

.....
Estudio de Caso N° 72
.....

***VIABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO DE
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN
BOLIVIA (1990-2001)***

JUAN CARLOS CAMACHO ENCINAS

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por Japón-Banco Interamericano de Desarrollo (Japón-BID) y Woodrow Wilson Center - Fundación Ford.

Julio 2003



Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: mgpp@dii.uchile.cl

Sitio web: <http://www.mgpp.cl>

Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

De la mano de organismos financieros internacionales, la mayoría de los países de América Latina ha implementado reformas de segunda y tercera generación para modernizar sus instrumentos de administración financiera en el sector público.

Este estudio evalúa el proceso de implantación de la reforma a los sistemas de administración pública iniciada en Bolivia en 1990, tras la aprobación de la Ley núm. 1.178. Su objetivo primordial fue reorientar el concepto de «responsabilidad» para trascender los aspectos formales y enfatizar la evaluación de los «resultados» de la gestión pública.

Sin embargo, los instrumentos desarrollados para internalizar el espíritu de la ley no han conseguido esos objetivos. Por ende, no es posible evaluar la responsabilidad de la función pública a partir de ellos. Debido a esas circunstancias, el estudio determina las probables causas que originan estos hechos, e infiere la viabilidad de conseguir los objetivos propuestos en el corto y mediano plazo.

En este contexto, se identifica la imposibilidad de vincular, mediante los nuevos sistemas, asignaciones financieras con resultados esperados, debido a diversas razones: profundidad institucional, opacidad y rigideces presupuestarias, inconvenientes de economía política y problemas de causalidad (recursos - resultados).

En la misma línea de evaluación, el estudio determinó que, en 11 años de implantación, la cobertura institucional conseguida por la reforma corresponde aproximadamente a un 13% del sector público. Tampoco se han conseguido los objetivos de transparencia al ciudadano, utilidad para los agentes y oportunidad como instrumento de política fiscal.

En virtud de los resultados, el trabajo llama la atención de los organismos internacionales que han financiado sostenidamente estos procesos, con montos que no se han podido determinar con precisión y cuya evaluación costo-beneficio queda pendiente de análisis.

Finalmente, el trabajo recomienda reorientar la reforma y circunscribir su ámbito al espacio de lo financiero; campo que no se ha explotado razonablemente según la información obtenida. Al respecto, el estudio sugiere implementar de manera gradual «evaluaciones estratégicas que le interesen al ciudadano»; abandonando la idea de evaluar los resultados de la gestión pública a partir de los denominados Sistemas Integrados de Información Financiera, SIAF.

I. INTRODUCCIÓN

Los primeros antecedentes de reforma a la administración financiera pública en América Latina se remontan a la década de los '70. En este período, el gobierno del Ecuador revisó su marco jurídico y modificó su legislación en la materia. Sin embargo, no cambió los sistemas que integraban dicha administración.

También en esa época, Brasil inició un profundo proceso de transformación de su administración financiera, con una importante modernización de los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público.

En 1975, Chile aprobó una Ley de Administración Financiera sin las características de los sistemas integrados desarrollados en otros países de América Latina. Sin embargo, sus resultados en materia de disciplina fiscal se consolidaron exitosamente en el tiempo.

A fines de la década de los '80 y principios de los '90, con la instrumentalización de la Ley núm. 1.178 de «Sistemas de Administración Financiera y Control Gubernamental» implementada en Bolivia, la reforma tomó un nuevo impulso en América Latina. Su desarrollo ha servido de orientación a procesos similares iniciados en otros países de la región (Makón, 2000).

La masificación de la reforma de la administración financiera se verificó a principios de los '90, con el inicio del proceso en Argentina y casi simultáneamente en Paraguay. En la actualidad, la reforma abarca a Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela.

Por su parte, desde 1998 Chile desarrolló el diseño del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), cuya primera versión está en etapa de implementación en algunas reparticiones públicas, a partir de julio de 2001.

