continuo sigue siendo necesario para mantener el compromiso con este tipo de agenda de reforma.

La política regulatoria abarca varias áreas de responsabilidades en los países de América Latina, lo cual se refleja en una variedad de sistemas emergentes. La calidad legal y la simplificación administrativa son las áreas más comunes donde los órganos de supervisión trabajan. Esfuerzos iniciales para introducir el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) y la evaluación *ex post* también se encuentran en la región. La participación de los actores interesados en el proceso regulatorio es un área que pocos países promueven activamente, lo cual indica la necesidad de fortalecer el vínculo entre el estado y la comunidad regulada.

Metodología y definiciones

Los Indicadores OCDE de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) para América Latina de 2016 son el resultado de las respuestas a la Encuesta de Política y Gobernanza Regulatoria OCDE-BID que proveyeron algunos países latinoamericanos seleccionados: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. Las respuestas fueron provistas por oficiales de gobierno y reflejan la situación de los países al 31 de diciembre de 2015. El ámbito de los datos cubre la regulación iniciada por el ejecutivo a nivel nacional. Los datos de los países OCDE fueron extraídos de los Indicadores OCDE de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) de 2015.

Leyes primarias son las regulaciones que deben ser aprobadas por el parlamento o el congreso, mientras las regulaciones subordinadas pueden ser aprobadas por el jefe de gobierno, un ministro o el gabinete, es decir, por una autoridad en el ejecutivo. Ministro se refiere al nivel político más elevado dentro de un sector de gobierno. Oficial de alto nivel se refiere a un oficial de gobierno de nivel superior en el ministerio, por ejemplo, un Secretario Permanente, un Secretario de Estado, un Secretario General o un Viceministro. El Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) es un proceso sistemático de identificación y cuantificación de beneficios y costos que pueden surgir de opciones regulatorias y no regulatorias consideradas en la solución de un problema.

Lecturas adicionales

OCDE (2015), *Regulatory Policy Outlook 2015*, Publicaciones de la OCDE, París, *dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en*.

OCDE (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en*.

OCDE (2016), "OECD Indicators of Regulatory Policy and Governance", OCDE, París, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm*.

OCDE (2016), "OECD work on regulatory policy", OCDE, París, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy*.

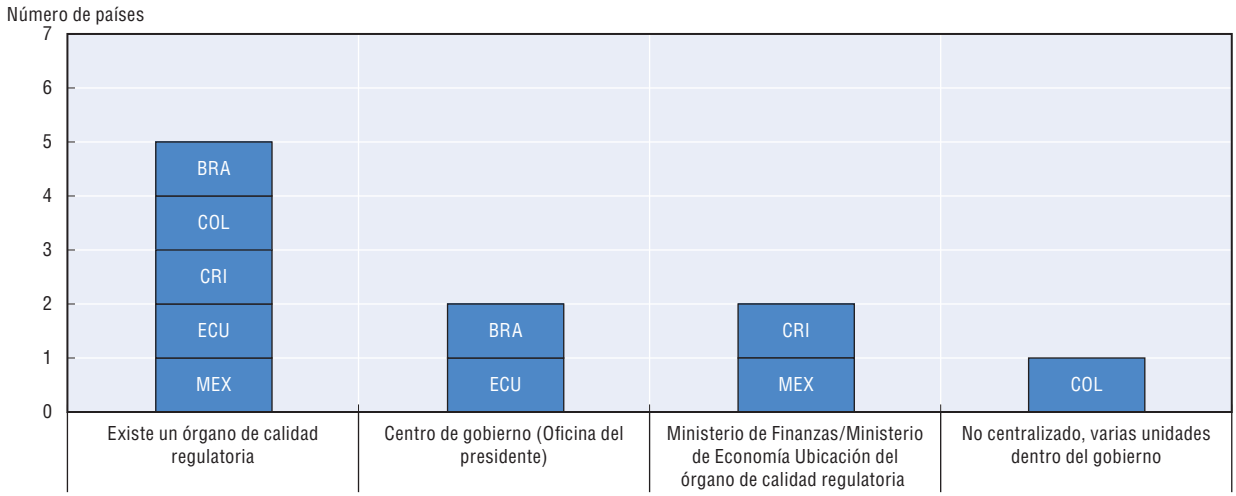
7.1. Enfoque de gobierno en su conjunto para la calidad regulatoria, 2015

	Existencia de una política regulatoria publicada y explícita	Adopción de procedimientos estándar cuando la administración desarrolla...		Ministro / Oficial de alto nivel responsable de promover la reforma regulatoria	Órgano responsable de promover la política regulatoria y reportar sobre la calidad regulatoria	Áreas de responsabilidad del órgano encargado de la promoción de la política regulatoria				
		Leyes primarias	Regulaciones subordinadas			Simplificación administrativa o reducción de cargas	Consulta o participación de los actores interesados	Análisis de Impacto Regulatorio	Evaluación *ex post*	Calidad legal
Brasil	●	●	●	❍	●	❍	●	●	❍	●
Chile	❍	●	●	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Colombia	●	●	●	●	●	●	❍	●	●	●
Costa Rica	●	●	●	●	●	●	❍	●	●	●
Ecuador	●	❍	❍	●	●	●	●	●	●	●
México	●	●	●	●	●	●	●	●	●	❍
Perú	❍	●	●	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Total ALC										
● Sí	5	6	6	4	5	4	3	5	4	4
❍ No	2	1	1	3	2	3	4	2	3	3
Total OCDE										
● Sí	32	32	33	28	32	29	28	26	26	25
❍ No	2	1	1	6	2	5	6	8	8	9
x No aplica	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE para América Latina de 2016; Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE 2015, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435271

7.2. Órganos de calidad regulatoria



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE para América Latina de 2016; Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE 2015, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434854

La participación de actores interesados en el proceso regulatorio es un pilar central y fundamental de la política regulatoria. El objetivo principal de la política regulatoria – asegurar que las regulaciones sean diseñadas e implementadas en aras del interés público – solo se puede alcanzar con la ayuda de aquéllos a quienes se les aplicará la regulación, ya sean ciudadanos, empresarios, la sociedad civil o cualquier otro miembro de la comunidad. La participación de actores interesados permite que los gobiernos colecten mejor evidencia como base para sus decisiones. Se trata de mejorar la calidad del proceso regulatorio con la obtención de insumos diversos y opiniones de quienes serán afectados por las decisiones gubernamentales. Además, asegurar la participación de actores interesados en el proceso de desarrollo de nuevas regulaciones ha mostrado que contribuye a aumentar el sentido de "propiedad" y eso ayuda a mejorar los niveles de cumplimiento con las regulaciones. Un proceso regulatorio transparente aumenta la credibilidad y la confianza en las instituciones regulatorias.

Las prácticas de involucrar a actores interesados en el proceso regulatorio son comunes en los países latinoamericanos, pero su alcance y profundidad varían considerablemente. Mientras México y Brasil han establecido sistemas de consulta avanzados y están cerca o superan al promedio de países OCDE, otros países apenas están construyendo procedimientos sistemáticos que aseguren la participación pública en el proceso regulatorio. Los requisitos formales están presentes en los países latinoamericanos participantes, pero la práctica es menos avanzada en la mayoría de los casos y los países sufren de importantes desafíos para implementarlos adecuadamente. Esto contrasta con la tendencia observada en la mayoría de los países OCDE, donde se consulta con actores de manera sistemática sobre todas las propuestas regulatorias o las de mayor impacto.

La participación de actores interesados en momentos tempranos del proceso regulatorio no es común entre los países latinoamericanos. Al igual que en los países OCDE, las consultas normalmente se enfocan en las propuestas regulatorias ya elaboradas, y no en momentos previos para recoger opiniones sobre la naturaleza del problema y explorar la mejor manera de resolverlo. Sin embargo, algunas buenas prácticas de consulta pueden ser mencionadas, tales como los esfuerzos iniciales para consultar con el público los resultados del AIR antes de que la regulación sea preparada en algunas agencias regulatorias de Brasil. Otros reguladores en Costa Rica y en Colombia están experimentando con este método que puede contribuir a pedir contribuciones y puntos de vistas de los actores al iniciar el proceso.

La forma como se involucra a los actores interesados en la región, muestra que otras herramientas, tales como grupos focales, entrevistas, cuestionarios, etc., podrían ser utilizadas para aumentar la participación. La práctica debe estar alineada con los requisitos formales y los reguladores deben dar información a tiempo para que los grupos afectados puedan sustentar su participación. Los países latinoamericanos, con base en iniciativas existentes en áreas e instituciones específicas, deben desarrollar y fortalecer mecanismos propios para asegurar una activa participación y mayor transparencia. Es fundamental que se fortalezca la supervisión institucional del proceso regulatorio, pues eso ayudará a cerrar la brecha en la implementación.

Metodología y definiciones

Los Indicadores OCDE de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) para América Latina de 2016 son el resultado de las respuestas a la Encuesta de Política y Gobernanza Regulatoria OCDE-BID que proveyeron algunos países latinoamericanos seleccionados: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. Las respuestas fueron provistas por oficiales de gobierno y reflejan la situación de los países al 31 de diciembre de 2015. El ámbito de los datos cubre la regulación iniciada por el ejecutivo a nivel nacional. Los datos de los países OCDE fueron extraídos de los Indicadores OCDE de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) de 2015. La gráfica 7.4. muestra la puntuación agregada del indicador compuesto sobre participación de actores interesados en el desarrollo de regulaciones subordinadas en las cuatro categorías. La puntuación máxima de cada categoría es uno, y la puntuación total máxima del indicador compuesto es cuatro. Mientras más prácticas regulatorias de acuerdo a la *Recomendación de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria de 2012* hayan sido implementadas por un país, mayor valor tendrá su puntuación en el indicador. Información adicional se encuentra en el Anexo B. La base de datos completa en la que se basa el indicador compuesto puede ser visitada en línea: *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm*.

Las regulaciones subordinadas son regulaciones que pueden ser aprobadas por el jefe de gobierno, un ministro o el gabinete, es decir, por una autoridad en el ejecutivo. Consulta pública se refiere a las consultas donde cualquier persona del público tiene acceso a la información de la consulta y puede presentar sus comentarios.

Lecturas adicionales

OCDE (de próxima publicación), OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy, Publicaciones de la OCDE, París.

OCDE (2015), *Regulatory Policy Outlook 2015*, Publicaciones de la OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en*.

OCDE (2012), *Recomendación del consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*, Publicaciones de la OCDE, Paris, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264209046-es*.

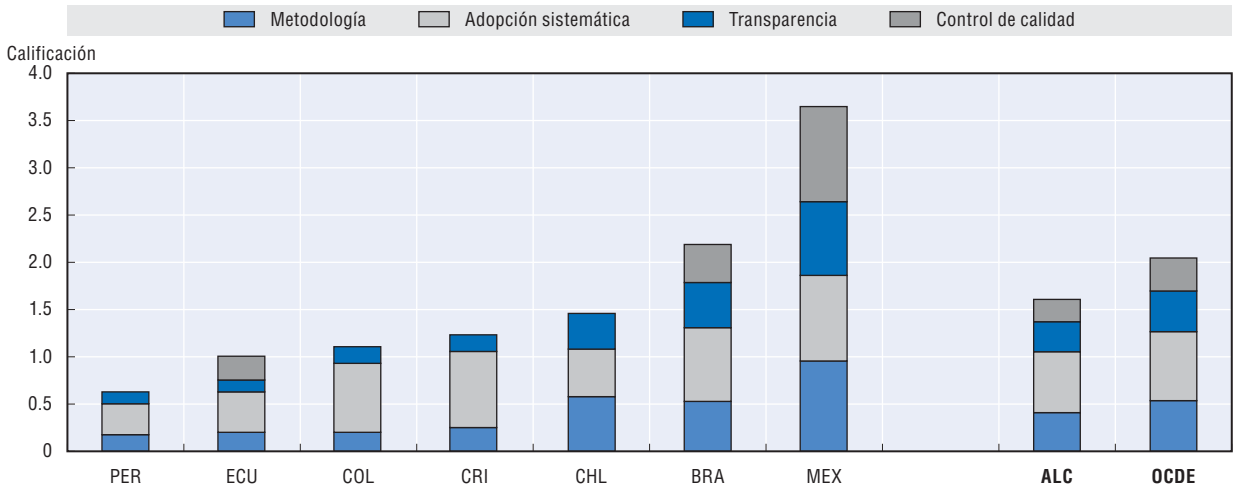
7.3. Requisitos y tipos de participación de actores interesados, 2015

	Requisito para involucrar los actores interesados	Prácticas de participación para recoger opiniones sobre la naturaleza del problema y posibles soluciones	Prácticas de consulta sobre propuestas regulatorias o versiones preliminares de regulación	¿Puede participar cualquier persona en una consulta?
Brasil	■	◗	◗	■
Chile	◗	◗	◗	◗
Colombia	■	◗	◗	◗
Costa Rica	■	◗	◗	◗
Ecuador	◗	❒	◗	◗
México	■	◗	■	■
Perú	◗	❒	◗	◗
Total ALC				
■ Todas las regulaciones subordinadas	4	0	1	2
▲ Las regulaciones subordinadas con major impacto	0	0	0	0
◗ Algunas regulaciones subordinadas	3	5	6	5
❒ Nunca	0	2	0	0
Total OCDE				
■ Todas las regulaciones subordinadas	18	2	18	13
▲ Las regulaciones subordinadas con major impacto	7	3	7	4
◗ Algunas regulaciones subordinadas	6	21	8	13
❒ Nunca	3	8	1	4

Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE para América Latina de 2016; Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE 2015, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435286

7.4. Indicador compuesto: Participación de actores interesados en el desarrollo de regulaciones subordinadas, 2015



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE para América Latina de 2016; Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE 2015, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434864

El Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) es una herramienta de política pública fundamental que ofrece a quienes toman decisiones informaciones detalladas sobre los efectos potenciales de medidas regulatorias en la economía, el medio ambiente o arreglos sociales. Por ello, es una herramienta básica para hacer política basada en evidencia. El AIR se define como el proceso sistemático de identificación y cuantificación de beneficios y costos que potencialmente surgen de opciones regulatorias o no regulatorias para resolver un problema. El AIR refuerza la transparencia de las decisiones regulatorias y su justificación, y puede así apuntalar la credibilidad de las respuestas regulatorias e incrementa la confianza pública en las instituciones regulatorias y quienes toman decisiones. El uso del AIR se ha expandido a lo largo de los últimos 30 años para ser universal en los países OCDE; sin embargo, no hay un modelo único para implementar esta herramienta. El diseño y la evolución de los sistemas de AIR han tomado en consideración el contexto institucional, social, cultural y legal de cada país.

Con la excepción de México, y en menor medida Costa Rica, el uso del AIR es relativamente reciente entre los países latinoamericanos. Mientras el resto de países participantes ha dado algunos pasos para su adopción, el AIR no ha sido implementado sistemáticamente todavía en la región. Por ejemplo, en Brasil, Ecuador y Colombia se han realizado varios proyectos piloto con el objetivo de institucionalizar su uso. La brecha en la implementación se mantiene, lo que muestra la necesidad de introducir un sistema de AIR que sea adecuado a la cultura administrativa y la capacidad institucional de cada país, asegurando al mismo tiempo el análisis exhaustivo de impactos, el proceso de consulta, la capacitación a los reguladores y el diseño institucional propicio.

Uno de los mayores desafíos para una implementación consistente del AIR en la práctica es la falta de supervisión que se observa en la mayoría de los países latinoamericanos. Solo México y Costa Rica tienen un órgano de supervisión regulatoria que controla la calidad de los AIR preparados por los reguladores, asegurando la coherencia y el desarrollo de una cultura entre dichas instituciones para definir mejor sus intervenciones regulatorias. El AIR es una herramienta que puede requerir recursos y capacidades intensivos, además de un liderazgo fuerte y apoyo político.

Guías escritas para preparar AIR han sido desarrolladas en todos los países latinoamericanos participantes, excepto en Perú. Esto, sin embargo, no significa que sean usadas plenamente por los reguladores. Esos documentos muestran también la falta de enfoque metodológico claro que deberá ser desarrollado y promovido en los países latinoamericanos.

Metodología y definiciones

Los Indicadores OCDE de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) para América Latina de 2016 son el resultado de las respuestas a la Encuesta de Política y Gobernanza Regulatoria OCDE-BID que proveyeron algunos países latinoamericanos seleccionados: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. Las respuestas fueron provistas por oficiales de gobierno y reflejan la situación de los países al 31 de diciembre de 2015. El ámbito de los datos cubre la regulación iniciada por el ejecutivo a nivel nacional. Los datos de los países OCDE fueron extraídos de los Indicadores OCDE de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) de 2015.

Las regulaciones subordinadas son regulaciones que pueden ser aprobadas por el jefe de gobierno, un ministro o el gabinete, es decir, por una autoridad en el ejecutivo.

Lecturas adicionales

OCDE (2015), Regulatory Policy Outlook 2015, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en*.

OCDE (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en*.

OCDE (2016), "OECD Indicators of Regulatory Policy and Governance", OCDE, París, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm*.

OCDE (2016), "OECD work on Regulatory Impact Analysis", OCDE, París, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm*.

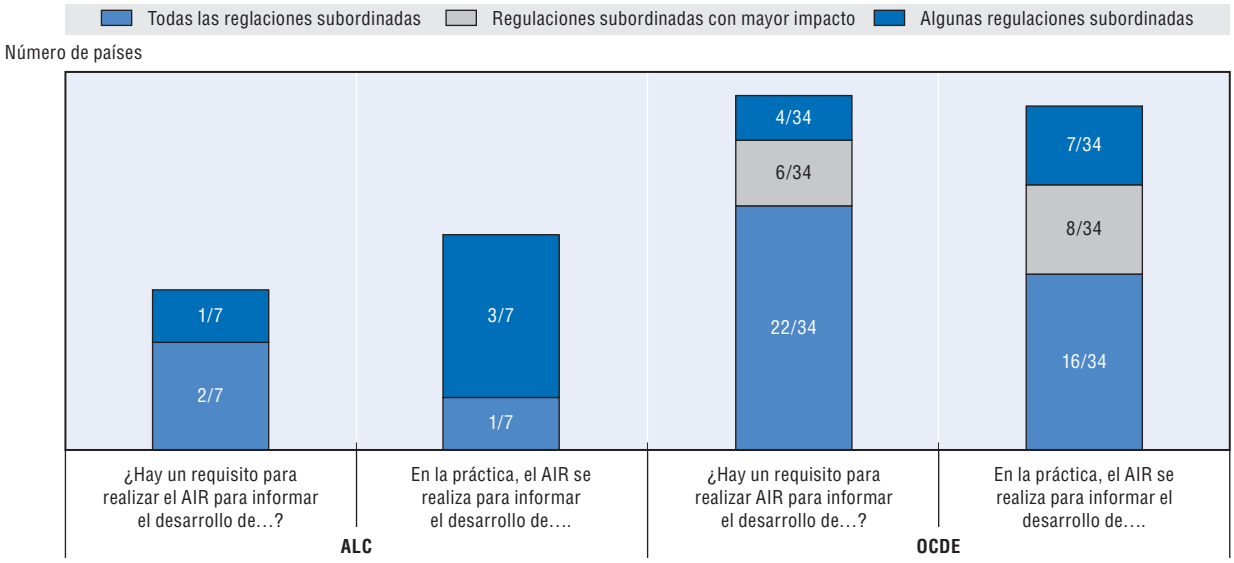
7.5. Análisis de Impacto Regulatorio, 2015

	Requisito de realizar el AIR para informar el desarrollo de:	El AIR se realiza en la práctica para informar el desarrollo de:	Órgano de gobierno responsable de revisar la calidad de los AIR producidos por otras unidades	¿Hay una guía escrita que ayude en la preparación de los AIR?
Brasil	◗	◗	❍	●
Chile	❒	❒	❍	●
Colombia	❒	❒	❍	●
Costa Rica	■	◗	●	●
Ecuador	❒	❒	❍	●
México	■	■	●	●
Perú	❒	◗	❍	❍
Total ALC				
■ Todas las regulaciones subordinadas	2	1		
▲ Las regulaciones subordinadas con mayor impacto	0	0		
◗ Algunas regulaciones subordinadas	1	3		
❒ Nunca	4	3		
● Sí			2	6
❍ No			5	1
Total OCDE				
■ Todas las regulaciones subordinadas	22	16		
▲ Las regulaciones subordinadas con mayor impacto	6	8		
◗ Algunas regulaciones subordinadas	4	7		
❒ Nunca	2	3		
● Sí			25	33
❍ No			9	1

Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE para América Latina de 2016; Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE 2015, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm.*

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933435290*

7.6. Adopción del AIR: requisitos formales y práctica, 2015



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE para América Latina de 2016,*www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm*; Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria 2015, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm.*

StatLink *http://dx.doi.org/10.1787/888933434873*

Hay un valor fundamental en evaluar la efectividad de la regulación una vez que está en vigencia. Solo después de su implementación se pueden ver los efectos e impactos de la regulación, incluyendo las incidencias directas e indirectas y las consecuencias no anticipadas. Las regulaciones pueden volverse obsoletas como resultado de cambios en las preferencias de la sociedad o avances tecnológicos. En consecuencia, revisiones sistemáticas son necesarias para asegurar que las regulaciones se mantengan necesarias, relevantes y útiles. La evaluación de las regulaciones se realiza principalmente de manera *ex ante* a través del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), mientras que las evaluaciones *ex post* se mantienen como las menos desarrolladas de las herramientas regulatorias. La simplificación administrativa, sin embargo, ha sido ampliamente utilizada tanto en países OCDE como en los latinoamericanos. Esta herramienta trata de reducir los requisitos administrativos para cumplir con la regulación y pasa por una simple revisión de normas hasta la cuantificación de las cargas administrativas y una focalización mejor para los esfuerzos de simplificación.

La evaluación *ex post* para valorar la efectividad de las leyes y las regulaciones para alcanzar sus objetivos es prácticamente inexplorada por los países latinoamericanos participantes, algo similar a lo que sucede en los países OCDE. Solo algunos casos aislados en países del continente ejemplifican a reguladores que realizan evaluaciones *ex post*. Por ejemplo, las comisiones de regulación de Colombia están obligadas por ley a realizar evaluaciones *ex post* cada tres años de todas las regulaciones que fueron adoptadas en dicho período. En otros países hay casos que muestran la complejidad del ejercicio para comprender si la intervención ha conseguido los objetivos inicialmente propuestos. El caso de Chile es interesante, pues la Cámara de Diputados, a través del Departamento de Evaluación de la Ley, juega un papel fundamental en evaluar la efectividad de las leyes. El Departamento ha preparado varias evaluaciones *ex post* de leyes, haciendo recomendaciones para su mejoría.

En contraste, los países latinoamericanos han invertido sustancialmente en programas de simplificación administrativa para reducir la carga regulatoria. Estos esfuerzos se encuentran por toda la región, incluidos en varios niveles de gobierno y apoyados por guías para quienes deben realizarlos. Los países latinoamericanos tienen extensa experiencia en la implementación de proyectos de simplificación administrativa, consiguiente impactar de manera positiva el ambiente de negocios en la región. Sin embargo, pocos de ellos han completado el requisito sistemático de vincular estos esfuerzos al uso de otras herramientas, como el AIR o la consulta, para mejorar la calidad de las regulaciones.

En términos de herramientas legales, tales como la codificación o la consolidación, los países latinoamericanos han hecho uso de diferentes abordajes para revisar las regulaciones existentes. Sin embargo, focalizan más en la racionalización que en la revisión de la efectividad de la regulación, y herramientas como las cláusulas de vigencia y de revisión son poco utilizadas.

Metodología y definiciones

Los Indicadores OCDE de Política y Gobernanza Regulatoria para América Latina de 2016 son el resultado de las respuestas a la Encuesta de Política y Gobernanza Regulatoria OCDE-BID que proveyeron algunos países latinoamericanos seleccionados: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. Las respuestas fueron provistas por oficiales de gobierno y reflejan la situación de los países al 31 de diciembre de 2015. Al menos que se haga explícito, los datos se refieren solo a las regulaciones iniciadas a nivel nacional.

Leyes primarias son las regulaciones que deben ser aprobadas por el parlamento o el congreso, mientras las regulaciones subordinadas pueden ser aprobadas por el jefe de gobierno, un ministro o el gabinete, es decir, por una autoridad en el ejecutivo. Cláusula de terminación se refiere a la derogación automática de la regulación después de un número específico de años en vigor ('sunsetting').

Lecturas adicionales

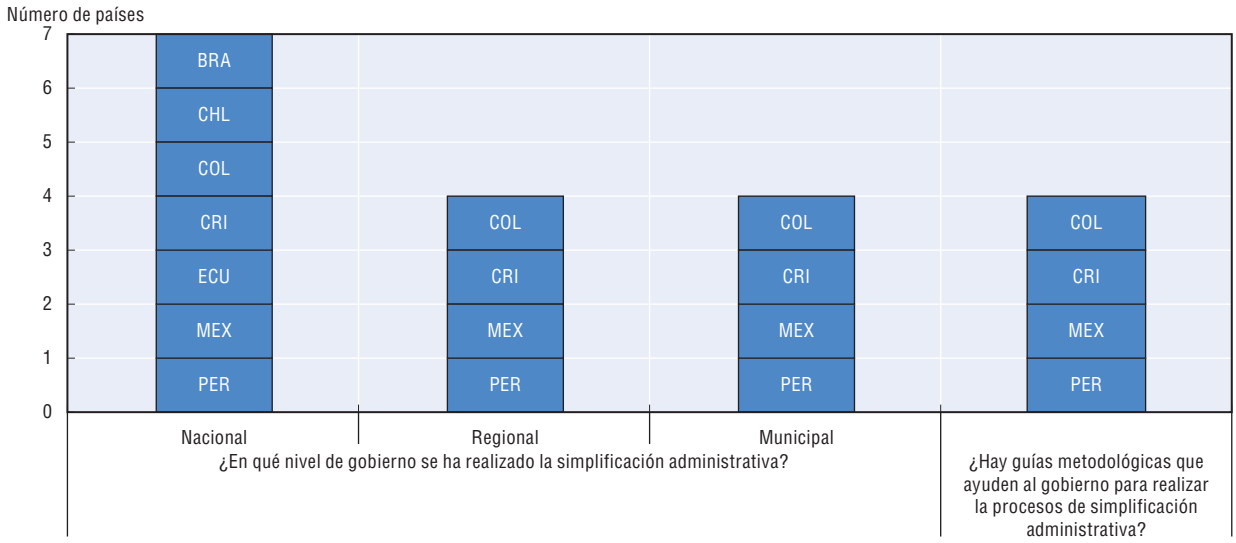
OCDE (2015), *Regulatory Policy Outlook 2015*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en*.

