
Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos
de los informes nacionales

Brasil



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

Editores de los resúmenes ejecutivos:

Juan Pablo Cuesta, Mauricio García Moreno, Jorge Kaufmann, Violeta Pallavicini, Mario Sanginés.

Consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los países:

Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villareal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

Revisión editorial:

Gabriela Laster

Diseño gráfico:

Manthra comunicación

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Introducción

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que el Estado provee.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: i) planificación, ii) presupuesto, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación.

Cada uno de los *pilares* está integrado por componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen *indicadores* sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en *requisitos mínimos* que son la unidad básica de recopilación de la información. El SEP tiene 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos; todos ellos se califican en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Infraestructura. No obstante, por múltiples razones, en algunos países no se logró analizar todos los sectores mencionados.

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013¹. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

La información recopilada se analizó en el libro *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. El documento que el lector tiene en sus manos es el resumen ejecutivo del “Informe de avance 2007-2012 sobre la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo” que se preparó en cada uno de los 24 países que cubrió el estudio. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden descargarse del sitio de Internet: www.iadb.org/gobiernosefectivos

Los editores agradecen la colaboración y los aportes de las autoridades y los funcionarios públicos de las instituciones que participaron en este estudio. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Finalmente, se advierte a los lectores que para facilitar la lectura de los datos de los cuadros, las centésimas se redondearon a decimales.

¹ Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay

Brasil

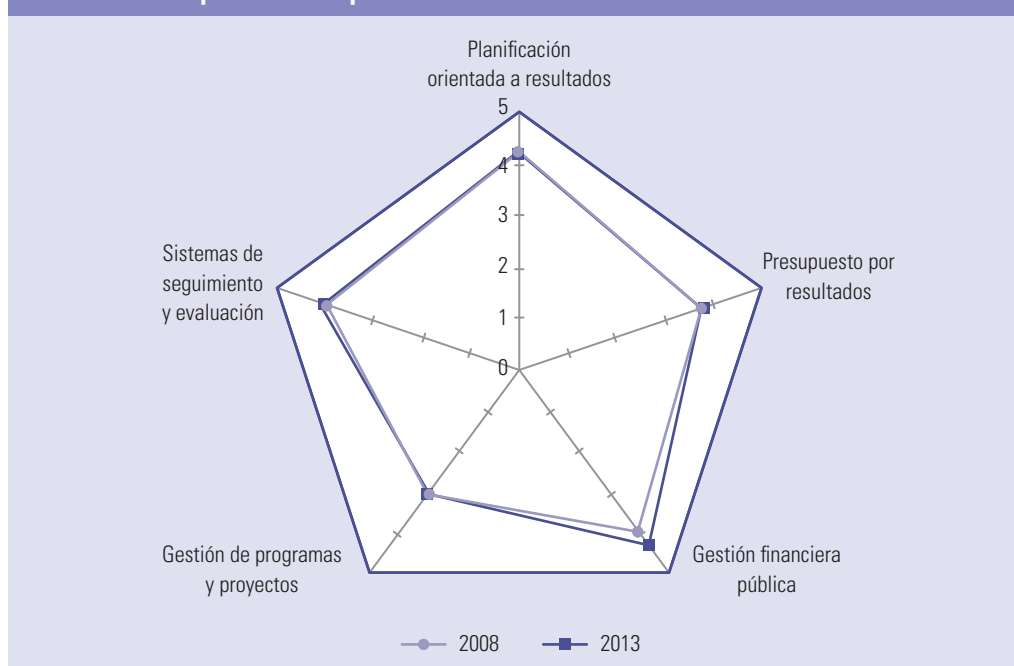
Resumen de los cambios observados entre 2008 y 2013

Brasil mantuvo el puntaje obtenido en la evaluación realizada en 2008 y sigue en el grupo de los cuatro países con capacidades avanzadas en la GpRD. A diferencia de 2008, el área más avanzada es la gestión financiera pública gracias a las mejoras introducidas al sistema electrónico de compras. Se mantuvo la fortaleza del sistema de seguimiento y evaluación y se mejoró levemente la gestión de programas y proyectos. Hubo cambios instrumentales en los sistemas de planificación y presupuesto, pues se modificaron algunos elementos metodológicos de los programas, que son la base del plan y del presupuesto del país.