En estas circunstancias, prácticamente todos los países latinoamericanos han desarrollado o impulsan, en forma total o parcial, procesos de reforma de su administración financiera en el Estado.

El objetivo de este estudio es evaluar la reforma del sistema público de administración desarrollado entre 1990 y 2001 en Bolivia y se organiza de la siguiente manera:

El capítulo II describe la necesidad de que el Estado cuente con Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF)¹, en un entorno de crecientes exigencias de transparencia fiscal, propiciadas por los organismos locales, y de estándares internacionales de información. El capítulo III aborda las condiciones iniciales en que se encontraba Bolivia en el campo de la información financiera y de la evaluación de resultados antes de comenzar la reforma. El capítulo IV examina las bases conceptuales que orientan los nuevos sistemas y detecta los avances alcanzados entre 1990 y 2001 en ámbitos clave que permitan comparar los resultados con otros instrumentos desarrollados en países de América Latina. En el capítulo V se examinan algunos avances relevantes de los sistemas implementados en Argentina, Brasil, Chile, Guatemala y Perú.

El capítulo VI revisa las tácticas de implantación de la reforma como un factor determinante del proceso iniciado en 1990. En la misma dirección, el capítulo VII examina el entorno político-institucional en que se insertaron los nuevos sistemas. El capítulo VIII complementa la evaluación realizada al revisar -de manera crítica y puntual- los aspectos teórico-prácticos del establecimiento de relaciones de causalidad «recursos-resultados», para dar soporte a sistemas horizontales de evaluación pública.

Finalmente, el capítulo IX presenta las principales conclusiones que emergen de la evaluación realizada, y entrega de manera resumida la percepción del estudio sobre la viabilidad de alcanzar los objetivos propuestos por la reforma en el corto y mediano plazo.

¹ *El concepto generalizado de sistemas integrados de administración financiera supone el manejo sistemáticamente coordinado de información, decisiones y actividades vinculadas con los sistemas de planificación y presupuesto, recaudación, tesorería, deuda y crédito público, contabilidad, auditoría, evaluación y control de la gestión pública (Brusa, 1997).*

II. SISTEMAS INTEGRADOS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA (SIAF) EN EL SECTOR PÚBLICO

La buena gestión financiera del sector público no sólo implica una administración eficiente con sólidas finanzas públicas. También sus prácticas deben exhibir transparencia, lo que se materializa en la apertura hacia el público de la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales (FMI, 1998).

Las exigencias del medio económico internacional implican nivelar los estándares internacionales en transparencia fiscal. Conseguirlo genera un salto cualitativo en la «competitividad internacional» y sienta las bases para atraer inversión, con los respectivos efectos multiplicadores de este hecho.

En abril de 1998, el FMI adoptó el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal, en respuesta a un claro consenso sobre la importancia de la transparencia como elemento fundamental del buen gobierno.

Los principios que sustentan este Código son cuatro: clara definición de funciones y responsabilidades, acceso público a la información, transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto, y garantías de integridad referidas a la calidad de los datos fiscales disponibles y a la necesidad de una rigurosa evaluación independiente de esa información (FMI, 1998).

En esa misma dirección y con el rótulo de «Reportes de observancia a estándares y códigos de transparencia» (ROSC), los organismos internacionales y agencias independientes emiten informes que evalúan en qué medida las prácticas de gestión de las finanzas públicas en diferentes países son compatibles con el Código del FMI.

Los ROSC contemplan 11 áreas específicas. El cuadro núm. 1 presenta un seguimiento de los resultados de estos informes, a noviembre de 2002, en países de América Latina.