OCDE. (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en*.

OCDE (2016), "OECD Indicators of Regulatory Policy and Governance", OCDE, París, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm*.

OCDE (2012), "Prácticas internacionales de evaluación *ex post*", en *La evaluacion de leyes y regulaciones: El Caso de la Cámara de Diputados de Chile*, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264176263-3-es*, pp. 11-47.

7.7. Simplificación administrativa, 2015



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE para América Latina de 2016, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434882

7.8. Evaluación *ex post* de la regulación, 2015

	Tipos de evaluación *ex post* que se han realizado								¿Alguna de las evaluaciones incluyó un análisis sobre si los objetivos de la regulación se habían cumplido?	
	Codificación		Consolidación legal		Cláusulas de terminación		Cláusulas de revisión			
	Leyes primarias	Regulaciones subordinadas	Leyes primarias	Regulaciones subordinadas	Leyes primarias	Regulaciones subordinadas	Leyes primarias	Regulaciones subordinadas	Leyes primarias	Regulaciones subordinadas
Brasil	●	●	●	●	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Chile	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Colombia	❍	❍	❍	●	❍	❍	❍	●	❍	●
Costa Rica	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Ecuador	●	●	●	●	❍	❍	❍	❍	❍	❍
México	❍	●	❍	●	❍	●	❍	●	●	●
Perú	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍
Total ALC										
● Sí	3	4	3	5	1	2	1	3	2	3
❍ No	4	3	4	2	6	5	6	4	5	4

Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE para América Latina de 2016, *www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm.*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435306

Un entorno regulatorio favorable a la competencia puede ayudar a elevar los niveles de vida mediante la estimulación de la inversión, el comercio y el empleo. La competencia ofrece incentivos a las empresas para asignar los recursos de manera eficiente y contribuye a la difusión de la innovación más rápidamente, lo que puede ayudar a cerrar la brecha de productividad que persiste entre ALC y las economías avanzadas. También beneficia a los consumidores al facilitar mayores opciones y mejor calidad de productos a un precio inferior. Hay dos elementos importantes en un entorno regulatorio favorable a la competencia. En primer lugar, las regulaciones deben ser diseñadas de manera que promuevan la competencia y reduzcan las barreras de entrada, animando a las empresas a innovar y mejorar su eficiencia sin constituirse en una carga demasiado pesada sobre ellas. En segundo lugar, estas normas deben ser cumplidas o aplicadas de una manera transparente y rentable. Los Indicadores de Regulación del Mercado de Productos (PMR) de la OCDE son un conjunto amplio y comparable a nivel internacional de los indicadores que miden el grado en que las políticas promueven o inhiben la competencia en las áreas de mercados de productos. El indicador general PMR agrega información en las áreas de *control estatal*, *barreras a la iniciativa empresarial* y *barreras al comercio e inversión*. Una puntuación alta en los indicadores compuestos señala que las condiciones regulatorias son menos favorables a la competencia.

La Regulación del Mercado de Productos tiende a ser más restrictiva en América Latina que en los países OCDE, pero el desempeño varía en toda la región. Si bien las regulaciones son mucho más restrictivas en países como Venezuela y Bolivia, otros países como Chile, Perú y Colombia han puesto en marcha marcos regulatorios que son más conducentes a la competencia. En las últimas décadas, muchos países de la OCDE han implementado consistentemente políticas que hacen que sea más fácil para los empresarios crear y expandir negocios, y que facilitan la entrada de productos, inversiones y empresas extranjeras.

Las razones por las que hay restricciones regulatorias son diversas y pueden variar según el país. Barreras a la iniciativa empresarial y controles estatales son impedimentos fuertes para un entorno favorable a la competencia en ALC. En particular, la alta complejidad de los procedimientos regulatorios y sistemas de permisos y licencias obstaculiza la actividad empresarial y la inversión en todos los países de ALC. Del mismo modo, la amplia presencia estatal en las industrias de red (por ejemplo, electricidad, telecomunicaciones, transporte) también impiden la competencia. En contraste, algunos países (por ejemplo, Costa Rica, Guatemala y El Salvador) han reducido las barreras de inversión y aranceles, aún cuando las barreras no arancelarias (por ejemplo, la divergencia de estándares internacionales y la falta de transparencia regulatoria y reconocimiento de normas extranjeras) siguen siendo un problema en ALC. También existe la posibilidad de fomentar la competencia mediante la mejora de la gobernanza de las empresas del estado y la racionalización de la propiedad pública en sectores como el comercio mayorista y minorista o la fabricación de productos derivados del petróleo.

Metodología y definiciones

La base de datos de la OCDE sobre PMR contiene información sobre estructuras regulatorias y políticas en toda la OCDE y más de 20 países no-OCDE que es recolectada mediante un cuestionario enviado a los gobiernos. Se actualiza cada cinco años y en la actualidad cubre los años 1998, 2003, 2008 y 2013. Los indicadores se basan en datos "objetivos" acerca de leyes y regulaciones, en contraste a las evaluaciones "subjetivas" en las encuestas de opinión, capturando así el "de jure" de las configuraciones políticas. El indicador PMR a nivel económico se construye a través de un enfoque ascendente mediante la agregación de 18 indicadores de bajo nivel. El indicador agregado PMR es el promedio simple a través de tres indicadores de alto nivel: (1) *control del estado* (2) *barreras a la iniciativa empresarial* y (3) *barreras al comercio y la inversión*. Un nuevo conjunto de indicadores para los países de la OCDE sobre Gestión Regulatoria complementa los indicadores PMR mediante medidas de gobernanza de los organismos que diseñan, implementan y aplican estas regulaciones en seis sectores de red (electricidad, gas, transporte ferroviario, aeropuertos, telecomunicaciones y puertos).

Lecturas adicionales

OCDE (2016), "OECD Indicators of Product Market Regulation Homepage", *www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm*

Koske, I., Wanner, I., Bitetti, R. y Barbiero, O. (2015), "The 2013 update of the OECD's database on product market regulation: Policy insights for OECD and non-OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1200, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/5js3f5d3n2vl-en*.

Koske, I., Naru, F., Beiter, P. y Wanner, I. (2016), "Regulatory management practices in OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1296, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/5jm0qwm7825h-en*.

Notas para el gráfico

7.9 y 7.10: El promedio de la OCDE no incluye a los Estados Unidos, por lo que no se disponen datos para 2013.

7.9. Regulación del Mercado de Productos a nivel económico, 2013

Escala de 0-6, donde 6 es el mas restrictivo

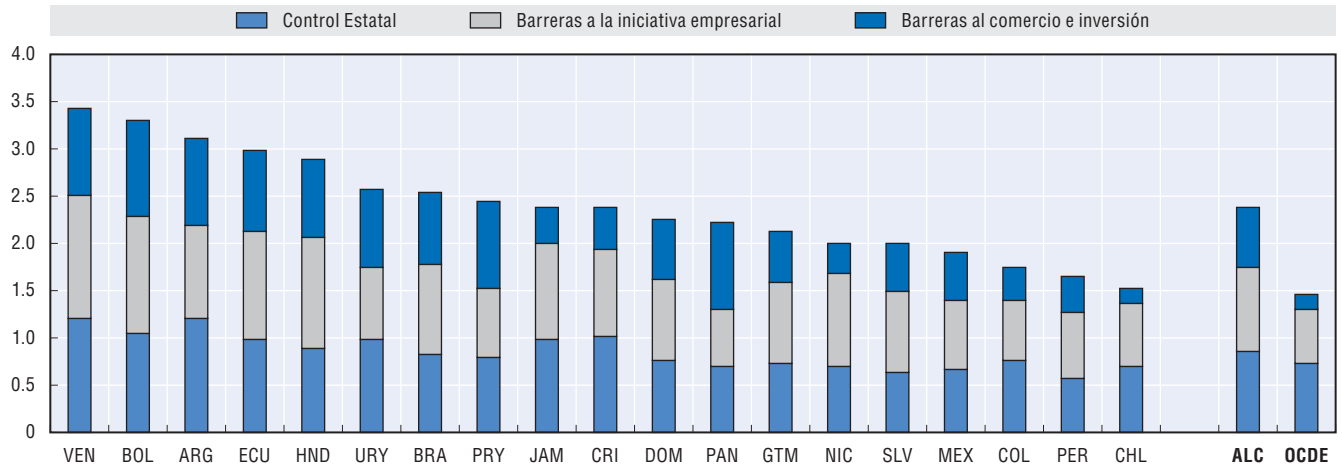
	Control estatal		Barreras a la iniciativa empresarial			Barreras al comercio e inversión	
	Propiedad pública	Participación en operaciones comerciales	Complejidad de procedimientos regulatorios	Cargas administrativas de nuevas empresas	Protección regulatoria de titulares	Barreras explícitas al comercio e inversión	Otras barreras al comercio e inversión
Chile	2.24	1.95	3.75	1.12	1.19	0.17	0.68
México	2.59	1.44	1.41	2.43	2.72	1.37	1.66
Argentina	3.91	3.33	4.06	3.18	1.63	1.36	4.16
Bolivia	3.78	2.46	5.14	3.90	2.17	2.75	3.45
Brasil	2.68	2.35	3.79	3.01	1.84	2.30	2.17
Colombia	2.30	2.37	2.32	2.16	1.17	0.57	1.59
Costa Rica	3.40	2.82	2.90	2.47	2.67	0.65	2.02
República Dominicana	3.06	1.54	3.89	2.30	1.60	1.35	2.39
Ecuador	4.03	1.95	4.18	3.12	3.07	2.25	2.75
El Salvador	1.99	1.81	3.71	2.34	1.86	0.25	2.62
Guatemala	2.63	1.79	3.60	2.80	1.44	0.25	2.94
Honduras	2.81	2.56	4.45	3.77	2.26	1.19	3.86
Jamaica	2.78	3.16	4.00	3.06	1.98	1.05	1.36
Nicaragua	2.13	2.06	4.34	2.66	1.86	0.47	1.45
Panamá	2.57	1.66	2.40	1.39	1.69	2.43	3.09
Paraguay	2.92	1.87	2.09	2.97	1.39	2.50	3.09
Perú	2.11	1.38	2.59	2.31	1.27	0.67	1.70
Uruguay	3.31	2.63	3.62	1.73	1.65	2.00	2.79
Venezuela	4.23	3.06	4.80	3.77	3.19	2.50	2.93
Promedio ALC	**2.92**	**2.22**	**3.53**	**2.66**	**1.93**	**1.37**	**2.46**
Promedio OCDE	**2.72**	**1.63**	**1.90**	**1.87**	**1.33**	**0.28**	**0.77**

Fuente: Base de datos de *Product Market Regulation* de la OCDE para el promedio de la OCDE; Base de datos de *Product Market Regulation* de la OCDE y Banco Mundial para todos los demás países.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435315

7.10. Indicadores de Regulación del Mercado de Productos, 2013

Escala de 0-6, donde 6 es el mas restrictivo



Fuente: Base de datos de *Product Market Regulation* de la OCDE para el promedio de la OCDE; Base de datos de *Product Market Regulation* de la OCDE y Banco Mundial para todos los demás países.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434896

© OCDE 2016

Capítulo 8

Gobierno digital y abierto

Los ciudadanos de todo el mundo exigen cada vez más interactuar con sus gobiernos a través de plataformas digitales. Al mismo tiempo, las restricciones fiscales fuerzan a los gobiernos a funcionar de manera eficiente y a crear un entorno competitivo donde los ciudadanos y las empresas puedan gestionar su relación con el sector público de la manera más conveniente. Implementadas de forma adecuada, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han demostrado ser una gran ayuda en los esfuerzos del gobierno para agilizar procesos, eliminar transacciones en papel y establecer puntos únicos de acceso a la administración pública. La experiencia internacional demuestra que los gobiernos que más han aprovechado las oportunidades ofrecidas por las TIC para modernizar el sector público son aquellos que han emprendido un ejercicio de planificación (es decir, una estrategia digital). Se trata de un ejercicio detallado que incluye el alcance, el financiamiento, el monitoreo, los derechos y obligaciones de las partes afectadas, los roles de los diferentes actores y un marco de gobernanza que proporciona mecanismos de coordinación. El ejercicio debería concitar todo el apoyo político posible.

En la región de ALC, el 73% de los países, entre ellos Brasil, México, Argentina y Colombia, han desarrollado una estrategia digital. Para aquellos países que informaron no tener una estrategia de este tipo, muchos han dado pasos preliminares para crearla. En El Salvador, Surinam, Nicaragua o Haití, se ha progresado en la planificación estratégica, pero aún no se ha conseguido suficiente apoyo político de las partes interesadas para que esta alcance el estatus de una estrategia nacional formal de gobierno electrónico. Un porcentaje menor de países de ALC, que llega al 60%, reportó que utilizan indicadores de desempeño para monitorear el progreso en gobierno electrónico. En ausencia de dichos indicadores, algunos países dependen de estudios internacionales (por ejemplo, la encuesta de Naciones Unidas sobre gobierno electrónico) para supervisar su desempeño. Sin embargo, a medida que los recursos invertidos en las TIC sigan aumentando, se puede prever que más países establezcan mecanismos de evaluación para monitorear su evolución en gobierno electrónico.

En todos los países de ALC y de la OCDE, las estrategias digitales abarcan servicios públicos generales (permisos, licencias, certificados) disponibles para sus ciudadanos. Sin embargo, en algunos países como Chile, Uruguay y Colombia, estas estrategias tienen un alcance mayor, e incluyen otros ámbitos de las políticas. Por ejemplo, el 88% de las estrategias digitales cubre educación y salud. Tres cuartas partes de las estrategias digitales en la región de ALC abarcan los ámbitos de orden público y seguridad y asuntos económicos. Estas cifras son más altas que para los países de la OCDE, donde estos ámbitos están cubiertos respectivamente por el 52% y el 60% de las estrategias digitales. Los recursos financieros son clave para implementar y garantizar de manera eficaz la sostenibilidad de las estrategias digitales. En el 70,6% de los países de ALC las estrategias digitales reciben financiamiento de ministerios encargados de coordinarlo, lo que refleja responsabilidades compartidas para implementar y financiar las actividades del gobierno electrónico. Esto requiere mecanismos de coordinación para mantener el alineamiento con los objetivos estratégicos.

Metodología y definiciones

Los gobiernos prestan servicios públicos a sus ciudadanos, ya sea de manera directa (a través del sector público) o mediante el financiamiento de la prestación privada de servicios. El término se asocia con un consenso social según el cual ciertos servicios deberían estar al alcance de todos, independientemente del ingreso. Incluso donde los servicios públicos no constituyen una prestación pública ni están financiados públicamente, por motivos sociales y políticos suelen estar sujetos a regulaciones que exceden a las que se aplican a la mayoría de los sectores económicos.

Un proyecto de TIC es un proyecto de inversión donde el uso de la TIC es un componente esencial para conseguir con éxito los resultados planificados. El componente de TIC puede centrarse en la introducción de nuevas tecnologías o en la actualización de las ya existentes.

Los datos provienen de la Encuesta sobre el Desempeño del Gobierno Digital de la OCDE-BID 2015, a partir de la cual se recopilaron respuestas de 22 países de ALC, así como también de Granada. Los encuestados han sido sobre todo altos funcionarios de información o su equivalente en el gobierno central.

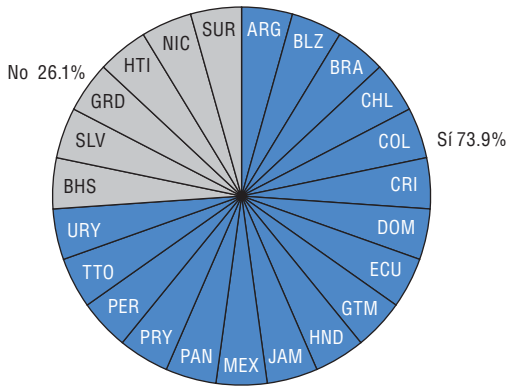
Lecturas adicionales

Oficina del Gabinete, Gobierno del Reino Unido (2013), *Government Digital Strategy, reports and research*, en *https://www.gov.uk/government/publications/government-digital-strategy*.

OCDE (2016), Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework, *OECD Digital Government Studies*, publicación de la OCDE, París, en *http://dx.doi.org/10.1787/9789264258013-en*.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (2014), *Encuesta sobre Gobierno Electrónico de Naciones Unidas*, en *https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014*.

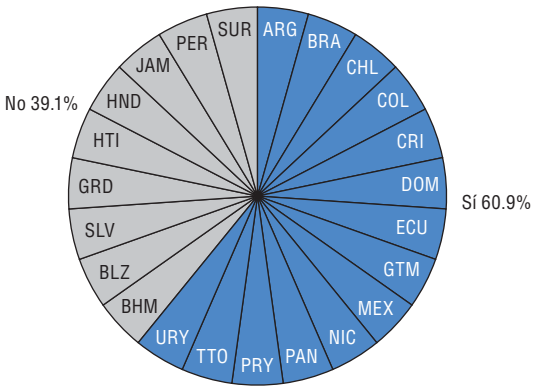
8.1. Existencia de una estrategia nacional de gobierno digital o uso de TIC en el sector público, 2015



Fuente: OCDE 2015 Encuesta sobre desempeño del Gobierno digital

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434906

8.2. Uso de indicadores de desempeño para monitorear el progreso en el gobierno digital o electrónico, 2015



Fuente: OCDE 2015 Encuesta sobre desempeño del Gobierno digital

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434910

8.3. Principales características de las estrategias del gobierno digital, 2015

	Areas de política más comunes					Principales fuentes de financiación		
País	Servicios Públicos Generales	Educación	Salud	Orden Público y seguridad	Asuntos económicos	El ministerio (o ministerios) encargados de coordinar la estrategia.	Los ministerios y autoridades incluidos en la estrategia (responsables de los ámbitos sectoriales cubiertos)	Diversas fuentes según los proyectos TIC específicos de la estrategia
Argentina	●	●	●	●	●	❍	❍	●
Belice	●	●	●	●	❍	●	❍	❍
Brasil	●	❍	❍	❍	❍	●	●	●
Chile	●	●	●	●	●	●	●	●
Colombia	●	●	●	●	●	●	●	❍
Costa Rica	●	●	●	●	●	❍	❍	❍
República Dominicana	●	●	●	❍	●	❍	❍	●
Ecuador	●	●	●	●	●	●	●	❍
Guatemala	●	●	●	●	●	●	●	●
Honduras	●	●	●	●	●	●	●	●
Jamaica	●	●	●	●	●	●	●	❍
México	●	●	●	●	●	❍	●	●
Panamá	●	●	●	❍	●	❍	●	●
Paraguay	●	●	●	●	❍	●	●	❍
Perú	●	❍	❍	❍	❍	●	❍	❍
Trinidad y Tobago	●	●	●	●	●	●	●	●
Uruguay	●	●	●	●	●	●	●	❍
Total ALC								
●	17	15	15	13	13	12	12	9
❍	0	2	2	4	4	5	5	8
Total OCDE								
●	25	16	13	13	15	14	9	8
❍	0	9	12	12	10	11	16	17

Leyenda:
● Sí
❍ No
Fuente: OCDE (2015), Encuesta sobre el desempeño de gobierno digital.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435328

La medición de los efectos de las políticas públicas permite que los responsables de las políticas y los gestores del sector público extraigan enseñanzas y asignen los recursos financieros limitados donde puedan tener mayor impacto, aumentando así la eficiencia y la efectividad. En el caso de las TIC, esto es particularmente importante dado que es la justificación para apoyar los proyectos de gobierno digital suele basarse en el tiempo y la reducción de costos que la tecnología genera para los gobiernos, así como en la facilidad de acceso a los servicios por parte de las empresas y los ciudadanos, y el nivel resultante de satisfacción.

Algo menos de la tercera parte de los países de ALC miden los beneficios financieros directos de los proyectos de TIC para el gobierno central. Costa Rica, Ecuador, México y Panamá son los únicos países de ALC que reportaron medir dichos beneficios de manera consistente. Un porcentaje aún menor de los países de ALC, solo el 22%, indicó que miden los beneficios de los proyectos de TIC para los ciudadanos y empresas. Chile reportó que mide los resultados para los ciudadanos y no para las empresas, mientras que Costa Rica señaló que hace lo contrario. Argentina, Brasil, Colombia y México reportaron que miden los beneficios de forma consistente para ambos grupos.

El gasto en tecnologías de información a nivel del gobierno central incluye la creación de nuevas capacidades o el mantenimiento de las ya existentes. En promedio, los países de ALC estimaron un gasto del 40% de su presupuesto de tecnologías de información (TI) en la creación de nuevas capacidades. Esta cifra es ligeramente inferior al porcentaje de los países de la OCDE, donde se reportó que el gasto promedio para la creación de nuevas capacidades asciende al 45% del presupuesto de TI existente. En la región de ALC la situación varía mucho de un país a otro. Mientras que Trinidad y Tobago gasta hasta el 80% en la creación de nuevas capacidades, Costa Rica solo destina alrededor del 10%, y Chile y Jamaica menos del 15%. Se prevé que los países que parten de un stock de infraestructura de TI menor destinen un mayor porcentaje de recursos a la creación más que al mantenimiento de las capacidades de TI.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la Encuesta sobre Desempeño del Gobierno Digital de la OCDE-BID 2015 a partir de la cual se recopilaron respuestas de 22 países de ALC, así como también de Granada. Los encuestados han sido sobre todo altos funcionarios de información o su equivalente en el gobierno central.

La implementación de proyectos de TI para mejorar la productividad puede tener como resultado importantes ahorros de tiempo. Por ejemplo, se puede economizar tiempo eliminando, reduciendo o automatizando la prestación de servicios o los procesos administrativos. El ahorro de tiempo en la administración pública se mide en equivalentes a tiempo completo (FTE, por sus siglas en inglés) anualmente, y se le puede atribuir un valor financiero. El ahorro de tiempo para los ciudadanos y las empresas se mide en horas al año, y también se le puede atribuir un valor financiero.

Lecturas adicionales

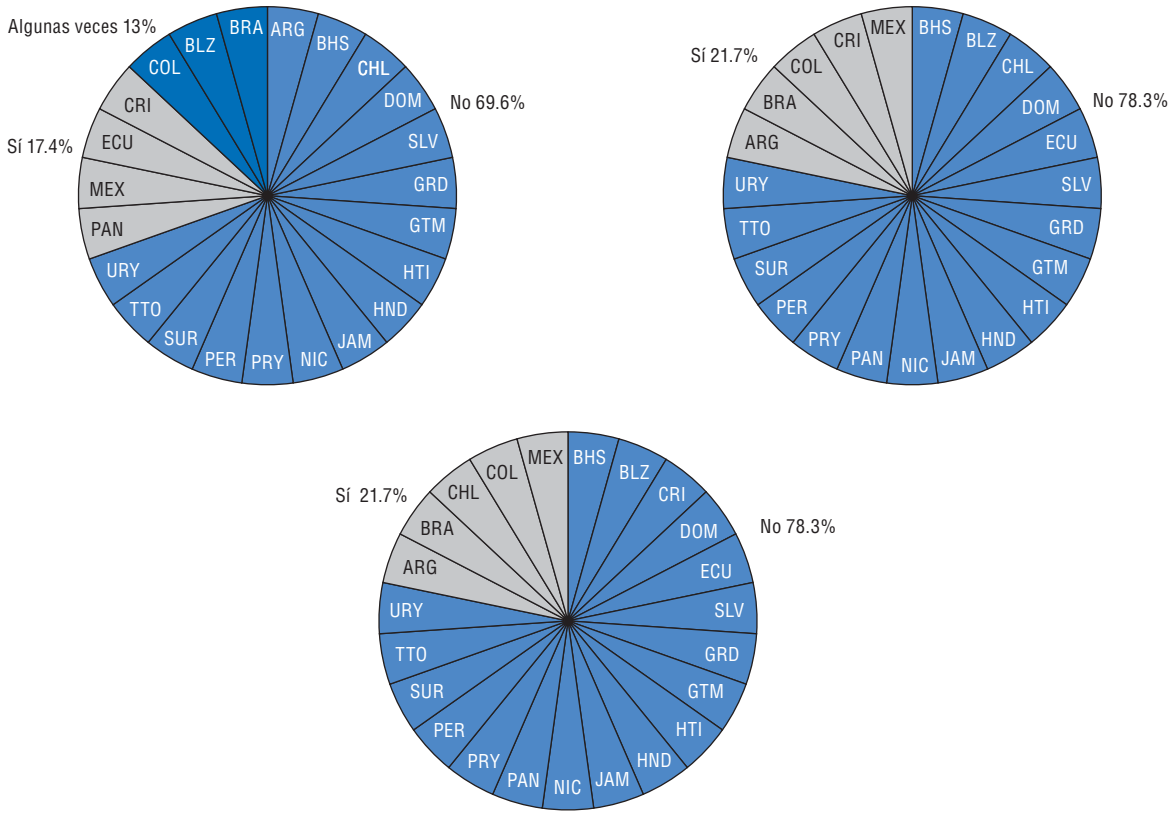
Oficina del Gabinete, Gobierno del Reino Unido (2012), "Digital Efficiency Report", Government Digital Service, en *https://www.gov.uk/government/publications/digital-efficiency-report*.

Cresswell, A., G. Burke y T. Pardo (2006), Advancing Return on Investment. Analysis for Government IT. A Public Value Framework, SUNY, Albany, NY.

Notas para los gráficos

8.4: En lo que se refiere al gobierno central, Brasil mide los beneficios financieros de los proyectos seleccionados. En Colombia, las medidas de los beneficios financieros se elaboran en proyectos específicos. En Surinam, los beneficios se estiman para los proyectos dirigidos por el Ministerio de Finanzas. En el caso de Costa Rica, las evaluaciones de los beneficios de las TIC para el gobierno son elaboradas por la oficina de la Contraloría General.