Puntaje de Brasil en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2008-2013

PILARES	2008	2013
Planificación orientada a resultados	4,2	4,2
Presupuesto por resultados	3,8	3,8
Gestión financiera pública	4,0	4,3
Gestión de programas y proyectos	3,0	3,0
Sistemas de seguimiento y evaluación	3,9	4,0
Promedio	3,8	3,9

Desarrollo de los pilares de la GpRD en Brasil



Avances en la implementación de la GpRD en Brasil

Planificación	Se modificaron algunos elementos metodológicos para la formulación de los programas del plan.
Presupuesto	Se modificaron algunos elementos metodológicos de los programas del presupuesto. Se crearon incentivos para fomentar la efectividad de la gestión en los ministerios de Educación y de Salud.
Gestión financiera	Se consolidó el sistema electrónico de compras.
Gestión de programas y proyectos	Se introdujeron nuevos incentivos para motivar el logro de resultados en educación y en salud.
Sistemas de seguimiento y evaluación	Se ha mantenido el nivel de desarrollo observado en 2008.

Planificación orientada a resultados

COMPONENTES	2008	2013
Planificación orientada a resultados	4,2	4,2
Capacidad estratégica de planificación	4,2	4,2
Operatividad de la planificación	4,5	4,3
Carácter participativo de la planificación	3,4	3,9

El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG), y más concretamente la Secretaría de Planificación e Inversión, es el ente responsable de preparar el plan estratégico del gobierno. Durante el primer año de gobierno del presidente Lula da Silva se elaboró el Plan Brasil 2010-2022, que define una visión de futuro y metas para 2022. No obstante, el Plan Plurianual 2012-2015 (PPA) no guarda relación con la visión de largo plazo. Adicionalmente, en la formulación del PPA se introdujo un cambio metodológico, basado en la formulación de programas temáticos, con el objetivo de dar mayor flexibilidad a la planificación y el presupuesto. Además, en la nueva metodología se identifican los “macrodesafíos” que enfrenta el país, a partir de los cuales se formulan los objetivos generales del plan y los programas temáticos, que son intersectoriales. Para cada programa temático se define un conjunto de metas e indicadores de carácter sectorial para el período gubernamental. A diferencia de 2008, no se diferencia entre indicadores de producto y de impacto, y tampoco se identifican metas anuales, lo cual dificulta el seguimiento anual del PPA. Estos planes estratégicos están publicados en el portal del MPOG.

El cambio metodológico también ha impactado en la operatividad de la planificación ya que los programas sectoriales han sido sustituidos por programas temáticos que muestran metas sectoriales y sus responsables, pero no productos. Al igual que en 2008, las acciones que conforman todos los programas temáticos cuentan con financiamiento garantizado en el presupuesto.

En relación con el carácter participativo de la planificación, el artículo 48 de la Constitución Política establece que el Congreso tiene la potestad de aprobar el Plan Nacional. Con respecto a la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), a diferencia de la Ley de Aprobación del Plan 2008-2011, que dispuso mecanismos

específicos para la participación de las OSC, la Ley de Aprobación del Plan 2012-2015 no presenta detalles en esta materia. No obstante, se realizaron audiencias públicas y foros en los consejos sectoriales para discutirlo.