CUADRO 1: ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA DEL FMI (ROSC), EN AMÉRICA LATINA²

PROCESO DE IMPLANTACION	AREAS DE TRANSPARENCIA REQUERIDAS	ARG.	BRASIL	CHILE	COSTA RICA	HOND.	MEXICO	NICAR.	URUG.
FASE 1	Difusión de Información Gerencial	15/4/99		30/7/01	16/8/02				18/10/01
	Transparencia Fiscal (Código de Buenas Prácticas)	15/4/99	6/12/01			6/02/02	16/09/02	9/04/02	5/03/01
	Transparencia de Pol. Financiera y Monetaria	15/4/99					25/10/01		
	Principios de Regulación en Supervisión Bancaria	15/4/99					25/10/01		
FASE 2	Principios para la Regulación de Títulos y Valores						25/10/01		
	Principios de Supervisión de Seguros						25/10/01		
	Principios de Sistemas de Pagos						25/10/01		
FASE 3	Principios de Gobierno Corporativo (OECD)								
	Estándares Internacionales de Contabilidad								
	Estándares Internacionales de Auditoría								
	Insolvencia y Derechos de Crédito								

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE INFORMACIÓN CONTENIDA EN EL SITIO WEB DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, NOVIEMBRE DE 2002.

El proceso de implementación de estándares y códigos de transparencia liderados por el FMI se desarrolló gradualmente en el tiempo. La fase 1 comprende, básicamente, el ámbito del código de buenas prácticas de transparencia del FMI. La fase 2 añade áreas y se focaliza en la supervisión del sector financiero. Finalmente, la fase 3 integra áreas resaltadas como importantes para la operación efectiva de sistemas financieros domésticos

² Los datos contenidos en el cuadro corresponden a las fechas de emisión de los informes de transparencia.

e internacionales y que, a la fecha, el Banco Mundial monitorea sobre la base de algunos ROSC piloto.

Desde el punto de vista de la transparencia internacional, la tendencia apunta claramente a centrar el interés en áreas específicas de la administración del Estado como la contabilidad y la auditoría, en un contexto de gobierno corporativo transparente.

En el mismo sentido, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) publicó un conjunto de directrices sobre prácticas óptimas de transparencia (*Best Practices for Budget Transparency*), extraídas de un compendio de operaciones que emplean los países miembros de esta organización y que incluyen muchas de las líneas que ya forman parte del Código del FMI³.

Por otra parte, en el ámbito nacional, la ciudadanía exige cada vez más interacción con el gobierno, lo que se entiende como un mayor acceso universal, libre, oportuno y equitativo a la información del Estado, lo que fortalecería de manera importante a las instituciones democráticas.

Los nuevos desafíos de sector público consisten en crear capacidades de reacción frente a una realidad cada vez más compleja y globalizada; analizar el uso alternativo de los recursos del Estado; crear mecanismos para una mayor participación social e introducir dispositivos que permitan mayor transparencia y responsabilidad en el accionar del sector público.

Por una parte, existe la necesidad de desarrollar e implantar «Sistemas Integrados de Información Financiera», que sean un soporte efectivo a los cada vez más complejos requerimientos de la administración pública. Por la otra, se requiere transparentar los actos del Estado para satisfacer las expectativas del ciudadano común, e insertarse en los crecientes procesos de competitividad que exigen los estándares internacionales.

³ *La asistencia técnica, mediante la aplicación del código, es un componente esencial en pro de la transparencia fiscal. Es muy probable que organismos regionales como la Cepal o el Cemla tengan que jugar, en el futuro, un papel importante en el seguimiento de estas medidas.*

III. REFORMA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN BOLIVIA

1. CONDICIONES INICIALES

Hasta 1990, fue constante la carencia de información confiable y oportuna sobre la gestión financiera de las instituciones públicas. En la mayor parte de los casos predominó la ausencia de información; en otros, la demora en su generación motivó su inaplicabilidad como instrumento sustentador de decisiones.

El ejemplo extremo fue la Administración Central, donde no operaba ningún sistema contable y sólo se disponía de información, proporcionada con poca oportunidad, sobre ingresos y egresos de la Tesorería y de otra muy rudimentaria acerca de la ejecución del presupuesto de gastos (Gutiérrez, 1990).