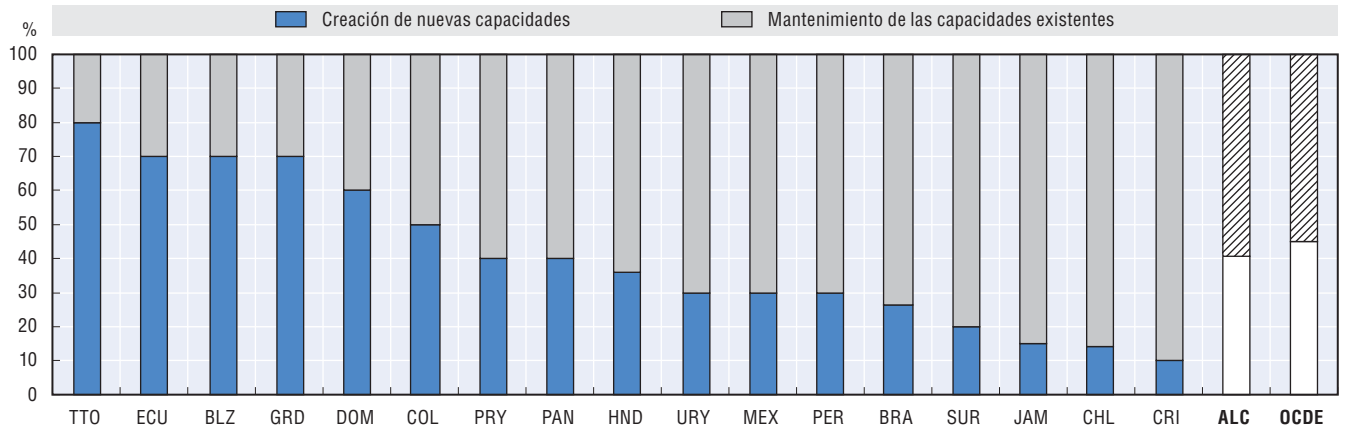
8.4. Medición de los beneficios financieros de las TIC en el gobierno central, para las empresas y ciudadanos, 2015



Fuente: OCDE (2015) Ecuesta sobre desempeño digital.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434921

8.5. Porcentaje reportado del gasto del gobierno central en TI para crear nuevas capacidades y mantener las ya existentes, 2015



Fuente: OCDE (2015) Ecuesta sobre desempeño digital.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434935

Las adquisiciones de TIC han sido tradicionalmente desafiantes dentro del sector público, debido a la naturaleza siempre cambiante de los productos y servicios involucrados y al conocimiento técnico requerido para desarrollar buenos términos de referencia. La capacidad para adquirir adecuadamente los productos y servicios relacionados con las TIC tiene un efecto significativo en los avances del gobierno electrónico, y es fundamental que los gobiernos tengan un enfoque estratégico con respecto a la adquisición de tecnología.

Según las respuestas a la encuesta, el 61% de los países de ALC tiene una estrategia claramente definida para la adquisición de TIC, un porcentaje ligeramente inferior al de los países de la OCDE, donde llega al 68%. Algunos países, como Chile o Brasil, han sido pioneros en el ámbito de las adquisiciones públicas y, por consiguiente, atribuyen una importancia estratégica a la adquisición de productos y servicios relacionados con la tecnología. Otros países que modernizaron su marco legal e institucional de adquisiciones públicas hace poco tiempo, como Colombia o Uruguay, han reconocido el valor de las adquisiciones de TIC y han establecido las condiciones para su desarrollo. Países menos avanzados en la adopción de TIC, como Guatemala o Nicaragua, han creado estrategias de adquisiciones en un intento de cerrar la brecha con los países líderes de la región. Chile es el único país de ALC que reportó que la estrategia de adquisiciones de TIC cubre los niveles de gobierno subnacionales. El porcentaje de países donde esto sucede también es bajo en los países de la OCDE, donde asciende a un 12%. En la región de ALC, el patrón más común, que se observa en el 57% de los países con estrategias de adquisiciones, es que estas se apliquen en todo el gobierno central. En el caso de los países de la OCDE, esta cifra supera ligeramente el 75%.

Además de las consideraciones económicas, un proceso de adquisiciones podría incorporar objetivos secundarios de las políticas públicas (por ejemplo, la contratación ecológica). A menudo, esto implica encontrar el equilibrio correcto entre procurar economías de escala y mantener abiertas las oportunidades de adquisiciones para tantos competidores potenciales como sea posible, sobre todo las pequeñas y medianas empresas. Si bien los costos se pueden rebajar agregando tantas adquisiciones como sea posible, si el contrato se vuelve demasiado grande, el número de proveedores potenciales capaces de cumplir se verá significativamente reducido. Por consiguiente, los gobiernos interesados en promover la competencia y ofrecer oportunidades de negocios a las empresas locales, podrían limitar el tamaño de sus adquisiciones. Según las respuestas a la encuesta, cuando se adquieren productos de TIC, el 56% de los países de ALC otorga prioridad a las economías de escala, mientras que el 44% prioriza la competencia. No resulta sorprendente que los países pequeños (por ejemplo, Honduras, Guatemala, El Salvador) tiendan a dar prioridad a la competencia como medio para proporcionar oportunidades a las pequeñas empresas que de otra manera tendrían dificultades para participar en el mercado.

Además, la adquisición de *software* puede ser un poderoso instrumento de las políticas públicas. Por ejemplo, en ocasiones a través de mecanismos legales, o por medios operativos, los procesos de contratación se han utilizado para promover el uso de *software* de fuente abierta en la administración pública. Brasil y Bolivia son ejemplos de países donde la legislación ha restringido fuertemente el uso de *software* propietario por parte de las organizaciones del gobierno. Sin embargo, la mayoría de los países en ALC mantiene una visión más abierta, dado que el 65% señala que la adquisición de *software* se prioriza por encima del desarrollo de la propia empresa, mientras que el 35% restante prioriza lo contrario.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la Encuesta sobre Desempeño del Gobierno Digital de la OCDE-BID 2015, a partir de la cual se recopilaron respuestas de 22 países de ALC, así como también de Granada. Los encuestados han sido sobre todo altos funcionarios de información o su equivalente en el gobierno central.

Las adquisiciones públicas se definen como la compra de bienes y servicios por parte de los gobiernos y las empresas de propiedad estatal. Abarcan una secuencia de actividades relacionadas, desde la evaluación de las necesidades mediante concesiones hasta la gestión de contratos y pagos finales.

El ahorro en adquisiciones se mide de forma anual e indica la diferencia en el costo de la compra de bienes o servicios de TIC. Puede ser el resultado de estrategias o programas gestionados por entidades responsables de la adquisición de TIC en el sector público, lo que incluye prácticas como estandarizar, crear un fondo común de poder de compra y aumentar la transparencia. Sin embargo, los factores externos también pueden desempeñar un rol esencial en el tamaño de esos ahorros.

Otras lecturas

Gobierno de Queensland (2016), "Buying and Selling ICT", en *http://www.qld.gov.au/dsiti/gov-ict/buying-selling-ict/*.

Hon, D. (2016), "How Governments Buy Technology", Code for America, en *https://www.codeforamerica.org/how-tos/government-technology-procurement*.

Notas para los gráficos

8.7 y 8.8: Cada una de las categorías agrega las opciones de respuestas completamente y en primer lugar.

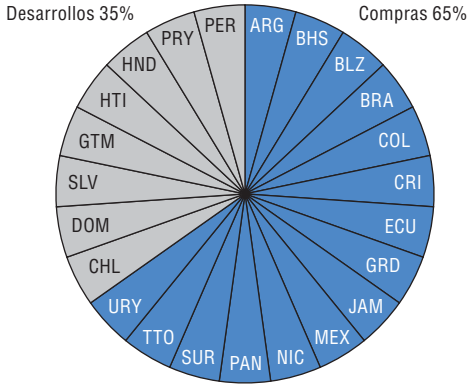
8.6. Existencia y alcance de una estrategia de adquisiciones de TIC, 2015

	Estrategia de adquisición publica de TIC	Alcance de la estrategía		
		Dentro de ministerios seleccionados	En todos los sectores del gobierno central	En diferentes niveles de gobierno
Argentina	●	●	❍	❍
Bahamas	●	❍	❍	❍
Belice	❍	x	x	x
Brasil	●	●	●	❍
Chile	●	❍	❍	●
Colombia	●	●	●	❍
Costa Rica	❍	x	x	x
República Dominicana	❍	x	x	x
Ecuador	●	●	●	❍
El Salvador	❍	x	x	x
Grenada	❍	x	x	x
Guatemala	●	❍	❍	❍
Haití	●	●	●	❍
Honduras	❍	x	x	x
Jamaica	❍	x	x	x
México	●	❍	●	❍
Nicaragua	●	●	❍	❍
Panamá	●	❍	●	❍
Paraguay	●	●	❍	❍
Perú	❍	x	x	x
Surinam	❍	x	x	x
Trinidad y Tobago	●	❍	●	❍
Uruguay	●	❍	●	❍
Total ALC				
●	14	7	8	1
❍	9	7	6	13
x	0	9	9	9
Total OCDE				
●	17	5	13	3
❍	8	12	4	14
x	0	8	8	8

Leyenda:
● Sí
❍ No
X No aplica
Fuente: OCDE (2015), Encuesta sobre el desempeño de gobierno digital.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435330

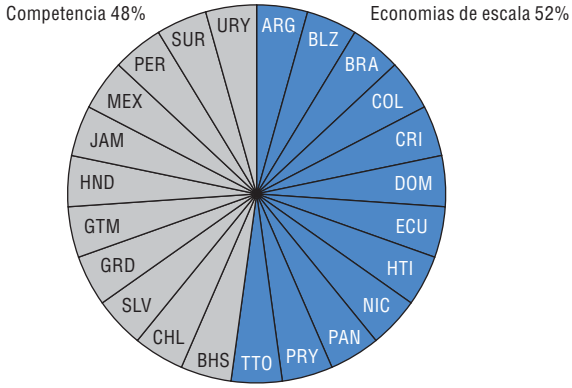
8.7. Prioridad reportada del enfoque de adquisiciones de TIC entre compras y proyectos, 2015



Fuente: Encuesta de la OCDE sobre Desempeño del Gobierno Digital, 2015.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434947

8.8. Prioridad reportada del enfoque de adquisiciones de TIC entre competencia y economías de escala, 2015



Fuente: Encuesta de la OCDE sobre Desempeño del Gobierno Digital, 2015.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434953

Los portales nacionales en línea permiten un punto único de acceso a los servicios gubernamentales, facilitando así la interacción de los ciudadanos con el sector público y la presentación de una imagen unificada del sector público ante la sociedad. A medida que las tecnologías avanzan, estos portales han evolucionado para llegar a ser de fácil acceso, interactivos y multicanales, y para permitir el acceso mediante ordenadores, teléfonos inteligentes, otros dispositivos móviles o incluso un teléfono tradicional. Un ejemplo destacado de los portales nacionales en línea lo constituye el sitio creado por el gobierno del Reino Unido, que ha sido una referencia para numerosos gobiernos en la región de ALC y en otros países, por su facilidad de uso y accesibilidad.

Según los resultados de la encuesta, el 61% de los países, de ALC ha creado portales en línea. Además de aquellos países que suelen situarse como líderes del gobierno electrónico en la región, entre ellos: Uruguay, Chile y Colombia, otros menos avanzados como Bahamas, Honduras, Guatemala y Paraguay también han instaurado portales ciudadanos nacionales.

Sin embargo, se observa una gran variación en las características de los portales nacionales en línea. Por ejemplo, el 60% de los mismos permite el acceso a servicios brindados por otras autoridades de gobierno en sus propios sitios web, en comparación con el 47,8% en los países de la OCDE. Además, en los países de ALC, el 73% de los portales ciudadanos ofrece enlaces a servicios en línea que son proporcionados por otros sitios web, cifra ligeramente inferior a la de los países de la OCDE en este rubro, donde alcanza el 78%. Como primera medida, numerosos países de ALC han creado catálogos de todos los servicios públicos, y han publicado información organizada e investigable. Este stock de información constituye la base de iniciativas para hacer disponibles en línea todos los trámites públicos, como –por ejemplo– el plan recientemente anunciado por Uruguay.

Algo más de la mitad de los países de ALC han reconocido legalmente mecanismos de identificación digital. Sin embargo, su implementación ha sido desafiante. Por ejemplo, países como Argentina, Costa Rica, Ecuador o Uruguay adoptaron un marco de implementación legal para la firma digital hace algunos años. Sin embargo, su utilización por parte de los ciudadanos y las empresas no ha sido tan generalizada como se preveía. Los organismos públicos han estado utilizando la firma digital en países como Colombia, Panamá, Uruguay y México, como medio para reducir el papel en las operaciones del sector público, si bien su uso sigue estando limitado a ciertas funciones. Además, países como Perú, Uruguay o Bolivia han añadido chips a sus tarjetas de identificación con el fin de permitirles convertirse en un instrumento de identificación en el espacio digital. Aun así, la necesidad de *software* y *hardware* actualizados en los computadores en los que se quiere utilizar dichas tarjetas limita significativamente su adopción.

Metodología y definiciones

Los datos provienen de la Encuesta sobre Desempeño del Gobierno Digital de la OCDE-BID 2015, a partir de la cual se recopilaron respuestas de 22 países de ALC, así como también de Granada. Los encuestados han sido sobre todo altos funcionarios de información o su equivalente en el gobierno central.

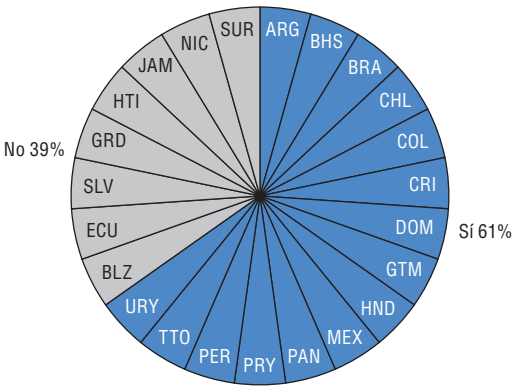
Un trámite público es una acción iniciada por los ciudadanos en cualquier institución del sector público con el fin de ejercer un derecho, recibir un beneficio y generar un resultado bajo la forma de un documento (identificación, registros, licencias, permisos, autorizaciones, etc.).

Otras lecturas

Anthopoulos, L. (2013), "E-Government Portal Updates' Evaluation: A Comparative Analysis", TEI of Thessaly, Thesasaly.

Diéguez, G., et al. (2015), "Escenarios y perspectivas del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe", CIPPEC, Buenos Aires.

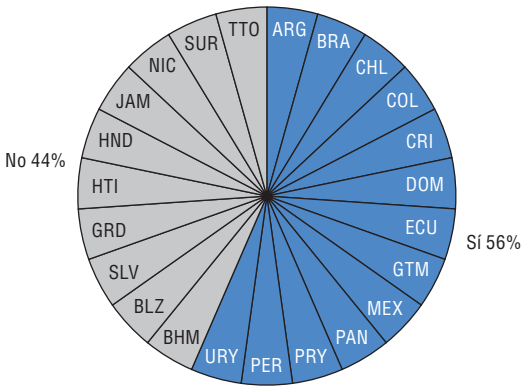
8.9. Existencia de un portal ciudadano nacional para los servicios públicos, 2015



Fuente: Encuesta de la OCDE sobre Desempeño del Gobierno Digital, 2015.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434967

8.10. Existencia de un mecanismo de identificación digital reconocido legalmente (por ejemplo, firma digital), 2015



Fuente: Encuesta de la OCDE sobre Desempeño del Gobierno Digital, 2015.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434972

8.11. Características del portal de servicios públicos y servicios cubiertos por el mecanismo reconocido de identificación digital, 2015

	Características del portal nacional ciudadano para los servicios en linea				Servicios cubiertos por el mecanismo de identificación electrónica/ firma digital		
	Acceso a los servicios prestados únicamente a través de la autoridad encargada del mismo	Acceso a servicios en nombre de las autoridades responsables de los mismos	Acceso a los servicios también prestados a través de sitios web específicos de las autoridades responsables	Enlace con los servicios en línea que se proporcionan en otros sitios	Servicios públicos proporcionados a nivel de gobierno central/ nacional	Servicios públicos proporcionados a nivel de gobierno sub-nacional	Servicios del sector privado
Argentina	●	❍	❍	❍	●	●	●
Bahamas	❍	●	●	●	x	x	x
Brasil	●	❍	●	●	●	❍	❍
Chile	❍	❍	●	●	●	●	❍
Colombia	❍	●	❍	●	●	●	●
Costa Rica	❍	❍	●	❍	●	●	●
República Dominicana	❍	●	●	●	●	❍	●
Ecuador	x	x	x	x	●	●	●
Guatemala	❍	●	●	●	x	x	x
Honduras	❍	❍	❍	❍	x	x	x
México	❍	●	●	●	●	●	❍
Panamá	❍	●	●	●	●	❍	❍
Paraguay	●	●	●	●	●	❍	❍
Perú	●	❍	❍	❍	●	●	●
Trinidad y Tobadgo	●	❍	❍	●	x	x	x
Uruguay	❍	●	❍	●	●	❍	●
Total ALC							
●	5	8	9	11	12	7	7
❍	10	7	6	4	0	5	5
x	8	8	8	8	11	11	11
Total OCDE							
●	6	8	11	18	23	21	16
❍	17	15	12	5	1	3	8
x	2	2	2	2	1	1	1

Leyenda:
● Si
❍ No
X No aplica
Fuente: OECD (2015) encuesta de la OCDE sobre Desempeño del Gobierno Digital

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435342

Un gobierno abierto promueve una relación completamente distinta entre gobierno y ciudadanos. Se orienta a construir democracias más fuertes, y a mejorar la eficiencia, la efectividad y la transparencia de servicios públicos, apoyándose en el uso de nuevas tecnologías. Se trata de un enfoque centrado en el ciudadano para crear valor a través de esquemas colaborativos de diseño e implementación de políticas públicas. En paralelo, se promueve el escrutinio público, para una mayor integridad y rendición de cuentas de las autoridades de gobierno, administradores públicos, y otros funcionarios.

Algo más de tres cuartos de los países de América Latina y el Caribe que han responido a la encuesta, incluyendo Brasil y Perú, han elaborado su propia definición de gobierno abierto o la han adoptado de una fuente externa (tales como OCDE o la Alianza para el Gobierno Abierto, OGP por sus siglas en inglés). Tener una definición a nivel país es esencial para acompañar y canalizar las distintas iniciativas implementadas por diversas instituciones de gobierno.

En el contexto latinoamericano, las iniciativas de gobierno abierto aún están dispersas y sólo en algunos países están vinculadas a planes de desarrollo nacional de mayor alcance (por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica 2015-2018) o reformas de la administración pública. Alinear estos esfuerzos tiene el potencial de mejorar la coordinación dentro del gobierno central y de facilitar la colaboración entre órganos del gobierno, como así también con actores clave de la sociedad civil, la academia y el sector privado.

Para fortalecer el foco en gobierno abierto, muchos gobiernos del mundo, incluyendo el 62% de los países de América Latina y el Caribe, han adoptado una estrategia de amplio alcance que en muchos casos remite a los planes de acción presentados en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (Colombia, Panamá y Paraguay, por ejemplo). En el otro extremo, 38% de los países latinoamericanos y del Caribe, tales como El Salvador y República Dominicana, han señalado que sus gobiernos no han creado una estrategia de amplio alcance en gobierno abierto. Un riesgo a ser evitado cuando se diseñan e implementan estrategias de gobierno abierto es favorecer compromisos de corto plazo más que profundizar cambios necesarios para que el gobierno abierto sea un mecanismo efectivo.

El gobierno abierto no es una meta en sí, sino un canal para desarrollar políticas más efectivas, servicios mejor orientados y mayor rendición de cuentas. Para el 61.5% de los países encuestados de América Latina y el Caribe, el objetivo principal de las políticas de gobierno abierto es mejorar la transparencia (comparado con el 85.7% de los países de la OCDE para los que la transparencia es la prioridad). El Salvador y la República Dominicana indicaron que la prioridad es mejorar la participación ciudadana en los procesos de política pública, mientras que México mencionó que el gobierno abierto debería resolver problemas pública mejorando la calidad de vida y generando beneficios sociales

Metodología y definiciones

Los datos presentados fueron recolectados a través de la encuesta de la OCDE sobre gobierno abierto y datos abiertos, realizada en 2015. La encuesta fue contestada por 13 países de América Latina y el Caribe, los encargados de responder fueron predominantemente altos oficiales de gobierno a cargo de reformas de gobierno abierto. Se realizó un cuestionario en dos partes. La primera, orientada a detectar el enfoque de la principal institución responsable por las políticas de gobierno abierto. Un módulo especial fue enviado a los ministerios de finanzas y de salud, y a otro ministerio seleccionado por cada país. Las respuestas de los ministerios fueron usadas para complementar el análisis.

La OCDE (2014) define gobierno abierto como "la transparencia de las acciones de gobierno, la accesibilidad a los servicios y a la información de gobierno, y la capacidad de respuesta de los gobiernos a nuevas ideas, demandas y necesidades. Un gobierno es abierto cuando es transparente, rinde cuentas, comprometido, opera con integridad, y de este modo -a través de instrumentos de política y prácticas que conducen a procesos de cambio e innovación- tiene mayor probabilidad de liderar hacia mejores servicios y políticas, mayor confianza, bienestar social y calidad de la democracia".

Otras lecturas

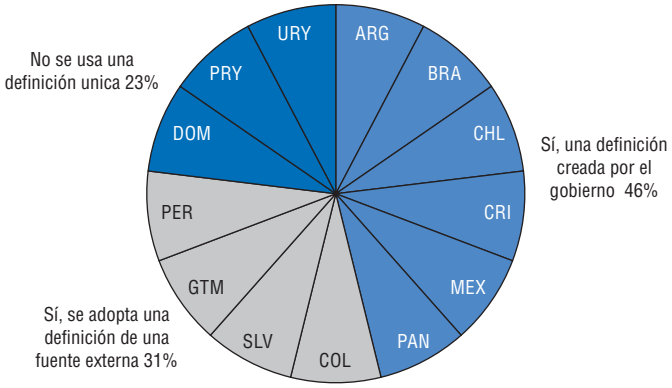
OCDE (2014), *Open Government in Latin America*, OECD Public Governance Reviews, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en*.

OCDE (próximo), Open Government Review of Costa Rica: Towards an Open State, Publicaciones de la OCDE, París.

Ramírez-Alujas, A. y N. Dassen (2016), *Winds of Change II: Progress and Challenges in Open Government Policy in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., *https://publications.iadb.org/handle/11319/7621*.

Santiso, C., et al. (2014), Improving Lives Through Better Government: Promoting Effective, Efficient, and Open Governments in Latin America and the Caribbean, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., *https://publications.iadb.org/handle/11319/6696*.

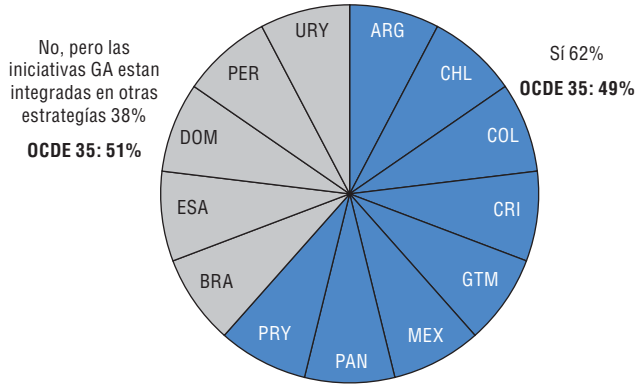
8.12. Existencia de una definición única de gobierno abierto, 2015



Fuente: OCDE (2015) encuesta de gobierno y datos abiertos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434989

8.13. Existencia de una estrategia nacional de gobierno abierto, 2015



Fuente: OCDE (2015) encuesta de gobierno y datos abiertos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933434999

8.14. Principal objetivo que el gobierno intenta conseguir a través de las iniciativas de gobierno abierto, 2015

	Objetivo principal
Argentina	❍
Brasil	●
Chile	●
Colombia	●
Costa Rica	●
El Salvador	❍
Guatemala	●
México	X
Panamá	✦
Paraguay	●
Perú	●
República Dominicana	❍
Uruguay	●
OCDE35	● (30)
ALC13	
●	8
❍	3
X	1
✦	1

Leyenda:
✦ Mejorar la rendición de cuentas del sector público
● Mejorar la transparencia del sector público
❍ Mejorar la participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas
X Otro
Fuente: OCDE (2015) encuesta de gobierno y datos abiertos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435352

La implementación efectiva y eficiente de reformas de gobierno abierto requiere de un esquema institucional apropiado. Por lo tanto, el rol del centro de gobierno (CdG) en el liderazgo y la coordinación efectiva y eficiente de políticas transversales al gobierno es crítico para asegurar una implementación adecuada de las iniciativas de gobierno abierto. Con la excepción de Panamá, todos los países encuestados de América Latina y el Caribe indicaron que las iniciativas de gobierno abierto son coordinadas por un centro de gobierno. La estructura y dinámica de trabajo de cada CdG puede ser diferente. En 54% de los países de América Latina y el Caribe, incluyendo, entre otros, a México, funciona directamente en la oficina de la cabeza de gobierno. Una estructura diferente fue reportada en 38% de los países (por ejemplo, Perú), donde el CdG opera en la oficina de gabinete/cancillería/consejo de ministros.

Las responsabilidades y tareas de estas unidades de coordinación varían de un país a otro. Mientras que en todos los países de ALC encuestados estas unidades están a cargo de desarrollar la estrategia de gobierno abierto como así también coordinar y monitorear so implementación, sólo en Uruguay esta unidad está a cargo de la distribución de recursos. Comparativamente, esta tarea está a cargo de estas unidades en 20% de los países de la OCDE. En 69% de los países encuestados de América Latina y el Caribe, la unidad de coordinación también está a cargo de comunicar las reformas, un número casi idéntico al de los países miembros de la OCDE, que alcanzan al 73%.