Presupuesto por resultados

COMPONENTES	2008	2013
Presupuesto por resultados	3,8	3,8
Estructuración programática del presupuesto	5,0	5,0
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	4,3	4,5
Evaluación de efectividad del gasto	3,1	3,1
Incentivos para la efectividad en la gestión	3,0	3,0
Difusión de la información	5,0	4,5

El cambio del instrumento de planificación también afectó el presupuesto ya que modificó la conceptualización de los programas: en lugar de la metodología anterior basada en la cadena de resultados, los programas actuales se organizan en torno a grandes programas temáticos y las acciones que los conforman. Estas acciones integran las líneas operativas del presupuesto y representan, de hecho, la figura de los programas sectoriales tradicionales. Sin embargo, las acciones no presentan metas de producto. También se presentan cambios en la formulación de la perspectiva presupuestaria de mediano plazo ya que, en la actualidad, el PPA –que se actualiza anualmente– incluye las proyecciones de ingresos y egresos y las metas fiscales del primer año, en tanto que para los siguientes tres años, dicha información se presenta de manera agregada. Adicionalmente, Brasil cuenta con la Ley de Responsabilidad Fiscal (101/2000) que, junto con la Ley de Directrices Presupuestarias, define metas cuantitativas para el gasto fiscal, como el gasto en salarios, el límite de la deuda pública y el resultado primario del presupuesto anual.

En relación con la evaluación de la efectividad del gasto, la introducción de los programas temáticos, que son más generales que los anteriores, hace más difícil la evaluación de desempeño del gasto. Además, no existe un sistema de indicadores de desempeño. En los programas sectoriales que existían en 2008 sí se formulaban indicadores de resultados y de productos, además de la asignación presupuestaria. Se observaron avances en los incentivos para la efectividad de la gestión ya que se los ha creado en algunos ministerios, como el de Educación y el de Salud. Estos incentivos consisten en premios individuales y colectivos vinculados a actuaciones específicas. Finalmente, en relación con la difusión de la información, se mantiene la publicación en Internet del presupuesto, aunque no es de fácil comprensión para el ciudadano. También se publican los informes de cierre del ejercicio presupuestario debidamente auditados.

Gestión financiera pública

COMPONENTES	2008	2013
Gestión financiera pública	4,0	4,3
Gestión presupuestaria y financiera	4,4	4,6
Sistema de adquisiciones	3,9	4,1
Auditorías externa e interna	3,7	4,1

En los últimos tres años, la desviación promedio entre el gasto ejecutado y el gasto originalmente presupuestado fue del 17,9% para el período 2010-2012, menor que la reportada en el SEP anterior (24,1%). El país sigue elaborando análisis de riesgo fiscal en cumplimiento con lo establecido en la Ley 101/2000, que obliga que dicho ejercicio se presente como parte del presupuesto. En el análisis se incluye el examen de la deuda soberana y los compromisos de gastos obligatorios de largo plazo así como riesgos asociados con obligaciones contingentes, como las que resultan de las disputas acerca de la indexación, aspectos legales relacionados con la administración del Estado y disputas judiciales, entre otras. También existen mecanismos para mitigar dichos riesgos. En relación con la transparencia del presupuesto, toda la información extrapresupuestaria y el financiamiento de donantes figuran en los informes fiscales. Adicionalmente, los gastos se estructuran de acuerdo con las clasificaciones económica y funcional, que se ajustan a los estándares internacionales. También se aplica la clasificación por programa. Además, se observaron mejoras en la aprobación del presupuesto por parte del Congreso, que aprobó los presupuestos de 2010 y 2011 sin retrasos y el de 2012 con un retraso de 17 días, a diferencia de lo observado en 2005 y 2006, años en los que hubo retrasos mucho mayores.

Brasil tiene un sistema de contabilidad consolidado que se ajusta a los estándares internacionales, refleja todos los rubros del presupuesto y se organiza en base devengada y caja; además, anualmente se prepara un informe consolidado del gobierno que contiene información sobre ingresos-egresos y activos-pasivos financieros, y es sometido a auditoría externa por parte del Tribunal de Cuentas de la Unión. También tiene el Sistema de Información de Administración Financiera (SIAFI) centralizado y bien desarrollado, que incluye los módulos de deuda pública, contabilidad, presupuesto y tesoro. Dicho sistema se complementa con el Sistema de Planeamiento y Presupuesto (SIOP), que administra el presupuesto, lo cual permite una buena coordinación con la inversión pública. La información de los gobiernos subnacionales se ingresa manualmente en el SIAFI, pero se está desarrollando el Sistema de Informaciones Contables y Financieras (SICONFI), que permitirá la automatización de este proceso.