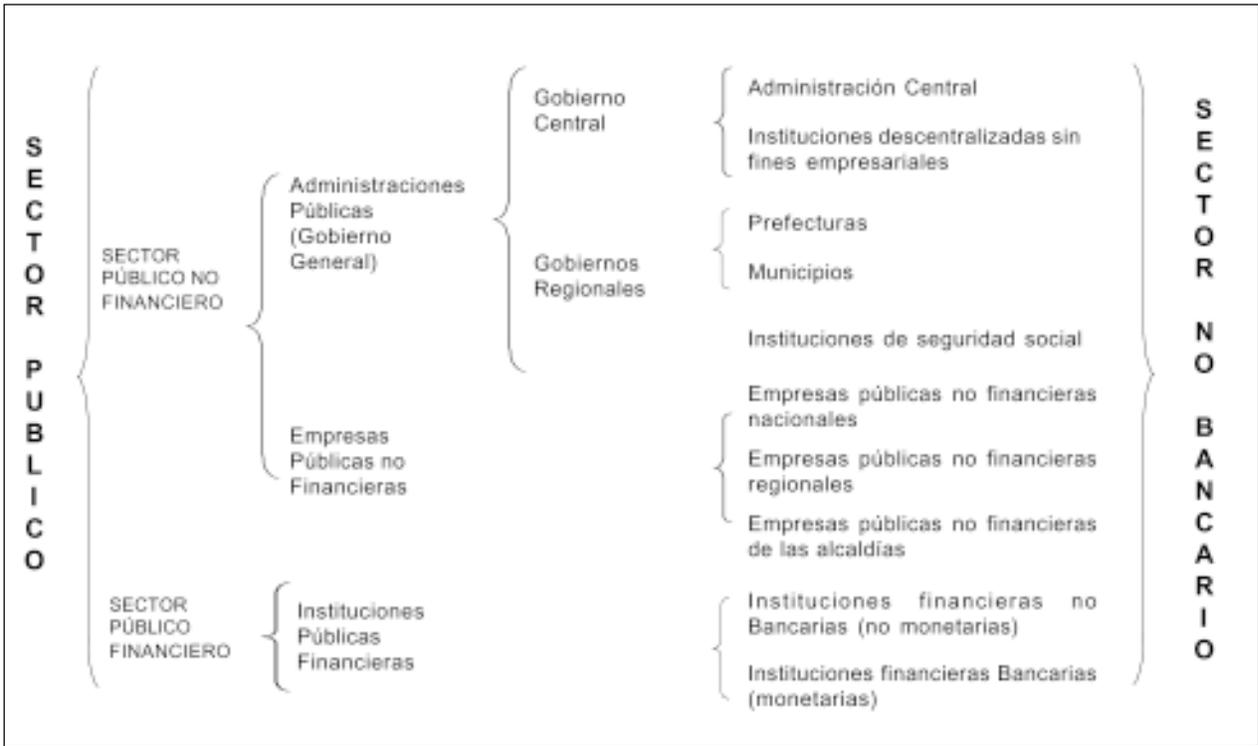
Las deficiencias en los sistemas de información financiera de las instituciones públicas hacían imposible consolidar datos para conocer apropiadamente la gestión del sector público en general, y evaluar los resultados de la gestión institucional.

2. ÁMBITO INSTITUCIONAL OBJETIVO

El sector público boliviano constituye el principal agente económico del país. Por tanto, el estudio de dicho sector y de los efectos de su gestión en la economía nacional requiere conocer a cabalidad su ámbito, las acciones que desarrolla y su estructura institucional. En este contexto se entenderá que el sector público está formado por todas aquellas entidades donde el Estado posee la propiedad de la mayor parte de su patrimonio neto.

Desde 1990, las entidades del sector público boliviano se clasificaron de acuerdo con el siguiente esquema, con la intención de vincularlas con los macrosistemas de cuentas nacionales y las estadísticas de las finanzas públicas:

ESQUEMA 1: CLASIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO BOLIVIANO



FUENTE: PRESUPUESTO PÚBLICO DE 1991.