Monitorear la implementación y evaluar el impacto de las iniciativas de gobierno abierto es esencial para asegurar que las iniciativas de gobierno abierto están logrando sus objetivos. Es más, desarrollar marcos robustos de monitoreo y evaluación provee los datos necesarios para tomar decisiones basadas en evidencia. Todos los países encuestados de América Latina y el Caribe reportan que monitorean la implementación de iniciativas de gobierno abierto. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, este monitoreo es hecho a través de auto-evaluaciones para la Alianza para el Gobierno Abierto. En otros países, como Guatemala y México, el monitoreo se hace a través de evaluaciones independientes de ONGs.

En contraste con la política de monitoreo que se realiza en todos los países encuestados, poco menos de la mitad de los países en la región evalúan el impacto de las iniciativas de gobierno abierto. Los seis países que han evaluado el impacto de políticas de gobierno abierto también reportan comunicar los resultados de las evaluaciones y usarlas como medios para diseñar iniciativas futuras. Comunicar los resultados de la evaluación constituye un elemento vital para asegurar la apropiación y apoyo para iniciativas de gobierno abierto por parte de todos los actores clave. Por ejemplo, Guatemala usó los hallazgos del mecanismo independiente de reporte de la Alianza para el Gobierno Abierto para incluir a la asociación de municipalidades en iniciativas de gobierno abierto.

Metodología y definiciones

Centro de Gobierno (CdG) se define como el conjunto de organizaciones y unidades que proveen de apoyo directo y asesoramiento a la cabeza de gobierno y al consejo de ministros. En general, el CdG tiene tres roles centrales: apoyar procesos de toma de decisiones de calidad por parte de la cabeza de gobierno; coordinación de políticas transversales al gobierno; monitoreo e implementación de estrategias de gobierno. El rol del CdG es liderar una coordinación integral del gobierno con miras a una distribución efectiva de los recursos estatales. Apoya a las cabezas de gobierno y estados en la búsqueda de una visión estratégica del país y en el cumplimiento del mandato de implementar la visión de los ciudadanos, según el proceso democrático.

La actividad de monitorear refiere a las mediciones y observaciones de las políticas de los gobiernos estandarizadas, continuas o frecuentes. Evaluación implica la determinación sistemática de la relevancia y progreso de una política, programa o proyecto para provocar cambios. Es distinto de monitorear, en tanto esto último implica el proceso de recolección de evidencia para la evaluación. La evaluación es un componente crítico de la formulación de políticas, en todos los niveles, en tanto permite diseñar y modificar políticas, programas y proyectos de un modo informado, orientado a incrementar la efectividad y la eficiencia. La evaluación sirve la doble función de proveer una base para la mejora de políticas y de programas, y como medio de verificar los logros en comparación con las metas propuestas.

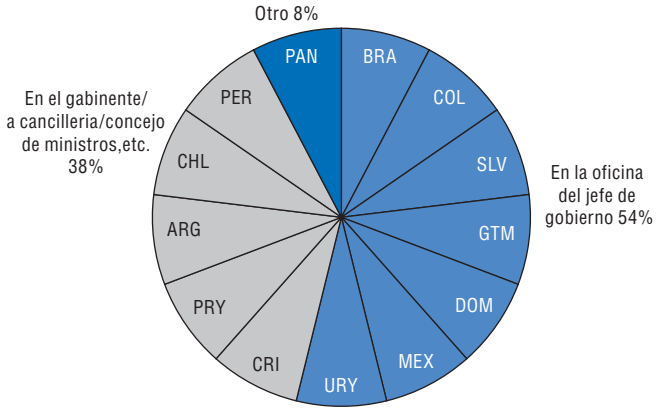
Otras lecturas

Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso (2014), *Governing to Deliver: Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., *https://publications.iadb.org/handle/11319/6674*.

OCDE (2015), *Lithuania: Fostering Open and Inclusive Policy Making*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Publicaciones de la OCDE, París, DOI: *http://dx.doi.org/10.1787/9789264235762-en*.

OCDE (2016), Open Government – The global context and the way forward, Publicaciones de la OCDE, París.

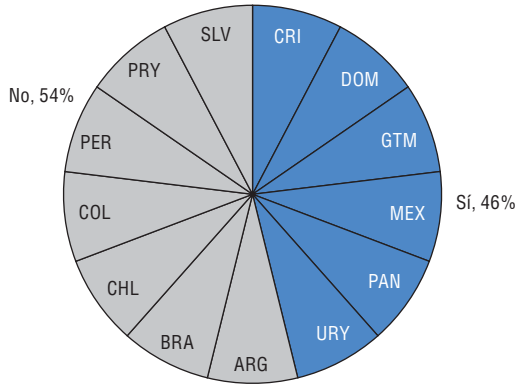
8.15. Ubicación de la oficina responsable por la coordinación horizontal de iniciativas de gobierno abierto, 2015



Fuente: Encuesta OCDE 2015 sobre gobierno abierto y datos abiertos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435001

8.16. Evaluación de impacto de las iniciativas de gobierno abierto, 2015



Fuente: Encuesta OCDE 2015 sobre gobierno abierto y datos abiertos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435018

8.17. Responsabilidades de la oficina a cargo de la coordinación horizontal de gobierno abierto, 2015

	Desarrollar una estrategia de gobierno abierto	Asignar recursos financieros para la implementación	Coordinar la implementación de iniciativas de gobierno abierto	Monitorear la implementación	Evaluar impacto	Comunicar reformas	Otros
Argentina	●	❍	●	●	❍	❍	❍
Brasil	●	❍	●	●	❍	●	●
Chile	●	❍	●	●	❍	❍	❍
Colombia	●	❍	●	●	❍	●	❍
Costa Rica	●	●	●	●	❍	●	●
El Salvador	●	❍	●	●	❍	❍	❍
Guatemala	●	❍	●	●	●	●	●
México	●	❍	●	●	●	●	●
Panamá	●	❍	●	●	●	●	❍
Paraguay	●	❍	●	●	❍	●	❍
Perú	●	❍	●	●	❍	❍	❍
República Dominicana	●	❍	●	●	●	●	❍
Uruguay	●	●	●	●	●	●	❍
ALC13							
Sí ●	13	2	13	13	5	9	4
No ❍	0	11	0	0	8	4	9
Tot Sí ●	**92%**	**15%**	**100%**	**100%**	**38%**	**69%**	**31%**
OCDE 35 (●)	**70%**	**26%**	**89%**	**78%**	**48%**	**73%**	**20%**

Fuente: Encuesta OCDE 2015 sobre gobierno abierto y datos abiertos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435365

Los marcos institucionales y de gobernanza establecidos para la implementación de políticas son clave para asegurar sus resultados e impactos. Por lo tanto, la coordinación es un componente crucial de la implementación de políticas. La coordinación efectiva es difícil de lograr y requiere de ciertos elementos para ser adecuada y sostenible. Sin embargo, mientras esos elementos pueden depender de la situación específica de cada gobierno, la coordinación requiere de tres componentes específicos: comunicación de la política, consulta a los actores interesados y cooperación institucional. Los países de la región fueron encuestados sobre los principales desafíos que encaraban en relación a la implementación y, más específicamente, la coordinación de iniciativas y de la estrategia de gobierno abierto.

Cuando se preguntó acerca del principal desafío para implementar iniciativas de gobierno abierto, 30.8 % de los países de América Latina y el Caribe reportaron la falta de recursos financieros. Argentina, Chile, Perú y Uruguay se refirieron a la insuficiente comunicación entre los funcionarios públicos sobre los beneficios de las reformas de gobierno abierto como el principal obstáculo a superar. De modo similar, esta opción fue señalada por el 65.7% de los países de la OCDE.

Alrededor de un tercio de los países de América Latina y el Caribe, incluyendo Panamá y Paraguay, identificaron fondos insuficientes para la unidad especializada como el principal desafío para coordinar políticas de gobierno abierto. Una proporción similar, que incluye a Argentina, Brasil, El Salvador y Uruguay, señaló que el principal desafío de coordinación es la ausencia de mecanismos institucionales para colaborar con los actores clave (ONGs, sector privado). En contraste, 57.1% de los países de la OCDE refirieron la insuficiencia de incentivos (por ejemplo, de carrera o financieros) entre las instituciones de gobierno como el principal desafío para coordinar la estrategia e iniciativas de gobierno abierto.

Implementar estrategias de gobierno abierto involucra cambios en el modo en que los gobiernos tradicionalmente hacen sus tareas. Los empleados de gobierno deben ser considerados como actores clave. Abrir canales a través de la administración de recursos humanos (HRM por sus siglas en inglés) garantizaría el compromiso del personal con el cambio de prácticas. Algo más de la mitad de los países de América Latina y el Caribe incluyendo Colombia y Guatemala indicaron que, hasta el momento, ninguna acción concreta se ha tomado para promover el gobierno abierto a través de prácticas de administración de recursos humanos (HRM). En el 31% de estos países (por ejemplo, Brasil y Panamá), se espera que los funcionarios y empleados de gobierno reporten internamente sobre el progreso en la implementación de políticas de gobierno abierto. Países como Argentina, Costa Rica y Perú promueven la implementación de iniciativas de gobierno abierto a través de la inclusión de principios y prácticas de gobierno abierto en el ámbito de competencia del área de recursos humanos del gobierno. Finalmente, una aproximación diferente es la de México, en donde los principios y prácticas de gobierno abierto forman parte de los acuerdos y/o evaluaciones y marcos de rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

Metodología y definiciones

Los datos presentados fueron recolectados a través de la Encuesta OCDE sobre Gobierno Abierto y datos abiertos, realizada en 2015. La encuesta fue respondida por 13 países de Latinoamérica y el Caribe. Los respondientes fueron predominantemente altos funcionarios de gobierno a cargo de políticas de gobierno abierto. Se realizó un cuestionario en dos partes. La primera, orientada a detectar el enfoque de la principal institución responsable por las políticas de gobierno abierto. Un módulo especial fue enviado a los ministerios de finanzas y de salud, y a otro ministerio seleccionado por cada país. Las respuestas de los ministerios fueron usadas para complementar el análisis.

Otras lecturas

Cortázar, J.C., M. Lafuente y M., Sanginés (2014), *Serving Citizens: A Decade of Civil Service Reforms in Latin America (2004-13)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., *https://publications.iadb.org/handle/11319/6636*.

López Egaña, J. (2014), Can States Continue to Govern the New Citizenry Using Old Paradigms? The Political Challenges of Open Government in Latin America and the Caribbean, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., *https://publications.iadb.org/handle/11319/6439*.

OCDE (2015), Costa Rica: Good Governance, from Process to Results, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Publicaciones de la OCDE, París, DOI: *http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en*.

OCDE (2015), *Lithuania: Fostering Open and Inclusive Policy Making*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Publicaciones de la OCDE, París, DOI: *http://dx.doi.org/10.1787/9789264235762-en*.

OCDE (2016), Open Government – The global context and the way forward, Publicaciones de la OCDE, París.

Ramírez-Alujas, A. y N. Dassen (2016), *Winds of Change II: Progress and Challenges in Open Government Policy in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., *https://publications.iadb.org/handle/11319/7621*

8.18. Principal desafío para coordinar e implementar políticas e iniciativas de gobierno abierto, 2015

	Principal desafío para implementar		Principal desafío para coordinar
Argentina	◀		❒
Brasil	❍		❒
Chile	◀		◘
Colombia	●		◙
Costa Rica	◊		♣
El Salvador	✦		❒
Guatemala	◊		◘
México	❍		■
Panamá	◊		♣
Paraguay	◊		♣
Perú	◀		♣
República Dominicana	Δ		❒
Uruguay	◀		❒
ALC13			
●	1	■	1
❍	2	❒	5
◀	4	◘	2
◊	4	◙	1
✦	1	♣	
Δ	1		
OCDE35	■(20)		◀ (23)

Leyenda:

- ● Cultura del secreto, falta de cultura de gobierno abierto en el sector público .
- ❍ Falta de confianza (entre gobierno y ciudadanos/ ONGs)
- ◀ Falta o insuficiencia en la comunicación/conciencia de los beneficios de las reformas de gobierno abierto entre funcionarios públicos.
- ◊ Falta o insuficiencia de recursos financieros
- ✦ Resistencia generalizada al cambio/ a las reformas en el sector público.
- Δ Número insuficiente de actores no gubernamentales

Leyenda:

- ■ Falta o insuficiencia de incentivos entre las instituciones de gobierno a coordinar.
- ❒ Falta o insuficientes mecanismos para colaborar con ONGs y el sector privado.
- ◘ Falta o insuficiencia de recursos humanos para la institución de coordinación.
- ◙ Lack of or insufficient political will / leadership
- ♣ Falta o insuficientes recursos financieros para la institución de coordinación.

Fuente: Encuesta OCDE 2015 sobre gobierno abierto y datos abiertos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435379

8.19. Promoción de iniciativas de gobierno abierto a través de políticas de recursos humanos, 2015

	Incluyendo principios y prácticas de GA en el marco de competencias de RH	Incluyendo principios y prácticas de GA en acuerdos, evaluaciones y marcos de rendición de cuentas de los funcionarios públicos	Requiriendo a los funcionarios reportar el progreso en la implementación de principios y prácticas de GA	Requiriendo a los funcionarios reportar internamente de modo regular el progreso en la implementación de principios y prácticas de GA	No se han tomado acciones específicas hasta el momento
Argentina	●	❍	❍	❍	❍
Brasil	❍	❍	●	●	❍
Chile	❍	❍	●	❍	❍
Colombia	❍	❍	❍	❍	●
Costa Rica	●	❍	❍	❍	❍
Repúblic Dominicana	❍	❍	❍	❍	●
El Salvador	❍	❍	❍	❍	●
Guatemala	❍	❍	❍	●	●
México	❍	●	●	●	❍
Panamá	❍	❍	❍	●	❍
Paraguay	❍	❍	❍	❍	●
Perú	●	❍	❍	❍	❍
Uruguay	❍	❍	❍	❍	●
ALC13 Sí ●	3	1	3	4	6
ALC13 No ❍	10	12	10	9	7
Tot Sí ●	**23%**	**8%**	**23%**	**31%**	**54%**
OCDE35	**23%**	**23%**	**23%**	**20%**	**31%**

Fuente: Fuente: Encuesta OCDE 2015 sobre gobierno abierto y datos abiertos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435386

Los gobiernos y las organizaciones públicas producen y recolectan un amplio rango de datos cuando realizan sus actividades cotidianas. Compartir esos datos en modos que sean de fácil acceso, uso y entendimiento por parte de los ciudadanos y de las empresas, los gobiernos no sólo mejoran el acceso a información valiosa sobre programas y servicios públicos, sino que también nutren la innovación y apoyan el desarrollo económico y social a través de los múltiples usos de estos datos.

En un modo similar al de los países de la OCDE, en los países de América Latina y el Caribe, la apertura proactiva de datos del gobierno (OGD por las siglas en inglés de datos abiertos de gobierno) está transformando los servicios públicos en salud, educación, transporte y otros sectores, a nivel nacional y sub-nacional, y sometiendo a los gobiernos a un mayor escrutinio. En 2013, los países del G8 adoptaron el primer instrumento internacional para la implementación de estrategias OGD. La Carta del G8 sobre Datos Abiertos define cinco principios: datos abiertos como principio general, calidad y cantidad de los datos, usables por todos, apertura de datos para una mejor gobernanza y apertura de datos para innovación, como así también tres acciones colectivas para guiar su implementación. Basada en gran medida en la Carta del G8, una Carta Internacional de Datos Abiertos (IODC por sus siglas en inglés) fue adoptada en 2015.

La OCDE desarrolló un marco metodológico y un conjunto de indicadores para monitorear la implementación de la Carta del G8 sobre Datos Abiertos y apoyar el impacto de los datos abiertos de gobierno (Ubaldi, 2013). De los 13 países de América Latina y el Caribe que respondieron a la Encuesta 2015 sobre Gobierno Abierto y Datos Abiertos, 8 han adoptado una estrategia integral sobre OGD al nivel central/federal y la mayoría (10) han desarrollado un portal OGD, con la excepción de El Salvador, Guatemala y Panamá.

El índice piloto de la OCDE sobre datos abiertos de gobierno establece el nivel de los esfuerzos de gobierno para implementar datos abiertos en tres áreas: disponibilidad de datos en el portal nacional (basado en el principio 1 y en la acción colectiva 2), accesibilidad de datos en el portal nacional (basado en el principio 3) y apoyo del gobierno a la reutilización de datos públicos e involucramiento de actores clave (principio 5). El único principio no cubierto en el índice de este año es el principio 4, de apertura de datos para mejorar la calidad de la gobernanza (transparencia, por ejemplo), en tanto las mediciones se han enfocado principalmente en la creación de valor socioeconómico. En el futuro, la OCDE extenderá este índice compuesto para cubrir un espectro más amplio de los principios de la IODC.

Reuniendo las tres dimensiones en un índice compuesto, los esfuerzos más altos en datos abiertos en la región de América Latina y el Caribe en 2015 fueron en Colombia, Uruguay, México y Paraguay, y los más bajos en República Dominicana. En promedio, los países de la región miden levemente menos que los de la OCDE (O.46 vs. 0.56), debido especialmente al bajo promedio en términos de disponibilidad de datos y de apoyo del gobierno a la reutilización de datos, pero también por el hecho de que una mayor proporción de países no ha desarrollado un portal nacional central para acceder y reutilizar OGD.

Metodología y definiciones

Los datos vienen de la Encuesta OCDE sobre Gobierno Abierto y Datos Abiertos para América Latina y el Caribe 2015. Los encuestados fueron predominantemente directores de información. Los datos refieren solamente a gobiernos centrales/federales y excluyen prácticas de gobierno abierto a nivel estatal o local. El índice compuesto está basado en los principios de la Carta del G8 de Datos Abiertos y sobre la metodología descrita en el trabajo de la OCDE (Ubaldi, 2013). El índice piloto de la OCDE sobre datos abiertos de gobierno contiene 19 variables que cubren información en tres dimensiones: disponibilidad de datos en el portal nacional, accesibilidad de datos en el portal nacional y apoyo del gobierno a la reutilización innovadora de datos públicos e involucramiento de actores clave. El índice no propone medir la calidad global de la estrategia o del enfoque sobre datos abiertos de gobierno en cada país. Los países que no tienen portal de datos abiertos del gobierno central/federal recibieron un puntaje de 0 en el índice que fue incluido en los promedios de la OCDE y de América Latina y el Caribe. El Anexo C contiene una descripción de la metodología utilizada para construir este índice.

Otras lecturas

Amar Flórez, D. (2016), *International Case Studies of Smart Cities: Medellin, Colombia*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., *https://publications.iadb.org/handle/11319/7716*.

OCDE (2016), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, Estudios de la OCDE sobre Gobierno Digital, Publicaciones de la OCDE, París, *http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en*.

Ubaldi, B. (2013), "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives", *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública* , No. 22, OECD, París,

http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en.

Notas para el cuadro y el gráfico

Los datos de Chile y de México corresponden al año 2014 en lugar del año 2015.

8.21 y 8.22: Guatemala, Panamá y El Salvador no tienen un portal único. Esta versión del índice OURdata es piloto.

8.20. Apoyo a datos abiertos de gobierno por parte del Gobierno Central/Federal, 2015

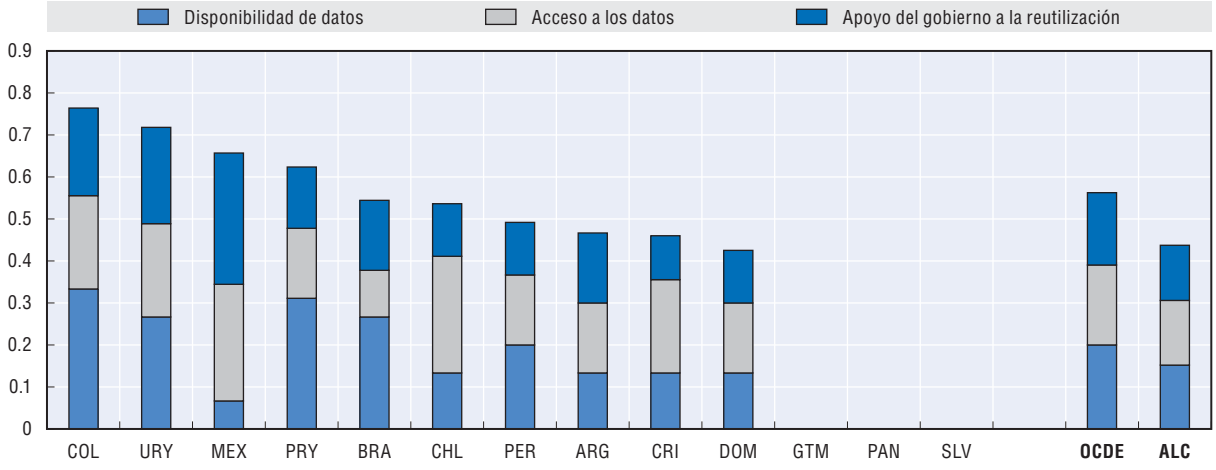
	Estrategia/Infraestructura		Consultas	Apoyo y promoción de la reutilización de datos		Accesibilidad de datos en el portal nacional			
	Estrategia única de OGD Central/ federal	Existencia de un portal nacional de OGD	Consulta regular a los usuarios sobre necesidades de apertura de datos	Organización de eventos de co-creación (ej: hackatoness)	Capacitación para funcionarios y empleados públicos para generar capacidades y reutilización	Datos abiertos en CSV (legibles por máquinas)	Provisión sistemática de metadatos	Sección de feedback del usuario	Posibilidad de recibir notificación cuando se agregan datasets
Argentina	●	●	●	■	♦	■	●	❍	❍
Brasil	❍	●	❍	■	♦	■	●	❍	❍
Chile	●	●	❍	■	♦	■	●	●	❍
Colombia	❍	●	●	■	♦	■	●	●	❍
Costa Rica	❍	●	●	♦	♦	■	●	●	❍
República Dominicana	●	●	❍	♦	♦	■	●	❍	❍
El Salvador	❍	❍	❍	…	…	X	X	X	X
Guatemala	●	❍	❍	…	…	X	X	X	X
México	●	●	●	■	■	■	●	●	❍
Panamá	●	❍	❍	…	…	X	X	X	X
Paraguay	●	●	●	■	♦	■	●	❍	❍
Perú	❍	●	❍	♦	♦	■	●	❍	❍
Uruguay	●	●	❍	■	■	■	●	●	●
ALC tot 13									
Sí	8	10	7				10	5	1
No	5	3	6					7	11
Total OCDE									
Sí	25	29	24				20	21	10
No	5	1	6				8	7	18

● Sí
❍ No
■ Frecuentemente/En General
♦ A veces
❒ Nunca
.. Datos faltantes
X No aplicable
Fuente: Encuesta OCDE 2015 sobre gobierno abierto y datos abiertos para países de Latinoamérica y el Caribe.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435398

8.21. OURdata Index: Datos de Goberno Abiertos, Útiles, Reutilizables, 2015

Índice compuesto desde 0 el más bajo a 1 el más alto



Nota: Guatemala, Panama y El Salvador no tienen un portal de datos abiertos. Los datos de Colombia, Chile y Mexico se refieren a 2014 y en lugar de 2016.
Fuente: Encuesta OCDE 2015 sobre gobierno abierto y datos abiertos para países de Latinoamérica y el Caribe.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435024

© OCDE 2016

Capítulo 9

La contratación pública

Los gobiernos son actores clave en la economía, ya que son los responsables por la ejecución del dinero recaudado de los contribuyentes. Con el propósito de llevar a cabo sus funciones y proveer bienes y servicios a los ciudadanos, los gobiernos establecen relaciones económicas con un gran número de proveedores. La contratación pública o compras y contrataciones estatales, hacen referencia a todas aquellas compras de bienes, obras y servicios que son realizadas, por los gobiernos o las empresas públicas.

En el 2014, los gobiernos de la región de ALC destinaron en promedio, el 21,9% del gasto público total, para contratación pública; en comparación con un nivel promedio de 25,2% en 2009 y 23,2% en 2007. Sin embargo, el tamaño de la contratación pública, en términos de gasto público gubernamental, varía según los países de la región. Éste oscila entre el 16.7% en países como Jamaica y alcanzan o superan más del 25% en países tales como Perú (50.7%), Colombia (32.9%), El Salvador (26.3%) y Paraguay (25.8%). Teniendo en cuenta la cantidad de recursos financieros dedicados a las compras gubernamentales, lograr ganancias en términos de eficiencia es crucial para generar espacio fiscal adicional, que se traduce en mayor capacidad para implementar políticas públicas.

Las variaciones en el gasto de la contratación pública reflejan el tamaño del gobierno, su papel en la economía y la existencia de grandes proyectos de gasto (como por ejemplo las inversiones en infraestructura). El gasto en adquisiciones, ha ido fluctuando en la región; de hecho, en el 2007, representaba en promedio 7,0% del PIB, y aumentó en promedio 1.1 puntos porcentuales, alcanzando en 2009 un 8.1%. Durante el período en mención, los gobiernos de la región llevaron a cabo políticas anticíclicas para reaccionar ante la crisis financiera global. Sin embargo, durante el periodo 2009 - 2014 esta tendencia cambió, y el gasto en contrataciones disminuyó en un promedio de 0.4 p.p. en términos de PIB, alcanzando un 7.7% en 2014. De acuerdo a la información disponible más reciente, en términos de PIB, Colombia (13.2%), Perú (11.6%) y Brasil (8.2%) son los países que dedican una mayor parte de sus recursos a la contratación pública.

En 2014, el gasto en contratación pública a nivel central representó el 43.1% del gasto total, mientras que el nivel estatal fue responsable del 24.6%; mientras el 32.3% restante correspondió a nivel local. La composición del gasto en adquisiciones, se mantuvo relativamente estable entre los niveles de gobierno durante 2007 y 2014. El cambio más importante se registró, con un aumento de 1.9 P.P. en la proporción del gasto realizado por los gobiernos locales, que refleja la implementación de iniciativas para descentralizar el gasto que se han venido realizando en muchos países de la región (por ejemplo, México) durante los últimos años.