El sistema de adquisiciones de Brasil está bastante desarrollado y su ente rector es la Secretaría de Logística y Tecnología de la Información (SLTI) del Ministerio de Planificación. Dicho ente opera en un marco legal integrado por la Ley de Contrataciones (1993), el decreto que regula las licitaciones (3.555/2000) y la Ley de Subastas Electrónicas (2002). Existe un mecanismo para la presentación de inconformidades y cada modalidad de compra electrónica tiene su propio modo de resolverlas; en primera instancia, son resueltas por la institución que realizó la compra y en segunda instancia se puede recurrir al Tribunal de Cuentas o a cualquiera de los organismos de control interno. También existe la posibilidad de apelación ante los tribunales. El sistema electrónico de compras (comprasnet) se ha consolidado y ahora tiene información detallada sobre las adquisiciones, las leyes y normas, llamados a licitación y adjudicaciones, entre otras. En la actualidad todas las instituciones públicas utilizan dicho sistema para realizar sus compras.

El ente rector del sistema de auditoría interna es la Contraloría General de la Unión (CGU), cuyo marco legal se ajusta a las normas internacionales de auditoría y está integrado por el artículo 74 de la Constitución Federal, la Ley 10.180 de 2001, que "Organiza y regula los sistemas de planificación y presupuesto federal, administración financiera federal, contabilidad y control interno del poder Ejecutivo Federal," y el Decreto 3591 de 2000, de control interno. Todos los órganos federales están sujetos a auditoría interna. El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), rector del sistema de auditoría externa, es una institución autónoma dependiente del Congreso. Actúa en el ámbito federal, estatal y municipal. Sus normas se ajustan a las de la Organización Internacional de las

Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés). Realiza auditorías de ingresos-gastos de todo el gobierno federal y aún están en proceso de desarrollo las auditorías de desempeño. Los informes de auditoría se presentan al Congreso y son publicados en Internet.

Gestión de programas y proyectos

COMPONENTES	2008	2013
Gestión de programas y proyectos	3,0	3,0
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	3,3	2,6
Visión sectorial de mediano plazo	4,1	4,0
Gestión sectorial de bienes y servicios	2,3	2,7
Sistemas sectoriales de información	3,1	3,4

Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión

Se evidencia una desmejora en este componente porque en la práctica se prescindió de la evaluación ex ante de proyectos al eliminar el concepto de Grandes Proyectos y su evaluación que establecía la Ley de Aprobación del PPA de 2008-2011 en su artículo 10. En la aprobación del PPA 2012-2015 no existe dicha obligación y el monto de los proyectos grandes es definido por cada ministerio.

Gestión sectorial

Educación: Tiene un plan sectorial de mediano plazo, 2012-2015, con objetivos y metas que, en la mayoría de los casos, no responden a resultados (efectos), sino a productos. Además, las metas no siempre son anuales, sino para todo el período de gobierno. Para su formulación, se realizaron algunas consultas a la sociedad civil. Se mantienen los contratos de gestión de servicios con las universidades federales, que condicionan las transferencias al cumplimiento de metas. También se están haciendo más frecuentes los contratos firmados con los gobiernos subnacionales. Para promover el logro de resultados organizacionales, el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación tiene incentivos vinculados directamente al logro de los objetivos. También se mantiene el premio monetario a los profesores de Brasil, instituido en 2005 para reconocer el aporte de los docentes de instituciones públicas a la mejora de la calidad de la educación. Con el fin de promover esta última, se recopila información de los usuarios por medio de los Consejos Escolares. Se mantienen los sistemas de información que permiten monitorear el desarrollo del Plan Estratégico y brindar estadísticas educativas.