IV. BASES CONCEPTUALES Y AVANCES DE LA REFORMA

Desde mediados de 1990 se inició el proceso de reforma de la administración pública en Bolivia. Se creó la Contaduría General del Estado, institución que pone en marcha el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

El SIIF pasó por un período de indefinición sobre su implementación hasta 2000, año en que se decantaron nuevas definiciones. La nueva concepción se aplica con la denominación de Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA).

1. BASES CONCEPTUALES Y SISTEMAS QUE INTEGRAN LA REFORMA

Los sistemas específicos que forman parte de la administración financiera y los sistemas conexos que, sin ser parte directa de dicha administración, interactúan estrechamente con ella son: Presupuesto, Crédito Público, Tesorería, Contabilidad, Recursos Humanos, Compras y contrataciones y Administración de Bienes.

La conceptualización de los «sistemas integrados de administración financiera» en el sector público boliviano se apoya en dos pilares fundamentales: los enunciados de la Teoría General de Sistemas y los conceptos y metodología aportados por la Contabilidad General.

El análisis de sistemas es una metodología que estudia un sistema mediante la descomposición en sus elementos componentes, tal como se muestra a continuación:

ESQUEMA 2: ELEMENTOS BÁSICOS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN



FUENTE: GUTIÉRREZ, 1990.

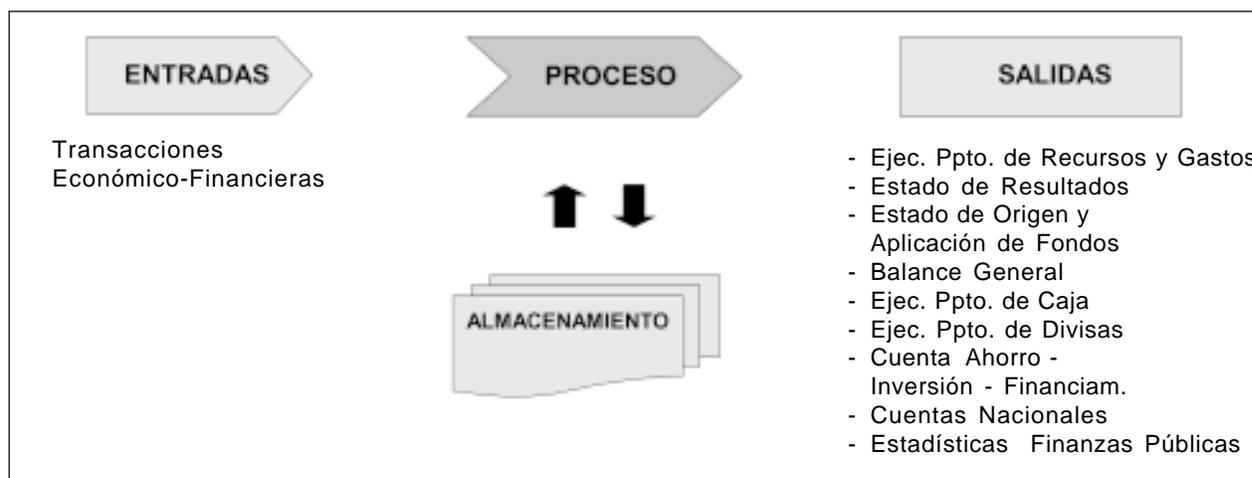
Independientemente de la complejidad de un sistema, los elementos básicos son funcional y operativamente los mismos.

Además de los tradicionales conceptos de insumo o entrada, producto o salida, proceso y retroalimentación, la Teoría de Sistemas brinda dos aportes básicos: la interrelación de sistemas y los criterios de centralización normativa y descentralización operativa.

La contabilidad constituye el segundo eje de los sistemas integrados de administración financiera. Ella se puede definir como el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos que permiten registrar sistemáticamente los hechos económicos de las organizaciones con el objetivo de satisfacer la necesidad de información (Gutiérrez, 1990).