Metodología y Definiciones

El tamaño del gasto de la contratación pública se calcula a partir de la base de datos de las estadísticas de finanzas públicas del FMI de (EFP) que aplica los conceptos establecidos en *El Manual de estadísticas de finanzas públicas* (MEFP). El MEFP abarca los conceptos, definiciones, clasificación y reglas contables, proporcionando un marco analítico completo y adecuado para el análisis y la evaluación de la política fiscal. Este manual está armonizado con otros marcos estadísticos macroeconómicos, tales como el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Sin embargo, en diversos casos se pueden encontrar diferencias entre el MEFP y los marcos de SCN, lo que condujo a la creación, en una buena medida, de los criterios de correspondencia entre los dos sistemas estadísticos.

Las contrataciones de la administración pública incluyen el consumo intermedio (bienes y servicios comprados por los gobiernos para su propio uso, como servicios de contabilidad o de tecnología de la información), y una formación de capital fijo bruto (adquisición de capital excluidas las ventas de activos fijos, como la construcción de nuevas carreteras). El costo de los bienes y servicios financiados por la administración pública, que hace también parte de la contratación pública, no se incluyó en este análisis debido a que dichos bienes y servicios no están recogidos por separado en la base de datos de las EFP. Además, la parte de la contratación pública relacionada con la formación de capital fijo bruto no incluye el consumo de capital fijo.

La contratación pública aquí incluye los valores de las compras gubernamentales a nivel central, estatal y local. Los fondos de seguridad social han sido excluidos de este análisis, a menos que se indique lo contrario. Ver figura 9.4 en línea, *http://dx.doi.org/10.1787/888933435063*.

Otras lecturas

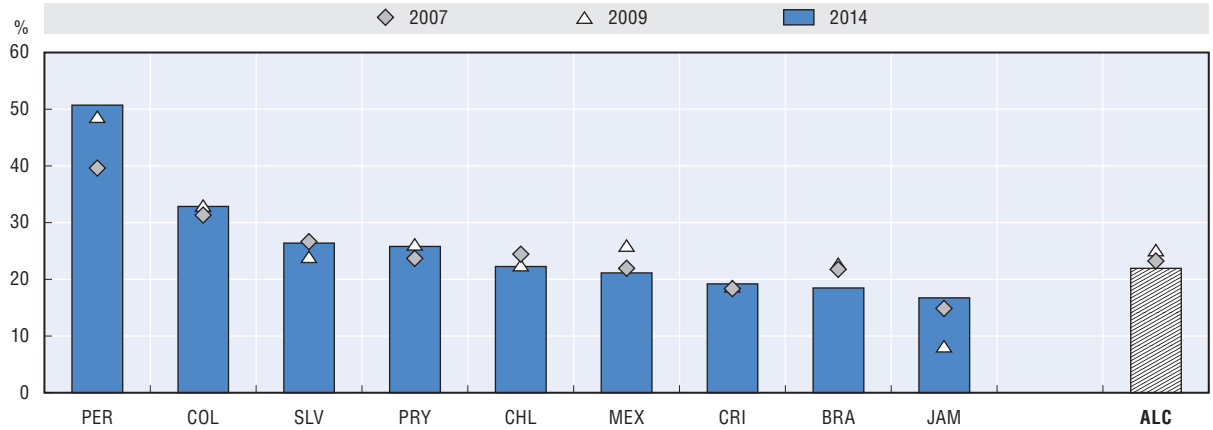
OECD (2015), "Recommendation of the Council on Public Procurement", OECD, Paris. *http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=320*.

OECD (2014), "Going Green: Best Practices for Green Procurement", OECD, Paris. *http://www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf*.

Notas para los gráficos

9.1, 9.2 y 9.3 Los datos de Perú y Paraguay se registran con base en contabilidad de caja. Para Costa Rica y Jamaica, la parte de la contratación pública relacionada con la formación bruta de capital fijo no incluye el consumo de capital fijo. Los costos de los bienes y servicios financiados por el gobierno general no se incluyen en la contratación pública, ya que no se contabilizan por separado en la base de datos de estadísticas de finanzas Públicas del FMI. Los datos de El Salvador y México son del 2013 en lugar de 2014. Los datos de Colombia son de 2008 en lugar del 2007.

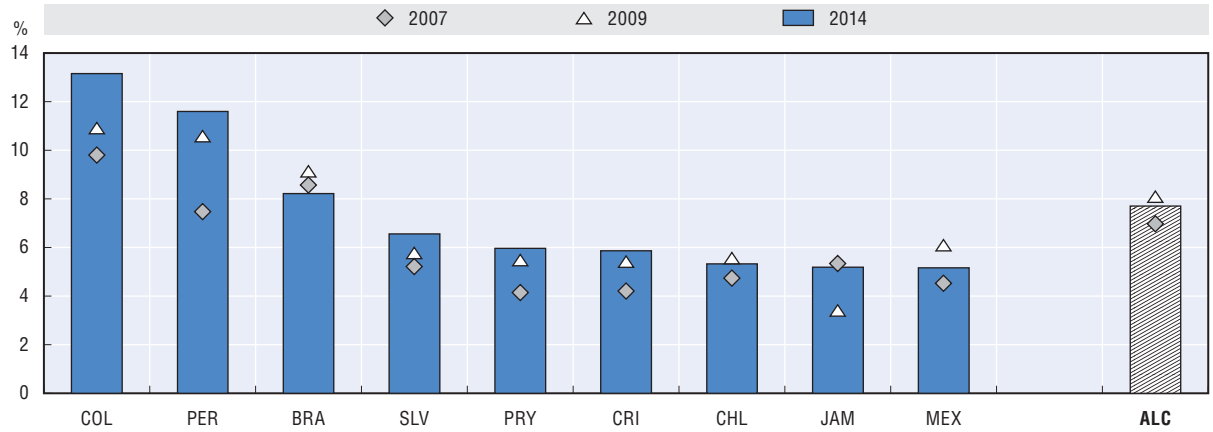
9.1. Contratación de la administración pública como porcentaje total del gasto público. En 2007, 2009 y 2014



Fuentes: Base de datos de *Estadísticas de las Finanzas públicas del FMI* (FMI EFP). Los datos sobre México están basados en la base de datos sobre *Estadísticas de cuentas nacionales* de la OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435037

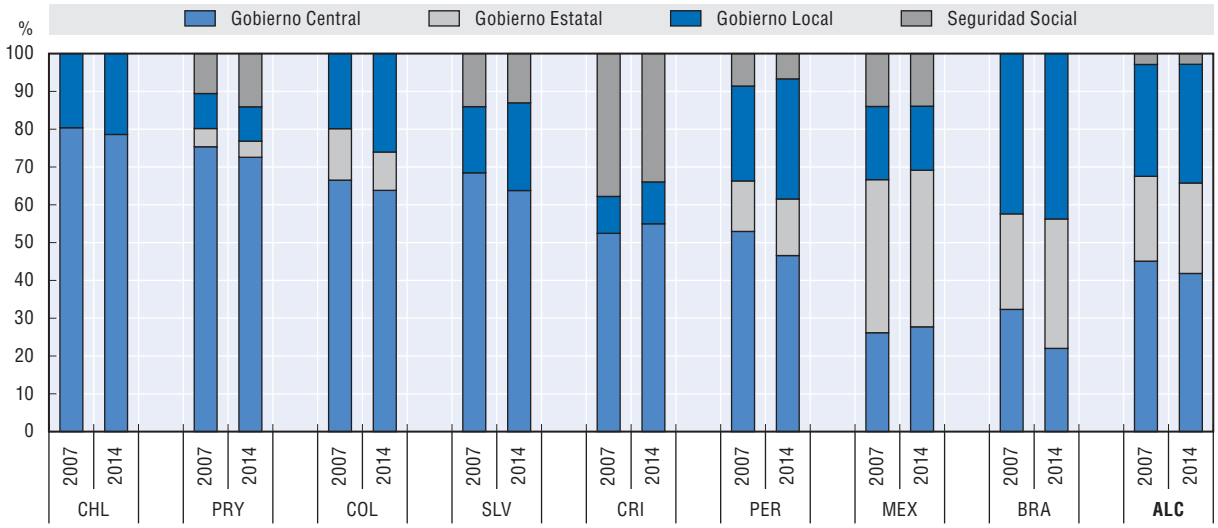
9.2. Contratación pública como porcentaje del PIB en 2007, 2009 y 2014



Fuentes: Base de datos de *Estadísticas de las Finanzas públicas del FMI* (FMI EFP) Washington, D.C. Los datos sobre México están basados en la base de datos sobre *Estadísticas de cuentas nacionales* de la OCDE

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435048

9.3. Porcentaje de la contratación pública por niveles de gobierno, 2007 y 2014



Fuentes: Base de datos de *Estadísticas de las Finanzas públicas del FMI* (FMI EFP) Washington, D.C Los datos sobre México están basados en la base de datos sobre *Estadísticas de cuentas nacionales* de la OCDE

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435050

Dado el tamaño del gasto gubernamental en bienes, obras y servicios, la contratación pública puede ser una herramienta de política de gran utilidad para lograr el crecimiento económico y promover la transformación socioeconómica de los países. Si bien el objetivo principal de la contratación pública es proporcionar los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo los objetivos del gobierno de manera oportuna, transparente y eficiente, en los últimos años, los países de ALC han estado utilizando la contratación pública para también lograr objetivos secundarios de política.

De hecho, el diseño de las políticas de adquisiciones ya no es exclusivamente una cuestión técnica en la región, sino que también puede incorporar los objetivos sociales, económicos y ambientales. A su vez, esto permite a los gobiernos alinear la contratación pública con los objetivos políticos estratégicos. En el caso de la política económica, esto funciona mediante el fomento de la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs) en los contratos gubernamentales, para incrementar su contribución a la economía y apoyar la generación de empleo. En el caso de las políticas sociales, esto se puede lograr mediante el fomento de la participación de las empresas que son de propiedad de mujeres, en licitaciones, promoviendo así la igualdad de género en el acceso a las oportunidades económicas. Por último, la contratación pública se ha también utilizado para fortalecer las políticas nacionales que buscan proteger y promover el medio ambiente.

La mayor parte de los países de ALC que fueron encuestados han estado empleando o están empezando a utilizar la contratación pública como herramienta para implementar políticas o estrategias que fomenten objetivos secundarios de política. De hecho, en comparación con el 94% de los países de la OCDE, el 72.7% de los países de ALC, entre los que se incluyen Belice, Costa Rica, El Salvador y Perú, han desarrollado estrategias para promover objetivos medioambientales. Por ejemplo, Belice ahora solicita que la adquisición de bienes de refrigeración (aire acondicionado para automóviles y edificios) no dañen la capa de ozono; así como también compra de vehículos de gas (con motores pequeños), y bombillas fluorescentes de bajo consumo (o ahorradoras) de energía para la iluminación.

En cuanto al desarrollo de estrategias y políticas de apoyo a las MIPYMEs, el 95% de los países de la región, tales como Argentina, Colombia, Jamaica y Uruguay, han desarrollado una estrategia o política. Mientras que Guatemala, Dominica, República Dominicana y Ecuador han creado políticas y estrategias que promueven específicamente la adquisición de bienes, obras y servicios de empresas que son de propiedad de mujeres.

El número de países de ALC que reportan la medición de los resultados de esas estrategias o políticas para promover objetivos ambientales o socioeconómicos es significativamente baja. Las principales razones para no hacerlo incluyen la falta de datos, la falta de una metodología adecuada para medir el impacto de dichas políticas, la inexistencia de un mandato legal y la insuficiencia de recursos. Entre los países de ALC encuestados que tienen una estrategia o política desarrollada a nivel central o a nivel de las entidades contratantes (ministerios), sólo Brasil mide los resultados de su estrategia o política de apoyo a la contratación pública verde. Seis países (28.6%), incluyendo República Dominicana, Ecuador, Panamá y El Salvador, miden los resultados de su estrategia o política de apoyo a las MIPYMEs. Dos de los cuatro países que tienen estrategias para apoyar a las empresas propiedad de mujeres reportaron la medición de sus resultados.

Metodología y Definiciones

Los datos fueron recolectados mediante la Encuesta OCDE-BID 2015 de la Contratación Pública que se centró en la contratación pública estratégica, la contratación electrónica, los organismos rectores de contratación pública a nivel regional. 22 países de la región respondieron a la encuesta. Los encuestados incluyeron a los directores de compras públicas de los países, los delegados de compras públicas de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) responsables de las políticas de adquisiciones a nivel de gobierno central, y los funcionarios de alto nivel en materia de contratación pública en agencias reguladoras y de monitoreo.

Objetivos secundarios de política se refieren a cualquiera de los diferentes objetivos, tales como el crecimiento sostenible verde, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, la innovación, las normas de responsabilidad corporativa, o más en general, los objetivos de política industrial, que los gobiernos, cada vez con mayor intensidad y de manera suplementaria al objetivo principal de la contratación, pretenden lograr mediante el uso de la contratación pública como instrumento de política.

Las compras públicas verdes se refieren a los procesos mediante el cual las autoridades públicas tratan de adquirir bienes, servicios y obras con un impacto ambiental reducido durante todo su ciclo de vida; en comparación con aquellos bienes, servicios y obras que cumplen la misma función primaria y que podrían ser adquiridos.

Otras lecturas

Pimenta, C. y N. Rezai (2015), "Compras y contrataciones públicas en América Latina", in C. Pimenta and M. Pessoa (eds.), *Gestión Pública en América Latina: La clave de la Eficiencia y la Transpaencia*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Kirton, R. (2013), *Gender, Trade and Public Procurement Policy,* Commonwealth Secretariat, London.

Notas para los gráficos

9.5: Los totales de la OCDE están reflejado en "Panorama de las administraciones públicas 2015".

9.5. Desarrollo de una estrategia de compras públicas por Objetivo, 2015

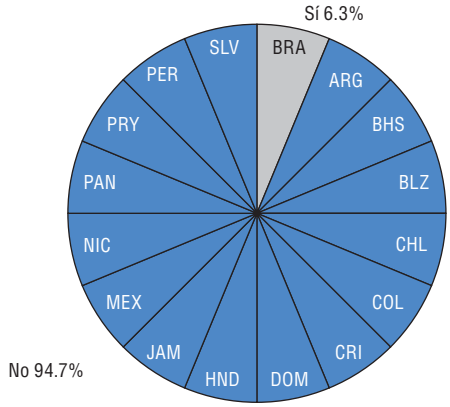
	Compras Verdes	Apoyo a MIPYMEs	Apoyo a la contratación innovadora de bienes y servicios	Apoyo a empresas de propiedad de mujeres
Antigua y Barbuda	❍	●	●	❍
Argentina	●	●	●	❍
Bahamas	●	●	●	❍
Belice	●	●	●	❍
Brasil	✦●	✦●	●	❍
Chile	✦●	✦●	●	..
Colombia	✦	●	●	❍
Costa Rica	●	●	❍	..
Dominica	❍	●	●	●
República Dominicana	✦●	●	✦	●
Ecuador	❍	●	●	●
Guatemala	❍	●	❍	✦
Haití	❍	●	❍	❍
Honduras	✦	●	✦	❍
Jamaica	●	●	●	❍
México	●	●	●	❍
Nicaragua	✦	❍	❍	❍
Panamá	●	✦●	●	❍
Paraguay	✦●	✦●	❍	❍
Perú	●	●	❍	❍
El Salvador	●	●	❍	❍
Uruguay	❍	●	❍	❍
Total paises ALC				
✦ Una estrategia/política ha sido desarrollada por alguna entidad contratante.	6	4	2	1
● Una estrategia/política ha sido desarrollada a nivel central	12	19	12	3
◘ Se ha rescindido de una estrategia o política	0	0	0	0
❍ Una estrategia o política nunca ha sido desarrollada	6	1	8	16
.. No disponible				2
Total OCDE				
✦ Una estrategia / política ha sido desarrollada por alguna entidad contratante	13	11	10	..
● Una estrategia / política se ha desarrollado a nivel central	27	25	23	..
◘ Se ha rescindido de una estrategia o política	1	0	0	..
❍ Una estrategia o política nunca ha sido desarrollada	2	3	4	..
.. No disponible				32

Fuente: OCDE -BID (2015) Encuesta sobre la contratación pública

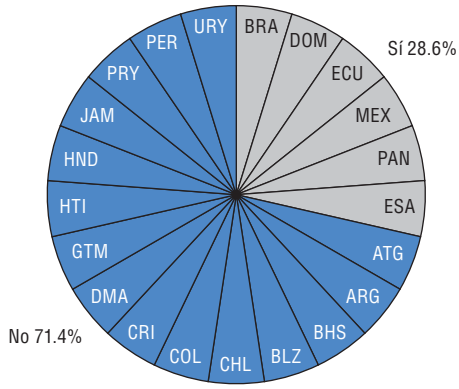
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435404

9.6. Medición de resultados de políticas/ estrategias de contratación pública estratégica, 2015

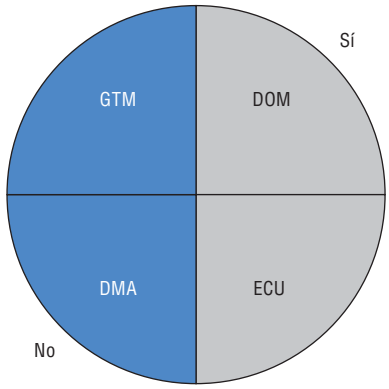
Medición de resultados de las políticas / estrategias de apoyo a las compras verdes.



Medición de resultados de las políticas / estrategias de apoyo a las contrataciones de MIPYMEs.



Medición de resultados de las políticas / estrategias de apoyo a las empresas de propiedad de mujeres.



Fuente: OCDE -BID (2015) Encuesta sobre Contratación Pública

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435075

Las compras públicas electrónicas Gubernamentales (eGP por sus siglas en ingles de e-Government procurement) se refieren a la utilización de tecnologías de la información (por ejemplo, Internet) por parte de los Gobiernos, para mantener comunicación y relaciones de contratación pública con proveedores y contratistas. La contratación pública electrónica puede ser una herramienta eficaz para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas, y la eficiencia de la función de las compras públicas. Así mismo, eGP puede inducir el desarrollo económico mediante la estimulación de los mercados, la modernización del sector público y la mejora del desempeño de los gobiernos. Por último, la simplificación y / o eliminación de tareas repetitivas en los procesos de adquisición, debido a la automatización, puede resultar en ahorros considerables de costos y tiempo.

Durante los últimos 10 años, la mayoría de los países de ALC han hecho progresos considerables en la introducción de tecnologías de información y comunicación (TIC) en sus sistemas de compras públicas. 19 de los 22 países encuestados tienen un portal de compras electrónico y todos ellos anuncian las oportunidades de adquisición a través de sus sistemas.

En cuanto a las funciones que son provistas en los sistemas de contratación electrónica, el 65% de aquellos países que tienen portal de adquisiciones electrónicas, cuentan con una funcionalidad que soporta la presentación electrónica de ofertas. Tal es el caso de Ecuador, Jamaica y Uruguay. Alrededor del 53% de ellos, pueden llevar a cabo subastas públicas electrónicas; mientras que el 74% tienen la capacidad de notificar las adjudicaciones. Por el contrario, las funcionalidades relacionadas con la etapa final del ciclo de contratación, son provistas por un número reducido de los países de ALC. Sólo el 30% de los países, incluyendo Brasil y Jamaica, indicó que son capaces de llevar a cabo la presentación electrónica de facturas, mientras que el 56% de los países de la OCDE cuentan con dicha funcionalidad. Sólo hay dos países en la región, Perú y República Dominicana, donde no sólo se puede hacer gestión contractual posterior, sino que es obligatorio que cuenten con dicha funcionalidad en su portal electrónico.

Un desafío común que enfrentan tantos las entidades contratantes (47%) como los potenciales usuarios de los sistemas de contratación electrónica (57%), son los bajos conocimientos y habilidades para manejar las TIC, como fue mencionado por Argentina, Colombia y Honduras, entre otros países de la región que respondieron a la encuesta. La falta de cultura innovadora (47%) y el conocimiento limitado de las oportunidades económicas planteadas por los sistemas de contratación electrónica (38%) fueron identificados como retos adicionales para las entidades contratantes como se evidencia en países tales como Costa Rica y México. En cuanto a los potenciales oferentes y proveedores, el 50% de los países de la región, incluyendo Brasil, Honduras y Guatemala, identificaron como barreras las dificultades en la comprensión o la aplicación de los procedimientos y el uso de las funcionalidades.

Metodología y definiciones

Los datos fueron recolectados mediante la Encuesta OCDE-BID 2015 de Contratación Pública que se centró en la contratación pública estratégica, la contratación electrónica, los organismos rectores de contratación pública a nivel regional. 22 países de la región respondieron a la encuesta. Los encuestados incluyeron a los directores de compras públicas de los países, los delegados de compras públicas de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) responsables de las políticas de adquisiciones a nivel de gobierno central, y los funcionarios de alto nivel en materia de contratación pública en agencias reguladoras y de monitoreo.

La licitación electrónica, está diseñada para mejorar los procesos de licitación pública para la contratación de obras, bienes y servicios de consultoría que son de alto valor y bajo volumen.

La gestión contractual electrónica, es la mejora de la gestión de cobros, pagos, liquidación de contratos, variaciones de contratos, títulos de oferta, y las actividades de auditoría y control, por medio del sistema electrónico.

Un portal electrónico transaccional es aquel sistema que proporciona información sobre todo lo relacionado con el ciclo de adquisiciones. Permite que un completo intercambio o comercio de bienes y servicios, ya que existe una interacción completa de los proveedores y las entidades contratantes de manera electrónica.

Otras lecturas

Asian Development Bank (2013), *e-Government Procurement Handbook*, Asian Development Bank, Manila, Philippines.

Concha, G., *et al.* (2010), "E-Government procurement observatory, maturity model and early measurements", *Government Information Quarterly*. Vol. 29, supplement 1, pp. S43 –S50.

World Bank (2009), "Electronic government procurement roadmap", Washington, D.C.

OECD (2015), "Recommendation of the Council on Public Procurement", OECD, Paris.

Notas para las figuras

9.7 y 9.8: Bahamas, Belice y Dominica no cuentan con un Sistema electrónico de adquisiciones.

9.7. Funcionalidades provistas en los sistemas de contratación electrónica, 2015

	Obligatorio y provisto	Provisto pero no obligatorio	No provisto
Anuncio de oportunidades	ATG, ARG, BRA, CHL, COL, CRI, DOM, ECU, GTM, HTI, HND, JAM, MEX, NIC, PAN, PRY, PER, SLV,URY		
Presentación electrónica de ofertas (excluyendo vía correo electrónico)	BRA, CHL, CRI, ECU, GTM, JAM, MEX, PAN, PER, SLV	DOM, URY	ATG, ARG, COL, HTI, HND, NIC, PRY
Subastas electrónicas (en licitaciones electrónicas)	BRA, CHL, CRI, DOM, ECU, MEX, PAN, PER, PRY	URY	ATG, ARG, COL, GTM, HTI, HND, JAM, NIC, SLV
Notificación de adjudicación	ATG, ARG, BRA, CHL, CRI, DOM, ECU, GTM, JAM, MEX, NIC, PAN, PER, SLV		COL, HTI, HND, PRY, URY
Presentación electrónica de facturas (excluyendo vía correo electrónico)	ATG, BRA, JAM	ARG, DOM, PAN	CHL, COL, CRI, ECU, GTM, HTI, HND, MEX, NIC, PRY, PER, SLV, URY
Gestion posterior (expost) de contratos	DOM, PER	ATG, HND	ARG, BRA, CHL, COL, CRI, ECU, GRM, HTI, JAM, MEX, NIC, PRY, SLV, URY

Bahamas, Belice y Dominica no cuentan con un Sistema electrónico de adquisiciones.
Fuente: OCDE -BID (2015) Encuesta sobre Contratación Pública

9.8. Principales retos para el uso de los sistemas de contratación pública electrónica, 2015

	Bajo conocimiento o de habilidades para el uso de TICs	Poco conocimiento de las oportunidades economicas que provee ésta herramienta	Poca cultura innoadora	Difficultades en entender o aplicar el procedimiento	Dificultades en el uso de las funcionalidades	No es obligatorio	No sabe
Antigua y Barbuda	✦	●✦	✦	●✦	●	x	x
Argentina	●	●	●✦	●✦	❍	x	x
Brasil	●	●	✦	●	●	x	x
Chile	❍	●	❍	●	●	x	✦
Colombia	●✦	●✦	●✦	❍	❍	x	x
Costa Rica	●✦	✦	●✦	●	❍	x	x
República Dominicana	●	❍	❍	✦	❍	x	x
Ecuador	❍	❍	●	✦	❍	x	x
Guatemala	✦	●✦	✦	●✦	●	x	x
Haití	●✦	●✦	●✦	●✦	●✦	x	x
Honduras	●✦	●✦	❍	●✦	●	x	x
Jamaica	❍	❍	●✦	✦	❍	x	x
México	✦	✦	✦	❍	❍	x	●
Nicaragua	●	●	❍	●	❍	✦	❍
Panamá	●	●	✦	❍	❍	x	❍
Paraguay	●✦	●✦	●	●✦	●	●	x
Perú	✦	❍	❍	❍	●	x	❍
El Salvador	●	❍	❍	✦	❍	x	❍
Uruguay	❍	●✦	❍	✦	❍	●	x
Total ALC							
✦ Entidades contratantes	9	9	10	11	1	1	1
● Potenciales oferentes/proveedores	11	12	7	10	8	3	2
❍ No es un reto importante	4	5	7	4	11	2	1
x No aplica	0	0	0	0	0	16	13
Total OCDE							
✦Entidades contratantes	14	11	13	0	0	0	10
● Potenciales oferentes/proveedores	14	12	10	13	13	0	8
❍ No es un reto importante	8	11	10	12	12	0	0
x No aplica	7	7	7	7	7	32	21

In the case of Nicaragua only publishing the stages of the procurement process is mandatory on the E-procurement system.
Fuente: Fuente: OCDE -BID (2015) Encuesta sobre Contratación Pública, OCDE Encuesta sobre Contratación Pública (2014)

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435419

En la región de ALC, las agencias de contratación pública o entidades rectoras y de monitoreo de la contratación pública, son órganos centrales encargados de la regulación y el monitoreo del sistema de contratación pública. Esto es diferente al modelo que se encuentra comúnmente en los países de la OCDE, donde estas entidades son a menudo un órgano que realiza compras y contrataciones. En el contexto de ALC, es poco común que los entes rectores de compras adquieran servicios o bienes en nombre de otras de entidades del sector público, con la excepción de los acuerdos marco y las subastas inversas. El modelo más común en la región es que los países centralizan la regulación y el monitoreo de la política contractual y descentralizan las operaciones de adquisición. La experiencia de la región ha demostrado que tener una agencia especializada, con un rol normativo, de monitoreo y de gestión puede impulsar las mejoras y los cambios del sistema de adquisiciones, al asegurar que las nuevas normas y reglamentos, desarrollado como parte de la modernización de los marcos legales, se implementen.