Transporte: Tiene un plan de largo plazo hasta 2023 denominado Plan Nacional de Logística y Transporte; no existe un plan de mediano plazo, solo lo establecido en el Programa Temático del PPA "El transporte por carretera, marítimo y transporte por vías navegables". En la formulación del plan de largo plazo se contó con la participación de la sociedad civil. No hay contratos de gestión y aunque en 2005 se aprobó una ley para otorgar incentivos asociados al desempeño en infraestructura y transporte, todavía no se han efectivizado. No existe una estrategia de gestión de resultados ni una de calidad de servicios, aunque la Agencia Nacional de Transportes Terrestres realiza consultas sobre calidad de servicios a través de audiencias públicas y encuestas de satisfacción, pero no se realizan periódicamente. El Ministerio de Transporte cuenta con el Sistema de Información Geográfica de Transporte, y en el portal de la Dirección de Transporte se

brinda información sobre las condiciones de las carreteras. No se difunde información en Internet sobre los resultados de gestión del Ministerio.

Salud Pública: Cuenta con un plan sectorial 2012-2015, que está articulado con el PPA y cuyas metas son presentadas de manera plurianual. Durante su formulación, se realizaron conferencias y presentaciones en todas las juntas de salud establecidas en los estados y municipios. En relación con la gestión de servicios, se propuso una iniciativa para firmar contratos de gestión con hospitales universitarios con el fin de premiar su productividad y motivar su excelencia. Existen algunos incentivos monetarios para motivar el logro de resultados organizacionales, como el Premio Sergio Arouca (2010), orientado a recompensar a líderes cuyos esfuerzos ayuden al fortalecimiento de programas universales de salud a nivel regional. En 2013 se creó el premio INOVASUS, cuyo objetivo es distinguir las mejores prácticas e innovaciones en la gestión del trabajo en salud. Se otorga a los departamentos estatales, las secretarías municipales de salud y del Distrito Federal, consorcios públicos y fundaciones bajo el ámbito del Sistema Único de Salud. Se mantiene la aplicación de indicadores de desempeño relacionados con el acceso y calidad de los servicios y se recolecta información de los usuarios por medio de Internet. Sigue vigente el sistema de información sectorial, denominado Sala de Apoyo de Gestión Estratégica (SAGE), que está bastante desarrollado y sistematiza información de los departamentos del Ministerio y de entidades vinculadas a los servicios de salud. Adicionalmente, se cuenta con el sistema de información sobre los servicios de salud y la base de datos que brinda estadísticas sobre el sector. Finalmente, en el portal del Ministerio de Salud se ha incluido una sección, llamada Gestión de Salud Pública, que brinda información sobre las acciones del organismo.

Sistemas de seguimiento y evaluación

COMPONENTES	2008	2013
Sistemas de seguimiento y evaluación	3,9	4,0
Seguimiento de la gestión gubernamental	4,3	4,3
Sistemas de información estadística	4,0	4,4
Evaluación de la gestión gubernamental	3,6	3,6

La Secretaría Pública de Planeamiento e Inversión del MPOG es la responsable de la función de seguimiento para lo que utiliza el módulo temático de seguimiento del Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto (SIOP), que incluye los 65 programas temáticos con sus objetivos y metas. Conviene añadir que hasta 2011 funcionó el Sistema de Informaciones Gerenciales y Planeamiento (SIGPLAN) como instrumento de seguimiento del PPA. No se publica la información de seguimiento, solo los informes anuales de gestión de los ministerios. Tampoco se observaron cambios en la evaluación de la gestión gubernamental ya que no existe una ley que regule específicamente esta función, aunque existen leyes que otorgan funciones de seguimiento y evaluación al MPOG y a la Casa Civil de la Presidencia. De acuerdo con dicho marco legal, el ente responsable de la evaluación es la Secretaría Pública de Planeamiento e Inversión del MPOG. Se han desarrollado guías y metodologías de evaluación, que se han aplicado a algunas evaluaciones de programas sociales, aunque no existe un programa anual de evaluaciones externas. La mayor parte de las evaluaciones las realiza la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI) del Ministerio de Desarrollo Social. Los informes son publicados anualmente en Internet.

El sistema de información estadística está muy desarrollado y produce información social y económica confiable. La entidad gestora del Sistema Estadístico Nacional es el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), que es una fundación pública ligada al MPOG.