Concebida la contabilidad del Estado de la forma en que se ha señalado, cabe concluir que la misma no es sino un sistema de información sobre el proceso financiero de las organizaciones públicas, que opera en función de la teoría contable. Por lo tanto, para su estudio, diseño y operación corresponde aplicar la metodología aportada por la Teoría de Sistemas como se observa en el siguiente esquema:

ESQUEMA 3: INTEGRACIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y CONTABILIDAD



FUENTE: GUTIÉRREZ, 1990.

Las transacciones de impacto económico-financiero en la entidad corresponden al insumo o entrada del sistema, cuyo proceso (apropiación al plan de cuentas, registros contables, la metodología de registro, etc.) opera para producir la ejecución presupuestaria de ingresos y gastos y estados financieros como el balance general, el estado de origen y aplicación de fondos, las cuentas nacionales y las estadísticas de las finanzas públicas.

Para que la contabilidad de una institución pueda operar como un sistema integrado de información, el sistema debe satisfacer las siguientes condiciones de diseño y aplicación (Gutiérrez, 1990):

a. Universalidad del registro

El sistema debe registrar todas las transacciones institucionales que tengan efecto económico-financiero, sean éstas operaciones presupuestarias o extrapresupuestarias y tengan o no efecto monetario (movimiento de caja).

b. Conceptualización ampliada de ingresos y gastos

Tradicionalmente se asocian los términos «ingresos» y «gastos» a las transacciones que derivan en movimientos de efectivo. En el sistema integrado debe considerarse como «ingreso» toda transacción que implica el uso de un medio de financiamiento (fuente de fondos), y como «gasto» toda transacción que implique una aplicación financiera (uso de fondos), tal como se describe en el cuadro 2.

CUADRO 2: CONCEPTUALIZACIÓN AMPLIADA DE INGRESOS Y GASTOS

RECURSOS	GASTOS
Ingresos Corrientes Disminución de Activos Incremento de Pasivos y Patrimonio	Gastos Corrientes Incremento de Activos Disminución de Pasivos y Patrimonio

FUENTE: GUTIÉRREZ, 1990.

De acuerdo con esta concepción, el presente estudio define como actos financieros reales a las transacciones que impliquen ingresos o gastos corrientes, incremento o disminución de activos, pasivos y patrimonio. Es un campo de operaciones que en adelante se denominará «ámbito financiero».

c. Sistema integrado de cuentas

Es necesario desarrollar un sistema de clasificaciones utilizables tanto en la programación del ingreso y gasto público, como en el registro, análisis y seguimiento de la gestión económica-financiera de las instituciones públicas.

Si bien los clasificadores por rubros de los ingresos y por objeto del gasto pueden sustentar casi todos los requisitos necesarios para el proceso de integración de cuentas; la complejidad de las salidas requeridas hace que los gastos deban relacionarse con el clasificador sectorial, el clasificador institucional (esquema 1) y el clasificador de la estructura programática.

El clasificador sectorial identifica el sector económico en que se realiza el gasto (Defensa, Agropecuario, Servicios de Administración Pública, etc.).

El clasificador programático identifica los programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras a los que se destina el gasto, en cualquier institución del sector público.

Desde 1990 en Bolivia, la técnica utilizada para la formulación, ejecución y control del presupuesto es la del «Presupuesto por Programas». El concepto permite simular los procesos productivos que ejecutan las instituciones públicas al vincular insumos con productos. A su vez, distingue los productos terminales e intermedios. En principio, ello permite medir ex ante y ex post la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Desde esta perspectiva, la técnica del presupuesto por programas constituye un instrumento idóneo para vincular las variables reales con las financieras en todas las etapas del proceso presupuestario. A partir de esta técnica de programación, es posible articular la producción pública con las demandas y necesidades de la sociedad, determinar