Mediante el desarrollo de mejores marcos regulatorios, estructuras institucionales y sistemas de control, los organismos rectores de compras públicas, pueden ayudar a simplificar la normativa y los procesos de adquisiciones mediante el establecimiento de procedimientos estándares de licitación. Por ejemplo, en Colombia la agencia de contratación pública "Colombia Compra Eficiente" que fue creada en 2012, poco después recibió el mandato de promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos (como por ejemplo, estrategias de contratación o demanda agregada), la responsabilidad de la centralización y la difusión de información sobre la contratación pública a través del sistema electrónico de adquisiciones SECOP, así como también el desarrollo y la diseminación de políticas y experiencias relacionadas a la contratación gubernamental.

De acuerdo con los resultados de la encuesta, el 95.5% de los países, entre ellos Costa Rica y Honduras, han establecido una entidad rectora de contratación pública a nivel central que se encarga de la política y el seguimiento de las compras públicas. Además, algunos países, especialmente aquellos que tienen un sistema federal (por ejemplo, Argentina, Brasil y México) tienen agencias de contratación pública a nivel sub-nacional. Sin embargo, esos organismos no fueron objeto de estudio en la encuesta.

En el 36.4% de los países encuestados, informaron que sus agencias son de carácter independiente. Tal es el caso de Chile, Ecuador y Paraguay. Sin embargo, la estructura más común que se encuentra en 59.1% de los países de ALC es que estos organismos son entidades públicas que operan dentro o bajo la supervisión de un organismo gubernamental de alto nivel, como un ministerio o la presidencia, como se ve, por ejemplo, en Jamaica y Honduras. Belice es el único país de la región que no tiene una oficina o unidad específica especializada encargada de la regulación, política y el seguimiento de la contratación pública, sin embargo, se están llevando a cabo discusiones preliminares en el país, relacionadas con el tipo apropiado de entidad que esperan implementar.

Las tareas más comunes de las agencias rectoras de compras públicas son el establecimiento de políticas para las autoridades contratantes (100%) y la coordinación de capacitación para aquellos funcionarios públicos encargados de las adquisiciones (95,2%). En un poco más de tres cuartas partes de los países encuestados, estas agencias actúan como administradores del sistema de acuerdos marco u otros instrumentos de demanda consolidada, mientras que, en sólo un tercio de los países, estos organismos tienen el rol de realizar compras y contrataciones en nombre de otras entidades de gobierno. Las razones más comunes para el establecimiento de estos organismos son su capacidad para lograr mejores precios de los bienes y servicios, menores costos de transacción, y una mayor eficiencia en la gestión de contratos.

Metodología y definiciones.

Los datos fueron recolectados mediante la Encuesta OCDE-BID 2015 sobre la Contratación Pública que se centró en la contratación pública estratégica, la contratación electrónica, los organismos rectores de contratación pública a nivel regional. 22 países de la región respondieron a la encuesta. Los encuestados incluyeron a los directores de compras públicas de los países, los delegados de compras públicas de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) responsables de las políticas de adquisiciones a nivel de gobierno central, y los funcionarios de alto nivel en materia de contratación pública en agencias reguladoras y de monitoreo.

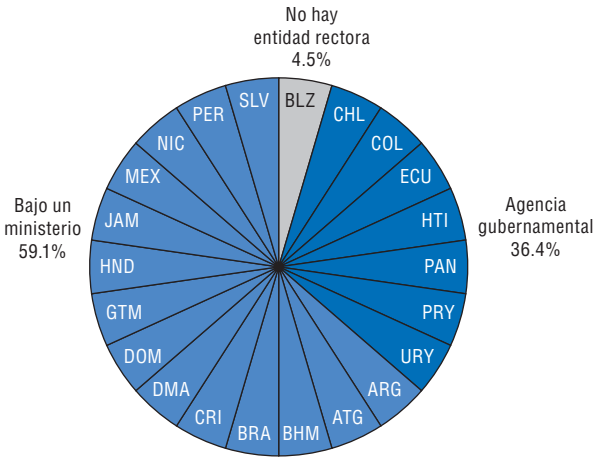
De acuerdo con la definición provista por Comisión de la Naciones Unidas para el Deveho Mercantil Internacional (CNUDMI), la contratación con arreglo a un acuerdo marco es todo proceso que se programe en dos etapas: la primera para seleccionar a uno o más proveedores o contratistas que vayan a ser partes en un acuerdo marco concertado con una entidad adjudicadora, y la segunda para adjudicar algún contrato, con arreglo a ese acuerdo marco, a un proveedor o contratista que sea parte en el acuerdo.

Otras lecturas

Harper, L., A. Calderon and J. Muñoz (2016), "Elements of public procurement reform and their effect on the public sector in Latin America and the Caribbean". *Journal of Public Procurement*, Vol. 16, issue 3, 439 - Fall 2016

OECD (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

9.9. Estatus legal de las entidades rectoras de compras públicas, 2015



Fuente: OCDE -BID (2015) Encuesta sobre Contratación Pública,

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435084

9.10. Rol de las entidades rectoras de compras públicas, 2015

	Entidad rectora agrega demanda y compra	Administra el sistema nacional de contratos marco y otros intrumentos para compras consolidadas	Coordina la capacitación de los funcionarios públicos encargados de la contratación pública	Establish policies for contracting authorities Establecer políticas para las autoridades contratantes
Antigua y Barbuda	❍	●	❍	●
Argentina	❍	●	●	●
Bahamas	●	●	●	●
Brasil	●	❍	●	●
Chile	❍	●	●	●
Colombia	❍	●	●	●
Costa Rica	❍	●	●	●
Dominica	❍	❍	●	●
El Salvador	❍	❍	●	●
Ecuador	❍	●	●	●
Guatemala	❍	●	●	●
Haití	❍	●	●	●
Honduras	●	●	●	●
Jamaica	●	●	●	●
México	●	●	●	●
Nicaragua	❍	❍	●	●
Panamá	●	●	●	●
Paraguay	❍	●	●	●
Perú	●	●	●	●
República Dominicana	❍	❍	●	●
Uruguay	❍	●	●	●
Total ALC				
Si ●	7	16	20	21
No ❍	14	5	1	0
Total OCDE				
Si ●	22	22	10	8
No ❍	6	6	18	20

Fuente: OCDE -BID (2015) Encuesta sobre Contratación Pública.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435420

ANEXO A

Índices compuestos sobre las prácticas de gestión de recursos humanos

La presente edición de *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2017,* incluye cinco índices compuestos sobre las prácticas de gestión de recursos humanos: planificación de RR.HH., mérito en el servicio civil, gestión del rendimiento, gestión de la compensación y organización de la función de gestión de recursos humanos (GRH). Los datos usados para la preparación de los índices compuestos se derivan de informes de diagnóstico del servicio civil por país, que a su vez se basan en las prácticas fijadas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP).

En 2003, los gobiernos latinoamericanos suscribieron la CIFP, la cual define los fundamentos de un servicio público profesional y eficiente, y presenta un marco genérico de principios orientadores, junto con las políticas y los mecanismos de gestión necesarios para crearlo. Una vez definido este marco común, los países, con el apoyo del BID y la labor técnica dirigida por el profesor Francisco Longo (ESADE), fijaron una línea de base para cuantificar la medida en que sus propios sistemas de servicio civil están alineados con esos principios y prácticas, aplicando una metodología que vincula puntos críticos con los subsistemas de servicio civil de la CIFP. Los datos de una segunda medición se recabaron mediante diagnósticos de países individuales entre 2012 y 2015.

Los índices compuestos definidos estrictamente que se presentan en *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2017* representan la mejor manera de resumir información diferenciada y cualitativa sobre aspectos fundamentales de las prácticas de GRH, como el uso del mérito en el servicio civil, la planificación de RR.HH. o la evaluación del desempeño. "Los índices compuestos son mucho más fáciles de interpretar que tratar de hallar una tendencia común en muchos indicadores distintos" (Nardo *et al.*, 2004). Sin embargo, su desarrollo y su uso pueden ser controversiales. Es muy fácil que los usuarios le den a estos índices una interpretación incorrecta, debido a la falta de transparencia en cuanto a la forma en que se generan y la dificultad concomitante de entender precisamente qué es lo que de hecho miden.

El marco analítico usado en los índices compuestos sobre las prácticas de GRH propone la fijación de una serie de parámetros de comparación o puntos críticos en cada área. Cada punto crítico describe una situación específica y deseable referida a ciertos aspectos fundamentales de la GRH. Por lo tanto, el punto crítico es un parámetro específico y de peso que permite la comparación con la situación hallada empíricamente en el diagnóstico de cada país. Dicha comparación recibe un puntaje numérico en una escala que va desde 0 hasta 5, en la que el puntaje máximo representa la mayor medida de correspondencia entre la situación expresada en el punto crítico y el diagnóstico del país. Los puntos de la gama se clasifican de la siguiente manera: i) nivel bajo (0 y 1 punto), ii) nivel medio (2 y 3 puntos) y iii) nivel alto (4 y 5 puntos). Se fijaron descriptores para cada nivel, de manera que los usuarios puedan manejarlos e interpretarlos con mayor facilidad.

Cuadro A.1. **Índice compuesto y puntos críticos**

Índice compuesto	#	Puntos críticos
Planificación de los RR.HH.	1	Las previsiones de la planificación de personal suelen desprenderse de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras suele ser alto.
	2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RR.HH. existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades
	3	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.
	4	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.
	5	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.
	6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.
Mérito en el servicio civil	1	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, apreciadas técnicamente, y no arbitrariamente.
	2	Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.
	3	No existen despidos o rescisiones de empleo que afecten a puestos de trabajo de carácter profesional y se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.
Gestión del Rendimiento	1	Normalmente, la dirección define pautas o estándares en cuanto al rendimiento esperado de las personas, de acuerdo con las prioridades y estrategias de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.
	2	A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.
	3	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, y se contrasta con los estándares de rendimiento esperado.
Gestión de la compensación	1	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.
	2	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.
	3	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.
	4	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios previamente establecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.
Organización de la función de GRH	1	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.
	2	Los servicios centrales responsables del sistema de servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.

Fuente: Longo, F. y M. Iacoviello (2010), "Evaluación del grado de implementación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina", documento preparado para la Conferencia Interregional de Ministros/Jefes de Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Buenos Aires, Argentina, 1 y 2 de julio.

A cada punto crítico se le asigna un valor según tres criterios: i) instrumental: evalúa la disponibilidad de reglas e instrumentos técnicos que permiten la realización de la práctica de gestión fijada en el punto crítico respectivo por desarrollar; ii) cobertura: revela el nivel de cobertura de esta práctica en las organizaciones públicas a nivel nacional, y iii) implementación: evalúa el grado de implementación efectiva (y la subsiguiente institucionalización) de la práctica. De modo que estos tres criterios definen la ubicación de cada punto crítico en un punto alto, bajo o medio de cumplimiento.

Es por lo tanto probable que el puntaje de un punto crítico aumente, siempre y cuando se cumpla lo siguiente: i) se disponga de instrumentos de GRH, ii) los mismos estén al alcance de un número cada vez mayor de dependencias gubernamentales, y iii) efectivamente se apliquen. Conviene subrayar que el tercer criterio (implementación) es el que permite obtener un puntaje alto (4 y 5

puntos), dado que la simple presencia de estos instrumentos, incluso si gozan de una amplia cobertura institucional, deja de producir resultados positivos si los mismos no se aplican efectivamente.

El puntaje del país en cada punto crítico o parámetro de comparación en un mismo índice compuesto se pondera de igual manera y luego se normaliza llevándolo a una escala que va de 0 a 100, para obtener el puntaje final del índice compuesto.

Cuadro A.2. **Descriptores de cada uno de los puntos críticos**

Índice compuesto	Punto crítico	NIVEL BAJO Puntaje 0–1 Instrumental: No existe o es mínimo Cobertura: Muy baja Implementación: No existe o es mínima	NIVEL MEDIO Puntaje 2–3 Instrumental: Básico Cobertura: De baja a media Implementación: Media	NIVEL ALTO Puntaje 4–5 Instrumental: Suficiente Cobertura: De media a alta Implementación: Alta
Planificación de los RR.HH.	Las previsiones de la planificación de personal suelen desprenderse de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras suele ser alto.	Falta la definición de prioridades y orientaciones estratégicas gubernamentales, que a lo sumo se plasman en documentos formales sin suficiente apoyo ni implementación efectiva en las instituciones.	Proceso de planificación relativamente coordinado a partir de la gestión presupuestaria, con la introducción de algunos criterios estratégicos.	Planes de gobierno con amplio consenso. Mecanismos de planificación estratégica con incidencia en la gestión cotidiana de las organizaciones públicas para definir la cantidad y calidad de RR.HH. requeridos.
	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RR.HH. existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades	Limitada disponibilidad de información sobre los RR.HH. Sistemas de información en etapas muy incipientes de desarrollo.	Los sistemas de información permiten establecer la cantidad y el costo del personal en las instituciones. Perfil cualitativo pendiente de desarrollo, o disponible solo en algunas instituciones.	Disponibilidad adecuada de información en términos cuantitativos y cualitativos.
	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	Evidente desproporción entre las plantillas disponibles en las distintas áreas de gobierno.	Implementación de medidas de ordenamiento y redistribución de las plantillas públicas que redujeron la desproporción entre distintas áreas, aunque aún no responden a las necesidades organizativas.	Distribución de las plantillas públicas con adecuación a las necesidades organizativas.
	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	El coste de las plantillas públicas absorbe una proporción del gasto que resulta insostenible en el mediano plazo.	Implementación de medidas de control de los gastos de nómina, aunque con dificultades para encontrar el punto de equilibrio.	Los costos de nómina se mantienen estables y compatibles con la economía del país.
	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	Baja proporción de personal público con educación superior en relación con el mercado laboral de referencia.	Proporción de personal con educación superior en tendencia creciente, aunque por debajo del mercado laboral de referencia.	Proporción significativa de personal con educación superior, en relación con el mercado laboral de referencia.
	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	Las iniciativas existentes respecto de las distintas áreas de la GRH no se articulan entre sí.	Algunas instituciones logran articular las áreas de GRH en una política consistente, a partir de la planificación estratégica institucional.	A partir de una política de RR.HH. definida a nivel gubernamental, la mayoría de las instituciones logra establecer políticas articuladas en las distintas áreas de GRH.

Cuadro A.2. **Descriptores de cada uno de los puntos críticos**

Índice compuesto	Punto crítico	NIVEL BAJO Puntaje 0–1 Instrumental: No existe o es mínimo Cobertura: Muy baja Implementación: No existe o es mínima	NIVEL MEDIO Puntaje 2–3 Instrumental: Básico Cobertura: De baja a media Implementación: Media	NIVEL ALTO Puntaje 4–5 Instrumental: Suficiente Cobertura: De media a alta Implementación: Alta
Mérito en el servicio civil	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos.	No se cuenta con normas y procedimientos para el reclutamiento abierto de candidatos para cubrir puestos públicos.	Se cuenta con normas y procedimientos para el reclutamiento abierto de candidatos, que se aplican en algunas áreas del Estado.	Una parte significativa de los puestos en las instituciones públicas se abre a convocatorias públicas con amplia difusión.
	Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	No se verifican mecanismos ni procedimientos que garanticen la transparencia del proceso de incorporación de personal.	Se cuenta con normas, reglamentaciones y procedimientos para la cobertura meritocrática de los puestos, que efectivamente se aplica en algunas áreas del Estado.	Una parte significativa de los puestos en las instituciones públicas se cubre mediante procedimientos claramente preservados de la interferencia clientelar.
	No existen despidos o rescisiones de empleo que afecten a puestos de trabajo de carácter profesional y se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	Hay despidos masivos de empleados públicos ante cambios de gobierno, ya sea por la inexistencia de garantías legales al respecto o porque las administraciones entrantes las eluden.	Existen garantías legales efectivas para evitar la rescisión arbitraria de empleos ante cambios de gobierno, si bien no se aplican a la totalidad del empleo público.	Las garantías legales que impiden la rescisión arbitraria de empleos ante cambios de gobierno están plenamente operativas para la totalidad del empleo público.
Gestión del rendimiento	Normalmente, la dirección define pautas o estándares en cuanto al rendimiento esperado de las personas, de acuerdo con las prioridades y estrategias de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	No se cuenta con normas y procedimientos sistematizados de fijación de objetivos y estándares de rendimiento.	Se cuenta con normas y procedimientos para la fijación de objetivos y estándares de rendimiento, con aplicación parcial en las instituciones públicas.	Sistema desarrollado de fijación de objetivos y estándares de rendimiento, y con aplicación en la mayoría de las instituciones públicas.
	A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	No se cuenta con el herramental técnico que permita a los directivos apoyar el rendimiento de sus colaboradores.	Se cuenta con instrumentos técnicos para el seguimiento y la mejora del rendimiento, con aplicación parcial en las instituciones públicas.	Sistema desarrollado de seguimiento y mejora del rendimiento, y con aplicación en la mayoría de las instituciones públicas.
	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, y se contrasta con los estándares de rendimiento esperado.	No se cuenta con normas y procedimientos sistematizados de evaluación del desempeño.	Se cuenta con normas y procedimientos de evaluación del desempeño, con aplicación parcial en las instituciones públicas.	Sistema de evaluación del desempeño aplicado en la mayoría de las instituciones públicas.

Cuadro A.2. **Descriptores de cada uno de los puntos críticos**

Índice compuesto	Punto crítico	NIVEL BAJO Puntaje 0–1 Instrumental: No existe o es mínimo Cobertura: Muy baja Implementación: No existe o es mínima	NIVEL MEDIO Puntaje 2–3 Instrumental: Básico Cobertura: De baja a media Implementación: Media	NIVEL ALTO Puntaje 4–5 Instrumental: Suficiente Cobertura: De media a alta Implementación: Alta
Gestión de la compensación	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	Dificultad generalizada para atraer y retener personal capacitado en la mayoría de las áreas del Estado.	Persisten dificultades para atraer y retener personal capacitado en algunos niveles o áreas del Estado.	La estructura de retribuciones permite atraer, motivar y retener personas competentes en una parte significativa del empleo público.
	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	Los costos salariales son excesivos en relación con los mercados de referencia.	Los costos salariales están levemente por encima de los mercados laborales de referencia.	Los costos salariales son razonables en relación con los del mercado laboral de referencia.
	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	Introducción de criterios de rendimiento individual y grupal y de incorporación de competencias en la gestión salarial, con aplicación en algunas áreas del Estado.	Mecanismos vigentes de retribución en base al rendimiento individual o grupal, y a la incorporación de competencias, en una parte significativa del empleo público.
	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios previamente establecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	La administración de salarios no responde a criterios previamente establecidos, ni al diseño estructural.	Introducción de criterios ordenadores en la administración de salarios, con aplicación parcial en las organizaciones públicas.	Las retribuciones se fijan en base a criterios previamente establecidos en normas y reglamentaciones con efectiva aplicación en una parte significativa del empleo público.
Organización de la función de GRH	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	Desarrollo precario del segmento directivo, no se permite que ejerzan sus responsabilidades como gestores de sus grupos de trabajo.	Medidas de fortalecimiento del segmento directivo permiten el desarrollo de dicho rol en algunas áreas del Estado.	Segmento directivo institucionalizado, con las herramientas y competencias para ejercer su rol como gestores de sus grupos de trabajo.
	Los servicios centrales responsables del sistema de servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	Los servicios centrales del sistema de servicio civil no logran posicionarse en un rol de conducción y liderazgo de la política de RR.HH. del Estado.	Medidas de fortalecimiento de los servicios centrales mejoran su posicionamiento y la percepción de las instituciones respecto de su aporte de valor.	Reconocimiento generalizado del aporte de valor de los servicios centrales del sistema de servicio civil.

Fuente: Cortázar, J.C., M. Lafuente y M. Sanginés (Editores) (2014), *Al Servicio del Ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Apéndice 1, págs. 145-167.

ANEXO B

Indicadores OCDE de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) para América Latina 2016

Los Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) para América Latina 2016 proporcionan una visión general actualizada de los sistemas de regulación en los países seleccionados de América Latina, mediante los cuales se desarrollan, ejecutan y evalúan las regulaciones. Los indicadores cubren tres principios de la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria de 2012*: participación de los actores interesados, Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), así como la evaluación *ex post* y simplificación administrativa.

Los iREG para América Latina 2016 se basan en las respuestas a la Encuesta de Política y Gobernanza Regulatoria OCDE-BID 2015 de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. Las respuestas a la encuesta fueron proporcionadas por oficiales de gobierno de las instituciones respectivas responsables de la política regulatoria en cada país. A menos que se indique de otro modo, las respuestas a la encuesta se refieren solamente a regulaciones nacionales, es decir, regulación promulgada a nivel central o federal de gobierno. Las respuestas de la encuesta sobre la participación de actores interesados y AIR sólo cubren regulaciones subordinadas, que se definen como *regulaciones que pueden ser aprobadas por el jefe de estado o de gobierno, por el gabinete o por un ministro individual; es decir, por una autoridad diferente al parlamento/congreso*. La información recopilada a través de la encuesta refleja la situación al 31 de diciembre de 2015.

La Encuesta de Política y Gobernanza Regulatoria OCDE-BID 2015 es una versión adaptada de la Encuesta OCDE sobre Indicadores Regulatorios 2014 con un enfoque particular en la participación de actores interesados. La comparación directa entre los resultados de la encuesta, notablemente en forma de un indicador compuesto sobre la participación de los actores interesados en el desarrollo de regulaciones subordinadas, sólo se ha hecho en base a preguntas idénticas.

La encuesta se basa en una agenda de política regulatoria ambiciosa y con visión de futuro y está diseñada para medir el progreso en la aplicación de política regulatoria a través del tiempo. Captura el progreso en los países que ya han avanzado prácticas regulatorias, al tiempo que reconoce los esfuerzos de los países que están empezando a desarrollar su política regulatoria. Además de recolectar información sobre los requisitos formales, la encuesta recoge evidencias en la implementación de estos requisitos formales y de la adopción de prácticas de gestión regulatorias.

Las respuestas de la encuesta fueron sometidas a un proceso de depuración de datos completo llevado a cabo conjuntamente por el BID y la OCDE en estrecha cooperación con los países participantes, que buscó asegurar la consistencia entre las respuestas de la encuesta y la verificación de ejemplos proporcionados por los países para apoyar las preguntas individuales de la encuesta.

El indicador compuesto

Siguierdo la metodologia establecida de los indicadores OCDE de Política Gobernanza Regulatoria, un indicador compuesto sobre la participación de los actores interesados en el desarrollo de regulaciones subordinadas fue desarrollado con base en la información recogida a través de la encuesta.

El indicador compuesto sobre la participación de los actores interesados en el desarrollo de regulaciones subordinadas mide la adopción de buenas prácticas para comprometerse con las partes interesadas en el desarrollo de nuevas regulaciones, incluyendo diferentes métodos y la apertura de las consultas, así como la transparencia y la respuesta a los comentarios recibidos. Se consolida la información en cuatro categorías de igual ponderación (Figura B.1):

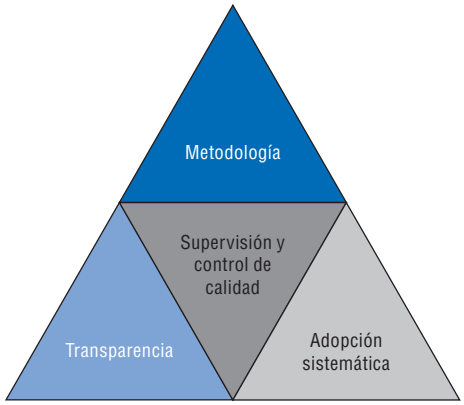
Adopción sistemática registra requisitos formales, qué tan frecuente y en qué etapa en el proceso regulatorio estos requisitos se llevan a cabo en la práctica.

Metodología recoge información sobre los métodos utilizados para involucrar a las partes interesadas, por ejemplo, formas de consulta y documentos para apoyarlos.

Supervisión y control de calidad registra el papel de los órganos de supervisión y evaluaciones a disposición del público del sistema de consulta.

Transparencia registra información de las preguntas relacionadas con los principios de gobierno abierto, por ejemplo, si las consultas están abiertas al público en general y si los comentarios y las respuestas de las autoridades se publican.

Figura B.1. **Estructura del indicador compuesto**



La puntuación máxima para cada categoría es 1, y la puntuación total máxima para el indicador compuesto es 4. Mientras mayores sean las prácticas regulatorias, como las *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatorias 2012* que un país haya implementado, mayor será su puntaje en el indicador. Cada categoría se compone de varias sub-categorías de igual ponderación construidos en torno a preguntas específicas de la Encuesta BID-OCDE de Política y Gobernanza Regulatoria 2015. Las distintas sub-categorías se enumeran en la Tabla B.2.

El conjunto de datos subyacentes al indicador compuesto se puede acceder en el sitio web dedicado a los Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria para América Latina (*www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm*). La metodología completa, incluyendo todas las cuestiones subyacentes, se puede encontrar en "2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: design, methodology and key results" (Arndt, C., Cunstance Baker, A., Querbach, T., Schultz, R., 2015).

Tabla B.2. **Categorías y sub-categorías del indicador compuesto**

Categorías	Sub-categorías	Número de preguntas incluidas
Metodología	– Consulta abierta al público en general: durante las primeras etapas de desarrollo de regulaciones – Consulta abierta al público en general: durante las etapas posteriores de desarrollo de regulaciones – Dirección – Métodos de participación de los actores interesados y adoptados en las primeras etapas de desarrollo de regulaciones – Métodos de participación de actores interesados y adoptados en las etapas posteriores de desarrollo de regulaciones – Períodos mínimos – Uso de sitios web interactivos durante las primeras etapas de desarrollo de regulaciones – Uso de sitios web interactivos durante las etapas posteriores de desarrollo de regulaciones	12
Adopción sistemática	– Requisitos formales – Participación de los actores interesados en la práctica llevada a cabo en etapas tempranas de desarrollo de regulaciones – Participación de los actores interesados en la práctica llevada a cabo en etapas posteriores de desarrollo de regulaciones	7
Transparencia	– Transparencia del proceso – Las consultas se realizan de forma abierta al público en general – Consideración y respuesta a los comentarios de los actores interesados – Disponibilidad de la información	8
Supervisión y control de calidad	– Función de supervisión y control de calidad – Evaluaciones de los actores interesados disponibles al público	10

ANEXO C

OCDE Índice de Datos de Gobierno Abierto

Este anexo, proporciona información de cada país sobre los esfuerzos realizados por el gobierno a fin de divulgar y apoyar proactivamente la reutilización de los datos públicos abiertos. Estos datos son utilizados como fuente para la construcción del índice compuesto que se presenta en el Capítulo 8.

Los datos provienen de la Encuesta OCDE-BID sobre Datos de Gobierno Abierto (DGA) 2016, y los encuestados son, principalmente, Directores Ejecutivos de Datos (CIO) en el gobierno central / federal.

Los índices compuestos específicamente definidos que se presentan en el reporte *Panorama de las Administraciones Publicas: América Latina y el Caribe 2017*, representan la mejor forma de resumir de forma ordinal y cualitativa la información sobre los aspectos clave de los datos de gobierno abierto. "Es más sencillo tratar de interpretar los índices compuestos que tratar de encontrar una tendencia común en muchos indicadores separados" (Nardo et al., 2004). Sin embargo, su desarrollo y su uso puede ser objeto de controversia, ya que con facilidad estos índices pueden ser mal interpretados debido a la falta de transparencia en relación a la forma en que estos indicadores son generados y la consecuente dificultad para reflejar lo que están midiendo en realidad.

La OCDE ha adoptado varias medidas para evitar o resolver los problemas asociados con el uso de índices compuestos. Por tanto, los índices compuestos que se presentan en esta publicación se han alineados a las pasos identificadas en el manual Construcción de Indicadores Compuestos (Nardo et al., 2008) que son necesarios para la construcción relevante de los índices compuestos o sintéticos.

Cada índice compuesto está basado en un marco teórico en relación a un concepto previamente acordado en el área que cubre. Para este índice, el único acuerdo internacional disponible y que se utilizó como fuente teórica principal es la Carta Abierta de Datos del G8, así como los documentos de trabajo preparados por la secretaría y aprobado por delegados de los países del Comité de Gobernanza Pública. Las variables que componen los índices fueron seleccionadas en función de su relevancia con concepto por un grupo de expertos de la OCDE. Otras consultas a los delegados de los países y grupos de trabajo pertinentes permitirán seguir ampliando y mejorando la relevancia del índice en los próximos años.

Adicionalmente,

- Varias herramientas estadísticas como análisis de factores , fueron empleadas para cerciorarse de que las variables que componente cada indicador están correlacionadas y representadas dentro del mismo concepto.
- Se han explorado diferentes métodos para la imputación de los valores perdidos.
- Todos los sub-indicadores y variables se normalizaron para su comparabilidad.
- Para construir los indicadores compuestos, todos los sub-indicadores fueron agregados utilizando un método lineal de acuerdo con la metodología previamente aceptada.

Para el análisis de sensibilidad se utilizó el modelo de simulaciones de Monte Carlo para establecer la solidez de los indicadores en cuanto a diferentes opciones de ponderación. Como este índice es una versión piloto, ponderaron de la misma forma cada una de las variables y las categorías consideradas.

Los índices compuestos presentados en el reporte Panorama de las Administraciones Publicas: América Latina y el Caribe 2017 son de carácter descriptivo y cuentan con títulos que reflejan esto. Con la finalidad de garantizar que los índices fueran comparables entre países, las preguntas utilizadas en la encuesta para crear los índices fueron las mismas.

El índice DGA, no pretende medir la calidad de los datos públicos abiertos en cada país (para ello se requeriría una base conceptual mucho más robusta y supuestos normalizados), sino más bien el nivel de esfuerzo del gobierno para poner en práctica algunos de los principios acordados internacionalmente en relación con la disponibilidad de datos, la accesibilidad y el apoyo a su reutilización. Por ejemplo, en este índice no se captura la dimensión de impacto en lo absoluto.

Mientras que el índice compuesto se basa en las mejores prácticas y / o en la teoría desarrollada en cooperación con los países miembros de la OCDE, las variables que integran los compuestos y sus pesos se pueden debatir y consecuentemente pueden evolucionar a lo largo del tiempo. Los índices compuestos se construyen en base a la siguiente metodología: A partir de la Carta de Datos Abiertos del G8 y el documento de trabajo de la OCDE sobre Datos de Gobierno Abierto (Ubaldi, 2013), se identificaron tres dimensiones básicas de buenas prácticas de Datos Abiertos:

La disponibilidad de datos: Proporción de una amplia gama de datos producidos por el sector público en formato abierto;

La accesibilidad de los datos: Provisión de datos en un formato accesible para el usuario, que incluye el suministro de metadatos y en un formato legible para las computadoras (por ejemplo, CSV);

El apoyo pro-activo por parte del gobierno para fomentar la reutilización innovadora de los datos y el compromiso de las partes interesadas para el mismo.

Para reducir el enfoque de las dos primeras cetegorías (disponibilidad y accesibilidad) únicamente se utilizan los portales de datos abiertos a nivel central y federal. Las tres dimensiones y las variables subyacentes recibieron un peso de ponderación igual. El análisis de factores de los componentes principales se llevó a cabo para examinar cómo el conjunto de variables subyacentes (preguntas de la encuesta) asociadas y si estas están correlacionadas entre sí, con el fin de seleccionar aquellos que capturan la mayor parte del concepto subyacente. Algunas variables se mantuvieron también en base al juicio de expertos. Todas las variables de sub-dimensiones construidas tienen el mismo valor. Los datos de México y Chile se han tomado de la Encuesta 2014 sobre Datos de Gobierno Abierto de la OECD.

Tabla C.1. **Disponibilidad de datos en el portal nacional**

	ARG	BRA	CHL	COL	CRI	DOM	MEX	PER	PRY	URY
Resultados de las elecciones nacionales	●	●	❍	●	❍	❍	❍	❍	●	❍
Gastos del gobierno nacional	❍	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Gastos de los gobiernos locales	❍	❍	❍	●	❍	❍	❍	●	●	●
El censo de población mas reciente	●	●	●	●	●	❍	❍	❍	…	●
Aplicaciones re-utilizando datos públicos	❍	●	❍	●	❍	●	❍	●	●	●

● Si
❍ No
… Datos faltantes
Fuente: OCDE (2016), encuesta de gobierno y datos abiertos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435437

Tabla C.2. **Accesibiliad de datos en el portal nacional**

	ARG	BRA	CHL	COL	CRI	DOM	MEX	PER	PRY	URY
Uso del formato CSV (legible por maquina)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Provisión sistematica de metadata	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Características disponibles: herramientas geoespaciales	❍	❍	●	❍	●	❍	●	●	●	●
Clasificación de las bases de datos más populares	●	❍	●	●	●	●	●	❍	❍	❍
Botón de votación para usuarios	❍	❍	●	●	❍	❍	●	❍	❍	❍
Recepción de notificaciones cuando se incluyen nuevas bases de datos	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	❍	●

● Si
❍ No
Nota: Los datos de Chile y México provienen de la encuesta de datos abiertos de 2014.
Fuente: OCDE (2016), encuesta de gobierno y datos abiertos .

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435449

Tabla C.3. **Apoyo del gobierno a la reutilización de datos y participación de las partes interesadas**

	ARG	BRA	CHL	COL	CRI	DOM	MEX	PER	PRY	URY
Consultas regulares sobre los tipos de datos utilizados	●	❍	❍	●	●	❍	●	●	●	❍
Concursos de desarrollo de software (e.g. apps, widgets)	❍	✧	✧	●	❍	✧	●	❍	❍	✧
Sesiones de información para ciudadanos y empresas	❍	✧	✧	✧	❍	❍	●	✧	❍	●
Publicación de datos e implementación de politicas se considera como parte de los índicadores de desempeño de la organización	✧	✧	❍	❍	❍	●	●	✧	❍	❍
Organización de eventos de co-creación (e.g. hackatons)	●	●	●	●	✧	✧	●	✧	●	●
Promoción de datos a los periodistas	✧	✧	✧	✧	✧	❍	✧	❍	✧	●
Equipos de analisis de datos en el gobierno	✧	✧	❍	✧	❍	✧	●	❍	✧	●
Entrenamiento a los servidores públicos para construir capacidades	✧	✧	✧	✧	✧	✧	●	✧	✧	●

● Frecuentemente
✧ Algunas veces
❍ Nunca
.. Datos faltantes
Nota: Los datos de Chile y México provienen de la encuesta de datos abiertos de 2014.
Fuente: OCDE (2016), encuesta de gobierno y datos abiertos.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888933435457

ANEXO D

Factores contextuales

Esta sección proporciona datos sobre los rasgos administrativos e institucionales de cada país, entre ellos: la composición y el sistema electoral del poder legislativo, la estructura de la rama ejecutiva, la división de poder entre el gobierno central y los gobiernos regionales o locales y características clave del sistema judicial. También proporciona datos básicos sobre la población y el PIB para 2015 y datos sobre el número de municipios, provincias, estados y/o regiones.

Los marcos políticos e institucionales influyen en quienes formulan e implementan las respuestas de política a los retos que actualmente enfrentan los gobiernos. Por ejemplo: el tipo de sistema electoral empleado tiene varias consecuencias potenciales en la naturaleza y el ejercicio del gobierno, lo cual incluye la diversidad de opiniones representadas y la capacidad del legislativo para crear y modificar las leyes. Las diferencias en las instituciones legislativas pueden influir en la manera en que funciona el sistema burocrático de un país. La medida en que el poder es compartido entre las ramas legislativa y ejecutiva, lo cual se puede observar a partir del régimen del poder ejecutivo (parlamentario, presidencial o ejecutivo dual), la frecuencia de las elecciones y los límites del mandato, la facilidad de las enmiendas constitucionales y la habilidad del sistema judicial para revisar la constitucionalidad de las leyes y medidas establecen limitaciones para aprobar e implementar políticas y reformas. La manera en que se estructuran los gobiernos, lo que incluye la división de responsabilidades verticalmente (en diferentes niveles de gobierno) y horizontalmente (entre departamentos o ministerios), es un factor clave que subyace a la capacidad organizacional del mismo. Diferentes estructuras y responsabilidades requieren diferentes conjuntos de competencias, entre ellas: la supervisión, el monitoreo y la evaluación, y la coordinación.

Si bien numerosos factores contextuales son el producto del desarrollo histórico de un país y no pueden ser modificados fácilmente por los responsables de las políticas, sí pueden ser usados para identificar a los países con estructuras políticas y administrativas similares para fines de comparación y referencia. Además, en los países que evaluan distintas políticas y reformas, los indicadores pueden ilustrar diferencias estructurales que podrían influir en su debate e implementación.

Metodología y definiciones

Con la excepción de los datos sobre población y PIB, toda la información proviene de las constituciones y sitios web de los países miembros. Los datos del PIB proceden de la base de datos de *Perspectivas económicas mundiales del FMI*, de abril de 2016, excepto para los datos de México y Chile, que provienen de las *Estadísticas de Cuentas Nacionales* (SNA) de la OCDE.

Los Estados federales tienen una división, detallada en la Constitución, sobre la autoridad política entre un gobierno central y varios gobiernos regionales o estatales autónomos. Aunque los

Estados unitarios a menudo comprenden múltiples niveles de gobierno (como local, provincial o regional), estas divisiones administrativas no están definidas constitucionalmente.

Bajo la forma parlamentaria, el poder ejecutivo suele ser el líder del partido dominante en el legislativo y nombra a miembros de ese partido o de una coalición de partidos para ejercer como ministros. El ejecutivo rinde cuentas al parlamento, que puede poner fin a su mandato mediante un voto de no confianza. Varios países con sistemas parlamentarios también tienen un presidente, cuyos poderes son de naturaleza fundamentalmente ceremonial. En el sistema presidencial, el ejecutivo y los miembros del legislativo buscan la elección independientemente unos de otros. Los ministros no son elegidos miembros del legislativo sino que son nombrados por el presidente y pueden ser aprobados por el legislativo. El sistema ejecutivo dual combina un presidente poderoso con un ejecutivo responsable ante el Legislativo, ambos responsables de las actividades diarias del estado. Se diferencia del sistema presidencial, en el cual el gabinete (aunque nombrado por el presidente) es responsable ante el legislativo, que puede obligar a ese gabinete a dimitir mediante una moción de no confianza.

Los datos sobre la frecuencia de los gobiernos abarcan el período entre el 1 de enero de 1995 y el 31 de diciembre de 2015. Un gobierno de coalición se define como el gobierno conjunto de las funciones ejecutivas de dos o más partidos políticos. El número de gobiernos se determina por el número de mandatos servidos por quien preside la rama ejecutiva (donde un mandato está definido ya sea por un cambio en el ejecutivo como por una elección que renueva el apoyo al gobierno actual). Los datos sobre la frecuencia de los gobiernos de coalición solo se pueden aplicar a países que tienen un ejecutivo parlamentario o dual.

Un ministerio es una organización de la rama ejecutiva, responsable de un sector de la administración pública. Entre los ejemplos habituales se pueden citar los ministerios de salud, educación y economía. Si bien los gobiernos subnacionales también se pueden organizar en ministerios, los datos solo se refieren al gobierno central. Los ministros aconsejan al ejecutivo y están a cargo de uno o más ministerios, o de una cartera de responsabilidades de gobierno. En la mayoría de los sistemas parlamentarios, los ministros provienen del legislativo y conservan sus escaños. En la mayoría de sistemas presidenciales, los ministros no son representantes elegidos y son nombrados por el presidente. Los datos se refieren al número de ministros que integran el gabinete al nivel central de los gobiernos y excluyen a los viceministros.

Los sistemas legislativos bicamerales tienen dos cámaras (normalmente una cámara alta y una cámara baja), mientras que los sistemas unicamerales se componen únicamente de un Congreso. Los sistemas electorales suelen caracterizarse como de un solo miembro (de mayoría simple o preferencial y a dos vueltas) o multi-miembro (representación proporcional o representación semi-proporcional). Los tipos de sistemas electorales se definen de la siguiente manera:

- Bajo el sistema de mayoría simple, el vencedor es el candidato con el mayor número de votos pero no necesariamente con una mayoría absoluta de los votos.
- Bajo el preferencial y a dos vueltas, el vencedor es el candidato que reúne una mayoría absoluta (es decir más del 50%) de los votos. Si ningún candidato reúne más del 50% de los votos durante la primera ronda de votación, el sistema preferencial hace uso de la segunda preferencia de los votantes mientras que el sistema de doble vuelta recurre a una segunda ronda de votación para producir un vencedor.
- Los sistemas de representación proporcional (RP) asignan los escaños parlamentarios sobre la base de la cuota de votos nacionales de los partidos.
- Los sistemas semi-proporcionales tienen atributos de los sistemas de un solo miembro y de RP. Permiten dos votos por persona: uno para un candidato que se presenta en el distrito del votante y

uno para un partido. Como en la RP, los escaños de los partidos se asignan proporcionalmente a la cuota del partido de los votos nacionales.

Los datos sobre la frecuencia de las elecciones reflejan los requisitos reglamentarios. En realidad, se pueden celebrar elecciones con más frecuencia en los sistemas parlamentarios si los gobiernos caen. La revisión judicial se refiere a la capacidad de los tribunales o de un organismo específico para revisar la constitucionalidad de las leyes y medidas. Suele estar consagrado en la constitución. En los países con una revisión judicial limitada, los tribunales solo tienen la capacidad de revisar la constitucionalidad de tipos específicos de leyes o medidas o bajo circunstancias específicas.

Argentina

Población estimada (mediados de 2015, millones)	43.1
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	964.3
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Federal
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	No aplicable
Provincial	24
Local	2065
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	8
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	11
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	9
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	20
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	20
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	Sí
Frecuencia de elecciones (en años)	6
Tamaño – Número de escaños	72
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (en años)	4
Tamaño – Número de escaños	257
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Bahamas

Población estimada (mediados de 2015, millones)	0.4
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	9.2
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	No aplicable
Provincial	No aplicable
Local	32
Sistema del poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe del estado	Monarca
Jefe del Gobierno	Primer Ministro
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	No
Límite del mandato (años)	No aplicable
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	4
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	4
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	21
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	12
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No
Frecuencia de elecciones (en años)	5
Tamaño – Número de escaños	16
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio uninominal mayoritario
Frecuencia de elecciones (en años)	5
Tamaño – Número de escaños	38
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial

Belice

Población estimada (mediados de 2015, millones)	0.4
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	3.1
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	No aplicable
Provincial	6
Local	201
Sistema del poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe del estado	Monarca
Jefe del Gobierno	Primer Ministro
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	No
Límite del mandato (años)	No aplicable
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	5
Número de gobiernos de coalición	0
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	3
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	14
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	14
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No
Frecuencia de elecciones (en años)	No aplicable
Tamaño – Número de escaños	13
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio uninominal mayoritario
Frecuencia de elecciones (en años)	5
Tamaño – Número de escaños	29
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial

Brasil

Población estimada (mediados de 2015, millones)	204.5
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	3,207.9
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Federal
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	27
Provincial	No aplicable
Local	5,570
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	8
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	6
Número de gobiernos de coalición	2
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	3
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	23
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	23
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	Sí
Frecuencia de elecciones (en años)	8
Tamaño – Número de escaños	81
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (en años)	4
Tamaño – Número de escaños	512
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Chile

Población estimada (mediados de 2015, millones)	18.0
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	424.3
Miembro de la OCDE	Sí
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	15
Provincial	54
Local	346
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	4
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	5
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	5
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	23
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	23
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No
Frecuencia de elecciones (en años)	8
Tamaño – Número de escaños	38
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (en años)	4
Tamaño – Número de escaños	120
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Colombia

Población estimada (mediados de 2015, millones)	48.2
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	665.0
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	5
Provincial	24
Local	1122
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	4
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	6
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	4
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	16
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	16
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	Sí
Frecuencia de elecciones (en años)	4
Tamaño – Número de escaños	102
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (en años)	4
Tamaño – Número de escaños	166
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Costa Rica

Población estimada (mediados de 2015, millones)	4.8
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	74.1
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	No aplicable
Provincial	7
Local	81
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	4
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	6
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	6
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	21
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	17
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	No
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No aplicable
Frecuencia de elecciones (en años)	No aplicable
Tamaño – Número de escaños	No aplicable
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (en años)	4
Tamaño – Número de escaños	57
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

República Dominicana

Población estimada (mediados de 2015, millones)	10.0
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	147.6
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	No aplicable
Provincial	32
Local	155
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	8
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	6
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	5
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	22
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	22
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	Sí
Frecuencia de elecciones (en años)	4
Tamaño – Número de escaños	32
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (en años)	4
Tamaño – Número de escaños	195
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Ecuador

Población estimada (mediados de 2015, millones)	16.3
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	181.8
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	No aplicable
Provincial	24
Local	221
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	8
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	10
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	10
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	28
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	28
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	No
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No aplicable
Frecuencia de elecciones (en años)	No aplicable
Tamaño – Número de escaños	No aplicable
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio uninominal mayoritario
Frecuencia de elecciones (en años)	4
Tamaño – Número de escaños	137
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo) limitada

El Salvador

Población estimada (mediados de 2015, millones)	6.4
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	52.9
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	No aplicable
Provincial	14
Local	262
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	5
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	5
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	5
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	14
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	14
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	No
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No aplicable
Frecuencia de elecciones (en años)	No aplicable
Tamaño – Número de escaños	No aplicable
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (en años)	3
Tamaño – Número de escaños	84
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Guatemala

Población estimada (mediados de 2015, millones)	16.3
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	125.6
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	No aplicable
Provincial	22
Local	335
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	4
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	7
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	7
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	14
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	14
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	No
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No aplicable
Frecuencia de elecciones (en años)	No aplicable
Tamaño – Número de escaños	No aplicable
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio semi-proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (en años)	4
Tamaño – Número de escaños	158
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Haití

Población estimada (mediados de 2015, millones)	10.6
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	19.0
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	No aplicable
Provincial	10
Local	145
Sistema del poder ejecutivo	Semi-presidencial (ejecutivo dual)
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Primer Ministro
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	5
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	14
Número de gobiernos de coalición	2
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	14
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	18
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	18
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	Sí
Frecuencia de elecciones (en años)	6
Tamaño – Número de escaños	30
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Balotaje simple
Frecuencia de elecciones (en años)	4
Tamaño – Número de escaños	119
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo) limitada

Honduras

Población estimada (mediados de 2015, millones)	8.4
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	41.0
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	No aplicable
Provincial	18
Local	298
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	4
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	7
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	7
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	9
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	7
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	No
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No aplicable
Frecuencia de elecciones (en años)	No aplicable
Tamaño – Número de escaños	No aplicable
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (en años)	4
Tamaño – Número de escaños	128
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo) limitada

Jamaica

Población estimada (mediados de 2015, millones)	2.8
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	24.6
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	No aplicable
Provincial	No aplicable
Local	14
Sistema del poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe del estado	Monarca
Jefe del Gobierno	Primer Ministro
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	No
Límite del mandato (años)	No aplicable
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	7
Número de gobiernos de coalición	0
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	5
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	19
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	19
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No
Frecuencia de elecciones (en años)	No aplicable
Tamaño – Número de escaños	21
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio uninominal mayoritario
Frecuencia de elecciones (en años)	5
Tamaño – Número de escaños	63
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

México

Población estimada (mediados de 2015, millones)	121.1
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	2,220.1
Miembro de la OCDE	Sí
Estructura del estado	Federal
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	32
Provincial	No aplicable
Local	2445
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	6
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	4
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	4
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	20
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	20
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	Sí
Frecuencia de elecciones (en años)	6
Tamaño – Número de escaños	128
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio semi-proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (en años)	3
Tamaño – Número de escaños	500
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Panamá

Población estimada (mediados de 2015, millones)	4.0
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	82.2
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	No aplicable
Provincial	12
Local	77
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	5
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	5
Número de gobiernos de coalición	No aplicable
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	5
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	15
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	14
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	No
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No aplicable
Frecuencia de elecciones (en años)	No aplicable
Tamaño – Número de escaños	No aplicable
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio semi-proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (en años)	5
Tamaño – Número de escaños	71
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Paraguay

Población estimada (mediados de 2015, millones)	7.0
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	60.8
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	No aplicable
Provincial	18
Local	238
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	5
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	7
Número de gobiernos de coalición	3
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	7
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	11
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	11
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No
Frecuencia de elecciones (en años)	5
Tamaño – Número de escaños	45
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (en años)	5
Tamaño – Número de escaños	80
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Perú

Población estimada (mediados de 2015, millones)	31.9
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	385.4
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	26
Provincial	196
Local	1831
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	5
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	7
Número de gobiernos de coalición	1
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	5
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	18
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	18
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	No
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No aplicable
Frecuencia de elecciones (en años)	No aplicable
Tamaño – Número de escaños	No aplicable
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (en años)	5
Tamaño – Número de escaños	130
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Surinam

Población estimada (mediados de 2015, millones)	0.6
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	9.2
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	No aplicable
Provincial	10
Local	62
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	No
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	4
Número de gobiernos de coalición	2012 - 1
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	4
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	17
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	17
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	No
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No aplicable
Frecuencia de elecciones (en años)	No aplicable
Tamaño – Número de escaños	No aplicable
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Voto preferencial único
Frecuencia de elecciones (en años)	5
Tamaño – Número de escaños	51
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo) limitada

Trinidad y Tobago

Población estimada (mediados de 2015, millones)	1.4
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	44.3
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	9
Provincial	No aplicable
Local	5
Sistema del poder ejecutivo	Parlamentario
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Primer Ministro
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	10
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	5
Número de gobiernos de coalición	1
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	5
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	21
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	20
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No
Frecuencia de elecciones (en años)	5
Tamaño – Número de escaños	31
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio uninominal mayoritario
Frecuencia de elecciones (en años)	5
Tamaño – Número de escaños	42
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Uruguay

Población estimada (mediados de 2015, millones)	3.4
PIB en 2015 (PPA en mil millones de USD, precios actuales)	74.2
Miembro de la OCDE	No
Estructura del estado	Unitario
Número de niveles de gobierno	
Estado/Regional	No aplicable
Provincial	19
Local	89
Sistema del poder ejecutivo	Presidencial
Jefe del estado	Presidente
Jefe del Gobierno	Presidente
Existencia de límite del mandato del presidente	
¿Hay presidente?	Sí
Límite del mandato (años)	5
Gobiernos a nivel central entre 1995 y 2015	
Número total de gobiernos	6
Número de gobiernos de coalición	2
Número de ejecutivos que sirvieron mandatos no consecutivos	6
Número de ministros a nivel central del gobierno (2015)	13
Número de ministerios (departamentos) a nivel central del gobierno (2015)	13
Cámara alta (gobierno central)	
Existencia	Sí
¿Membresía basada en consideraciones regionales?	No
Frecuencia de elecciones (en años)	5
Tamaño – Número de escaños	31
Cámara baja (gobierno central)	
Sistema electoral	Escrutinio proporcional plurinominal
Frecuencia de elecciones (en años)	5
Tamaño – Número de escaños	99
Existencia de un sistema de revisión judicial de la constitucionalidad de leyes y acciones	Revisión judicial (amparo)

Glosario

Adquisiciones (públicas) se trata de aquellas adquisiciones de bienes y servicios realizadas por los gobiernos y las empresas de propiedad estatal. Abarcan una secuencia de actividades relacionadas, que se inician con la evaluación de necesidades, siguen con la adjudicación de la gestión del contrato y concluyen con los pagos finales.