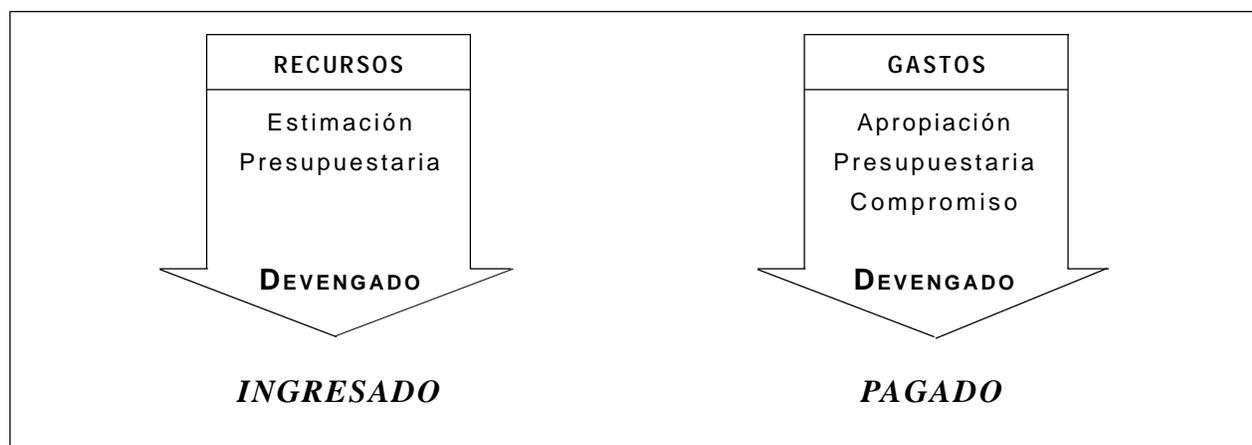
el impacto del ingreso y gasto público en la economía, y medir el costo de la gestión pública (Makón, 2000).

En consecuencia, la vinculación entre gasto financiero y resultados esperados, es factible a través de sistemas integrados que consideren el presupuesto por programas como pivote de su desarrollo.

d. Momentos contables

Los procedimientos administrativo-financieros que originan «ingresos» (fuentes) y «gastos» (usos) tienen momentos significativos que interesa registrar para fines de control y toma de decisiones:

CUADRO 3: MOMENTOS DE REGISTRO CONTABLE RELEVANTES



FUENTE: GUTIERREZ, 1990.

Los nuevos sistemas requieren una definición clara de cada «momento de registro» de los recursos y los gastos, ya que el «momento del devengado» es el que permite integrar el sistema de información financiera. Antes del «momento del devengado», la información es de tipo presupuestario; a partir de allí el registro tiene incidencia patrimonial.

El control de los compromisos en el gasto se asienta en el módulo del presupuesto y no afecta a la contabilidad porque no modifica la composición del patrimonio. El registro y conversión de partidas de ejecución presupuestaria a cuentas de contabilidad se inicia en la etapa del devengado.

2. OBJETIVOS DECLARADOS

En Bolivia, la promulgación de la Ley núm. 1.178, el 20 de julio de 1990, marcó un cambio de principios en relación con la tradición normativa, ya que propone un proceso de reforma de la administración pública que reorienta el concepto de responsabilidad, trasciende los aspectos formales y enfatiza el producto final de la gestión⁴.

Los objetivos declarados del SIGMA son:

Realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia.

Generar información útil, oportuna y confiable para la toma de decisiones.

Lograr que la gestión pública se realice con economía, eficiencia y efectividad.

Interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo para incrementar su eficacia.

De acuerdo con esta propuesta, «se contará con registros contables confiables, procedimientos que demuestren mayor transparencia y eliminación del uso de papel; pero fundamentalmente, la Administración Pública tendrá previsibilidad porque contará con información real, oportuna y confiable para tomar decisiones, al disponer de un Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa, con el que será posible

⁴ La Ley núm. 1.178 del 20 de julio de 1990, más conocida como Ley SAFCO, en su primer artículo establece que esta ley “regula los sistemas de administración y de control de los recursos del Estado (...) con el objetivo de (...) inciso c) lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos, rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino que también de la forma y resultados de su aplicación”.

lograr una administración efectiva, eficiente y económica y finalmente se alcanzarán a medir los resultados obtenidos» (Ministerio de Hacienda, SIGMA, 2000, pág. 42).