Adjudicación de un contrato última etapa en la contratación pública que resulta de la conclusión y entrada en vigor de la contratación entre la autoridad contratante y el proveedor (proveedores) seleccionado.

Agencia organización pública semi-autónoma que opera a cierta distancia del gobierno, habitualmente reportando a un ministerio y con el mandato de desarrollar tareas públicas (como regulación, provisión de servicios o implementación de políticas) en una manera relativamente autónoma (con menos jerarquía e influencia política en sus operaciones diarias y con más libertad gerencial).

Ahorros de las adquisiciones estos se miden con una frecuencia anual e indican la diferencia en el costo de la adquisición de bienes o servicios de TIC. Los ahorros pueden ser el resultado de estrategias o programas gestionados por los responsables de la adquisición de TIC en el sector público, como la estandarización, las agrupaciones de las compras y el aumento de la transparencia, entre otros; sin embargo, los factores externos también pueden desempeñar un rol sobresaliente en el monto de esos ahorros.

Análisis Beneficio Costo El análisis costo beneficio es un proceso sistemático para calcular y comparar beneficios y costos de una política de gobierno. Tiene dos propósitos a) Determinar si es una decisión de inversión bien fundamentada b) Proveer una base para comparar las diferentes políticas de gobierno. Involucra la comparación entre el costo total esperado de cada una de las opciones contra los beneficios totales esperados, con el fin de determinar si el beneficio es mayor que el costo y por cuanto. El análisis costo beneficio se relaciona con, pero es diferente del análisis costo efectividad. En el análisis costo beneficio, los beneficios y los costos se expresan en términos monetarios, y se ajustan por el valor del dinero en el tiempo, para que los flujos de beneficios y costos a través del tiempo se expresen en una base común en términos de su valor presente neto.

Análisis Costo Efectividad

El análisis costo efectividad es una forma de análisis económico que compara los costos relativos y los resultados (efectos) de dos o más cursos de acción. El análisis costo efectividad se usa por lo general en el campo de los servicios de salud, dónde puede ser inapropiado monetizar el efecto en la salud. Medidas más comunes incluyen "años de vida ajustados por calidad".

Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)

Proceso sistemático de identificación y cuantificación de beneficios y costos entre las opciones regulatorias o no regulatorias de una política sometida a consideración. Dicho proceso se puede basar en un análisis costo/beneficio, análisis de efectividad de costos, análisis de impacto empresarial, etc. También se le conoce como estudio, evaluación o manifestación de impacto regulatorio.

Apps

Aplicaciones específicamente diseñadas para dispositivos móviles, por ejemplo: *smartphones* o tabletas.

Asignación

Designación de fondos considerados en el presupuesto para un programa u organización gubernamental.

Autoridad Presupuestaria Central (APC)

Se trata de una entidad pública, o de diversas entidades coordinadas, responsables de la custodia y gestión del conjunto (o la mayoría) de los fondos públicos. Suele ser el Ministerio de Finanzas o de Hacienda del gobierno central, o un departamento específico de dichos ministerios. La APC es responsable de elaborar el presupuesto y adjudicar recursos a los ministerios responsables. Su principal rol consiste en mantener la disciplina fiscal agregada, asegurando el cumplimiento de las leyes presupuestarias y velando por un control efectivo del gasto presupuestario. Esta autoridad regula la ejecución presupuestaria, pero no necesariamente asume la función de desembolso de fondos públicos de Tesorería.

Autoridades públicas

se refieren tanto a los servicios públicos como a las actividades de la administración (por ejemplo, impuestos, aduana, registro de empresas y seguridad social).

Bases de datos

Recopilación de datos, normalmente presentados de forma tabular.

Bienes

objetos de todo tipo y descripción incluyendo materias primas, productos, equipos y objetos en estado sólido, liquido o gaseoso, y electricidad, al igual que servicios incidentales a la provisión de bienes si el valor de esos servicios incidentales no excede el de los bienes en sí mismos.

Cargas administrativas

Los costos implicados en obtener, leer y comprender regulaciones, desarrollar estrategias de cumplimiento y satisfacer los requisitos que son exigidos para la presentación de informes, incluyendo la recolección, el procesamiento, la presentación y el almacenamiento de datos, pero sin incluir los costos de las medidas tomadas para dar cumplimiento a las regulaciones, ni los costos del sector público derivados de la aplicación de las regulaciones.

Centro de Gobierno (CdG)

El término Centro de Gobierno (CdG) refiere a las organizaciones y unidades que apoyan al Jefe del Ejecutivo (Presidente o Primer Ministro, y al Gabinete colectivamente) y que desempeñan ciertas funciones transversales (gestión estratégica, coordinación de políticas, monitoreo y mejora del desempeño, gestión política de las políticas públicas, y comunicaciones y rendición de cuentas). A diferencia de los ministerios de línea y las agencias, el CdG generalmente no presta servicios directamente a la sociedad, ni se enfoca en áreas específicas de política pública. El Centro de Gobierno incluye una gran variedad de unidades en los distintos países, como Secretarías Generales, Oficinas del Gabinete, Oficinas o Ministerios de la Presidencia, Oficinas del Consejo de Ministros, etc. En muchos países el CdG se compone de múltiples unidades, que desempeñan diferentes funciones. A veces, unidades ubicadas en otros ministerios (como Finanzas o Planificación) son consideradas parte del CdG, dado que son responsables por algunas de las funciones antes mencionadas. *Al haber recibido esta encuesta, consideramos a su organización como la principal unidad a cargo de las funciones de Centro de Gobierno en su país.*

Cláusula de revisión

Cláusula que prevé un tiempo para que sea efectuada la revisión automática de la regulación.

Comité Inter-Ministerial

Comités de ministros, habitualmente establecidos para tratar áreas específicas de actividad gubernamental y política pública, como asuntos económicos o asuntos sociales, para confirmar un curso de acción y resolver desacuerdos. Son usualmente presididos por un ministro relevante. Un objetivo clave es minimizar el número de temas que deben ser llevados al Gabinete, e identificar los asuntos prioritarios que merecen atención del Gabinete. Los comités de ministros son habitualmente "replicados" por comités de funcionarios, con el propósito equivalente de preparar los comités ministeriales, identificando los temas prioritarios para la atención ministerial y resolviendo desacuerdos.

Compras verdes

se define en la UE como "un proceso por el cual las autoridades públicas tratan de adquirir bienes, servicios y obras con un impacto medioambiental menor durante su ciclo de vida, comparado con el de otros bienes, servicios y obras con la misma función primaria que se adquirirían en su lugar".

Consulta informal con grupos seleccionados

Reuniones ad hoc con partes interesadas seleccionadas, convocada a discreción de los reguladores.

Convenio Marco

acuerdo entre la agencia de compras y el proveedor (proveedores) o contratista (contratistas) seleccionado, al finalizar la primera etapa de procedimiento del convenio marco, en el cual ciertos términos y condiciones de la contratación, que no pueden establecerse con suficiente exactitud al concluirse la primer etapa del convenio marco, deben establecerse o refinarse mediante una segunda etapa.

Costo del ciclo de vida es la suma de todos los costos recurrentes y únicos (no recurrentes) a lo largo de la vida útil o durante un período específico de un bien, servicio, estructura o sistema. Incluye precio de compra, costo de instalación, costos operativos, costos de mantenimiento y mejoras, valor medioambiental y valor restante (residual o rescatable) al ceder los derechos de propiedad o al llegar al final de su vida útil.

Costos de transacción los costos específicos de prestar un servicio específico por transacción de servicio. Los estudios muestran que los costos de transacción varían según los canales, lo que explica por qué los gobiernos intentan priorizar los canales de prestación de servicios más efectivos en función de los costos.

Criterio de adjudicación el criterio según el cual se selecciona la oferta ganadora.

Datos geoespaciales Datos que consisten en o contienen información de naturaleza geográfica o espacial. Por ejemplo, los datos contenidos en los sistemas de información geográfica, información topográfica, imágenes tridimensionales del territorio.

Datos Un valor o conjunto de valores que representan un concepto o conceptos específicos. Los datos se convierten en "información" cuando son analizados y posiblemente combinados con otros datos con el fin de extraer un significado y proporcionar un contexto.

Déficit en salud Ocurre cuando los gastos anuales en salud superan a los ingresos anuales destinados a salud y se recurre al presupuesto del gobierno o a otros mecanismos de financiamiento para un financiamiento complementario. Esto suele aplicarse solo en países con un financiamiento basado en la seguridad social.

Deuda en salud La acumulación de obligaciones financieras del gobierno con el objetivo específico de financiar los déficits sanitarios (véase *déficit sanitario*).

Efectividad Grado en que se han cumplido una política, un programa o los objetivos o las metas previamente trazados por una organización.

Eficiencia La medición de la eficiencia apunta a analizar qué políticas, programas u organizaciones logran el máximo desempeño a partir de un nivel determinado de recursos (insumos). Sin embargo, para determinar si se ha alcanzado una mejor "rentabilidad" o eficiencia se debe realizar una evaluación sobre la base de la norma que determina qué es o qué debiera ser una óptima eficiencia.

Ejecutivo Organizaciones del gobierno central o federal que se enmarcan en el Poder Ejecutivo del gobierno. En esta instancia se incluye el Primer Ministro o Presidente, el Gabinete, los ministerios sectoriales y sus correspondientes organismos gubernamentales.

Entidad (agencia) regulatoria Una entidad (agencia) regulatoria es una institución o un órgano que está autorizado por ley para ejercer facultades regulatorias en un sector/área de políticas o mercado.

Entidadades de gobierno Unidad al interior de un ministerio a la que se le ha otorgado cierta autonomía o independencia de los ministerios sectoriales a los cuales rinde cuentas. Pueden estar sujetos a una serie completa o parcialmente diferente de reglas administrativas y financieras. El término "entidades de gobierno" en el cuestionario excluye a las empresas públicas.

Estrategia de gobierno abierto Se trata de un documento nacional único que destaca los principios, instrumentos y objetivos del programa de reformas del gobierno abierto de su país, y comprende políticas e iniciativas clave en materia de gobierno abierto. Para los miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto, podría tratarse del Plan de Acción de dicha Alianza. Si su país tiene una estrategia de gobierno abierto y un plan de implementación del gobierno abierto, se ruega presentar ambos o proporcionar el enlace URL.

Evaluación ex post Evaluación que se hace a una regulación después de haber sido implementada, a fin de asegurar que sea efectiva y eficiente.

Fondos de la seguridad social Se trata de programas de seguridad social controlados por una unidad de gobierno y que cubren el conjunto de la comunidad o grandes sectores de la misma. Suelen comprender las cotizaciones obligatorias de los empleados o los empleadores, o ambos, y los términos bajo los cuales los beneficios se pagan a los beneficiarios están determinados por una o varias unidades de gobierno.

Fondos extrapresupuestarios Fondos especiales de propiedad del gobierno que no forman parte del presupuesto y que reciben ingresos de gravámenes previamente asignados, quizás además de otras fuentes, como tarifas y cotizaciones del fondo general de ingresos. Véase también *Gasto extrapresupuestario.*

Funcionario de alto nivel Funcionario público de alto nivel. Por ejemplo, Vice-ministro, Subsecretario, Director General, Director General Adjunto, Director, o cualquier otra denominación pero que por estructura orgánica se encuentre hasta tres posiciones por debajo del máximo funcionario del gobierno estatal.

Gabinete Este término refiere a la reunión colectiva de los Ministros. En algunos países es llamado Consejo de Ministros.

Gasto discrecional Es el gasto público que se rige por asignaciones anuales o periódicas, en lugar de fórmulas o criterios establecidos en la legislación autorizada.

Gastos de capital Inversiones en activos físicos como edificios y equipos que pueden ser usados varios años.

Gobierno central/federal Según el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), el "gobierno central" está compuesto por las unidades institucionales que conforman el gobierno central (lo que incluye los ministerios competentes y los organismos vinculados), más aquellas instituciones sin fines de lucro controladas y financiadas sobre todo por el gobierno central.

Gobierno central Dependiendo del país, el gobierno central suele denominarse gobierno federal o nacional. Para efectos de la presente encuesta, el gobierno central corresponde a las unidades institucionales que se controlan y financian a nivel central además de las instituciones sin fines de lucro que controla y financia en gran parte el gobierno central. La autoridad política del gobierno central se extiende por todo el territorio nacional y la economía nacional, por lo que el gobierno central tiene la autoridad de gravar con impuesto a todos los residentes y no residentes que lleven a cabo actividades económicas dentro del país.

Gobierno general se trata del sector institucional conformado por los gobiernos central, regional estatal-provincial-departamental y local, junto con los fondos de la seguridad social impuestos y controlados por esas unidades. Incluye las instituciones sin fines de lucro que se ocupan de la actividad no comercial, controladas y financiadas por las unidades de gobierno o los fondos de la seguridad social. El gobierno general es diferente del "sector público" en el sentido de que este último también incluye a las empresas públicas.

Gobierno nacional El gobierno federal, central o nacional que ejerce autoridad sobre todo el territorio económico de un país, en oposición a los gobiernos regionales/estatales y locales.

Gobiernos subnacionales Se refiere a todos los niveles de gobierno por debajo del gobierno central (es decir, incluye a los gobiernos regionales/estatales y locales).

Hackatón Un evento que reúne a una amplia diversidad de personas para colaborar en el desarrollo de un servicio o producto o para solucionar un determinado desafío. El objetivo de los *hackatones* normalmente consiste en crear prototipos o "productos mínimamente viables". Los *hackatones* suelen estar gestionados por especialistas en el desarrollo de *software* y apps, diseñadores de interfaces para usuarios, analistas de datos y expertos en un determinado sector (por ejemplo, un ámbito de las políticas) y otras partes interesadas.

Implementación Los procesos y acciones que deben tomarse, una vez que una nueva política o ley ha sido adoptada, para asegurar que la misma se haga efectiva de manera concreta. También puede ser llamado operacionalización, reflejando el hecho de que las políticas no tienen efecto a menos que se vuelvan operativas.

Infrautilización del presupuesto de salud Cuando los gastos anuales en salud son inferiores a la asignación presupuestaria inicial para la salud.

Ingresos del gobierno general Se refiere a todas las fuentes obligatorias de financiamiento (conjunto del gobierno central, gobiernos subnacionales y fondos de la seguridad social).

Instrumentos geoespaciales (o Sistemas de Información Geográfica, SIG)

En un sentido general, los instrumentos geoespaciales son sistemas de información que comprenden almacenamiento, edición, análisis, intercambio y despliegue de información geográfica para la toma de decisiones. Las aplicaciones SIG permiten a los usuarios tener acceso a información geoespacial y reutilizarla, de acuerdo con el SIG y sus interfaces.

Jefe de Gobierno o Jefe del Ejecutivo

Este término refiere al Presidente o al Primer Ministro (o a ambos), según el sistema político del país.

Legible por máquina (formato, archivo)

Información o datos en un formato estructurado que pueden ser procesados por un computador sin (o con mínima) intervención humana y sin pérdida de significado semántico. Los formatos digitales no son automáticamente legibles por máquina, por ejemplo: los documentos de texto en formato PDF o Word **no son** legibles por máquina.

Legislación primaria

Regulaciones que deben ser aprobadas por el parlamento/congreso. También se conocen como legislación principal o ley primaria.

Manual de gestión de metadatos/usuario

El manual de gestión de metadatos/usuario atribuye la estructuración de la información al contenido. Describe los contenidos de los datos, por ejemplo: los períodos cubiertos por los datos, así como información acerca de derechos de propiedad y condiciones para el uso. La armonización de los metadatos es importante para facilitar el acceso, el uso y la reutilización de los datos.

Ministerio o ministerio de línea

Una organización que forma parte del núcleo central del Poder Ejecutivo de gobierno. Un ministerio es responsable por el diseño e implementación de un área o sector de política pública y administración (como agricultura, educación, economía o asuntos exteriores), en línea con el plan o la estrategia del gobierno. En algunos países, los ministerios son llamados “departamentos”. Un ministerio tiene un presupuesto delegado para ejercer sus responsabilidades, bajo la autoridad y dirección del Ministerio de Finanzas u organización equivalente responsable por el presupuesto en el gobierno central. El término “ministerio de línea” designa a la mayoría de los ministerios, que ejercen poderes delegados sectoriales. El Ministerio de Finanzas, el Ministerio de la Presidencia o el Ministerio de Planificación no son ministerios de línea.

Ministro

Jefe político de un ministerio (en ciertos países, el jefe de un ministerio puede ser llamado Secretario o Secretario de Estado, siendo los ministros sus inferiores en rango). Los ministros son generalmente responsables por un ministerio o más de uno, y tienen una cartera de responsabilidades derivadas de las áreas cubiertas por el ministerio o ministerios. Algunos ministros no dirigen un ministerio, pero son responsables por temas específicos con apoyo de una oficina (“ministro sin cartera”). En la mayoría de los sistemas parlamentarios, los ministros son seleccionados del órgano legislativo aunque mantienen su posición. En la mayoría de los países presidenciales, los ministros no son funcionarios electos, siendo designados por el Presidente.

Pago por capitación Es un método de pago a los proveedores de la atención sanitaria por el que se paga a todos los proveedores en el sistema de pagos una tasa fija por cada individuo registrado o suscrito con el proveedor para un período fijo con el fin de proporcionar un conjunto definido de servicios.

Pago por caso Es un método de pago hospitalario que paga a los hospitales un monto fijo por admisión o alta hospitalaria dependiendo del paciente y de las características clínicas.

Participación de los actores interesados ese por el cual el gobierno informa a todas las partes interesadas acerca de cambios propuestos en la regulación y recibe comentarios.

Plan o Programa de Gobierno El plan o programa de gobierno es desarrollado típicamente sobre la base de la plataforma electoral del gobierno entrante (o, en el caso de gobiernos de coalición, sobre la plataforma de la coalición). El plan o programa cubre políticas y legislación que el gobierno se propone implementar durante su mandato. Puede ser actualizado o refinado de manera anual.

Planeamiento estratégico Una herramienta para identificar prioridades y objetivos de corto, mediano y largo plazo ("mejorar la educación" o "alcanzar la seguridad energética") y definir las acciones colectivas presentes y futuras para lograrlos.

Política pública Una política pública define un curso de acción consistente, diseñado para alcanzar un objetivo o meta, o responder a un tema o problema que el gobierno ha identificado que requiere acción o reforma. Es implementada por un órgano público (ministerio, agencia, etc.), aunque ciertos elementos pueden ser delegados a otros órganos. Como ejemplos, hay políticas públicas para resolver el cambio climático, la reforma educativa, o el apoyo al emprendimiento. Una política pública está, o debería estar, ligada el plan de gobierno y al planeamiento estratégico. Suele tener un marco formal a través de legislación y/o regulaciones secundarias, especialmente en países con sistemas de derecho continental. Suele efectivizarse en la práctica mediante un curso definido de acción, programas y actividades. Debe estar necesariamente financiada por el presupuesto estatal. Una política pública prioritaria es aquella que importa más que otras para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del gobierno. La responsabilidad por llevar adelante una política pública puede recaer en el ministerio de línea respectivo, o, en los casos de políticas que cruzan los límites ministeriales, puede ser compartida por los ministerios relevantes.

Política regulatoria Conjunto de reglas, procedimientos e instituciones establecidas por el gobierno, con la finalidad expresa de desarrollar, administrar y revisar la regulación.

Presupuesto por partidas Es la asignación de un monto fijo a un proveedor de atención sanitaria durante un período específico para cubrir costos específicos de insumos (por ejemplo, personal, medicamentos, servicios básicos).

Presupuesto	Un informe completo de los planes financieros del Gobierno que incluye gastos, ingresos, déficit o superávit y deuda. El presupuesto corresponde al principal documento de política económica del Gobierno, en el cual se demuestra la forma en que el Ejecutivo pretende utilizar los recursos públicos para cumplir metas políticas.
Procedimientos de adjudicación	son los procedimientos llevados a cabo por las autoridades contratantes a fin de adjudicar la contratación de bienes, obras o servicios.
Procedimientos de registro de propiedad	todos los trámites necesarios para que un ciudadano o una empresa registren una propiedad.
Proyecto TIC	se trata de un proyecto de inversión donde el uso de Tecnologias de Información y Comunicación es un componente esencial sin el cual el proyecto no se implementaría. El componente TIC puede reflejar nuevos desarrollos o un ajuste considerable de las soluciones existentes.
Rebasamiento del presupuesto de salud	Cuando los gastos anuales en salud superan la asignación presupuestaria inicial para dicha área y, por lo tanto, se requiere la votación de presupuestos complementarios.
Reforma regulatoria	Cambios que mejoran la calidad regulatoria, es decir, mejoran el desempeño, la efectividad en costos o la calidad jurídica de la regulación y de las formalidades. Desregulación es un subconjunto de reformas regulatorias.
Regulación subordinada	Son regulaciones que pueden ser aprobadas por el jefe de estado o de gobierno, por el gabinete o por un ministro individual; es decir, por una autoridad diferente al parlamento/congreso. Tome en cuenta que muchas regulaciones subordinadas están sujetas a la revocación del parlamento/congreso. A las regulaciones subordinadas también se les conoce como legislación secundaria o legislación delegada.
Regulación	El conjunto de instrumentos diversos a través de los cuales los gobiernos establecen requisitos para las empresas y los ciudadanos. Las regulaciones incluyen leyes, órdenes formales e informales, reglamentos subordinados, que emanan de todos los órdenes de gobierno, así como normas procedentes de organismos no gubernamentales o autorreguladores en los que los gobiernos han delegado facultades en materia de regulación.
Reguladores	Instancias administrativas gubernamentales, así como otros organismos, responsables de elaborar regulaciones y de hacerlas cumplir.
Rendición de cuentas	Existencia de la obligación de demostrar que el trabajo se ha realizado en conformidad con las reglas y las normas convenidas o de notificar de manera precisa e imparcial los resultados sobre desempeño frente a las funciones o los planes exigidos.
Reuniones públicas virtuales	Reuniones públicas en las que las personas del público en general pueden participar por vía telefónica o internet.

Seguro privado obligatorio	Es un esquema financiero bajo el cual todos los residentes (o un grupo grande de la población) están obligados a contratar un seguro de salud con una compañía de seguros de salud o un fondo de seguros médicos, lo que significa que la cobertura privada es obligatoria. El seguro se establece sobre la base de un contrato de seguro entre el individuo y la aseguradora.
Servicio público	es un servicio que tiene un único resultado, un único propietario de los servicios y un grupo primario de usuarios finales.
Servicios	cualquier objeto e contratación pública diferente a bienes o construcción/obras.
Servidor público	un empleado público, ya sea permanente o en un contrato de largo plazo, que permanecería como tal si el gobierno cambia.
Sistema de financiamiento de la atención sanitaria	Abarca los principales tipos de acuerdos de financiamiento a través de los cuales las personas tienen acceso a servicios y productos sanitarios.
Sistema de financiamiento público del sistema de salud	Es un sistema de financiamiento con derechos automáticos de todos los ciudadanos/residentes, o para un grupo específico de la población (por ejemplo, la población de más bajos ingresos) definido por la legislación/regulaciones gubernamentales. Este sistema se financia a través de los ingresos presupuestarios del gobierno (sobre todo impuestos).
Sistema de seguro social de salud	Es un acuerdo financiero para asegurar el acceso a la atención sanitaria por parte de grupos específicos de la población, mediante una participación obligatoria y la elegibilidad basada en el pago de una cotización no relacionada con riesgos por o en representación de la persona elegible.
Subvenciones/transferencias	Se refieren a los pagos efectuados de un nivel de gobierno a otro, ya sean asignados o para un objetivo general, discrecional u obligatorio
Unidad	este término genérico es usado para referir a Departamentos, Direcciones, Secciones o cualquier otra unidad organizativa que pueda identificarse dentro del CdG.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DE DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Fundado en 1959, el BID es la mayor fuente de financiamiento y experiencia para el crecimiento económico, social e institucional de manera sostenible en América Latina y el Caribe. Con el fin de ayudar a la región obtener mayor avances económicos y sociales, el BID apoya a sus clientes en el diseño de proyectos, y provee asistencia financiera y técnica y servicios de conocimiento en apoyo a las intervenciones del desarrollo. Además, el BID se basa en la experiencia de especialistas en una amplia gama de campos con el fin de conducir investigaciones y seminarios que abordan los desafíos clave para la región y evidencia de intervenciones exitosas.

El BID ha formulado estrategias para cuatro prioridades sectoriales: política social para la igualdad y la productividad; instituciones para el crecimiento y el bienestar social; integración internacional competitiva a nivel regional y mundial; y mitigación y adaptación al cambio climático, y de energía sostenible y renovable.

Los accionistas del BID son los 48 países miembros, incluidos los 26 países miembros prestatarios de América Latina y el Caribe, que tienen una participación mayoritaria del BID.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2016 34 4 P) ISBN 978-92-64-26638-4 – 2016

Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017

La segunda edición de Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe, provee los datos más actualizados sobre las administraciones públicas en ALC y su comparación con los países miembros de la OCDE. A su vez, contiene nuevos indicadores en las áreas de finanzas públicas, centros de gobierno, gobernanza y política regulatoria, gobierno abierto, gobierno digital y contratación pública. Esta edición también incluye una sección especial sobre prácticas presupuestarias en el sector salud.

Después de una década de crecimiento económico sostenido, reforzado por el precio elevado de las materias primas, las condiciones económicas se están deteriorando en ALC. En este contexto se espera que los gobiernos de ALC diseñen políticas transparentes, incluyentes y eficientes. Esta publicación proporciona a los formuladores de política indicadores de desempeño, ofreciendo una perspectiva comparativa. Indicadores de alta calidad son necesarios hoy más que nunca para ayudar a los gobiernos a tomar decisiones informadas e implementar acciones difíciles.

Consulte esta publicación en línea: ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264266391-es***.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.
Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** para más información.

OECD*publishing*
www.oecd.org/publishing

ISBN 978-92-64-26638-4
422016344