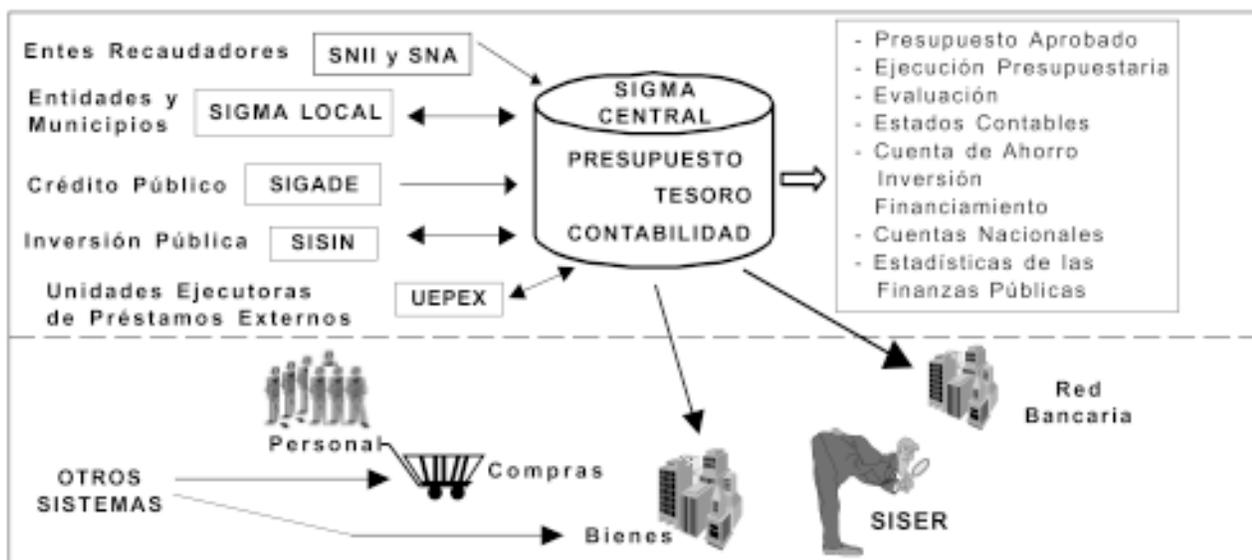
Una vez descrito el marco conceptual que sustenta la reforma y presentados sus objetivos declarados, se evalúan los «avances» observados -a diciembre de 2001- en los nuevos sistemas desarrollados en Bolivia desde 1990.

3. ESTRUCTURA DEL DISEÑO

Para conseguir los objetivos descritos, el SIGMA requiere que los sistemas a integrar cumplan con los siguientes principios: centralización normativa y descentralización operativa; único registro de transacciones; procedimientos que delimiten funciones y asignen niveles de responsabilidad, y producción simultánea de información presupuestaria, económica, financiera, contable y de gestión.

La estructura de diseño presentada por el SIGMA se describe de acuerdo con el siguiente esquema:

ESQUEMA 4: ESTRUCTURA DE DISEÑO DEL SIGMA



FUENTE: MINISTERIO DE HACIENDA, SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

De acuerdo con el esquema planteado, el diseño contempla los siguientes componentes: SIGMA Central, SIGMA Local y SIGMA-UEPEX (Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos), que deben relacionarse con sistemas verticales como el de los entes recaudadores (SNII, SNA), de crédito público (SIGADE) y de inversión pública (SISIN).

El módulo de presupuestos cumple las funciones de Formulación y Modificaciones Presupuestarias; instrumentos desarrollados para todas las entidades del sector público. Sin embargo, «carece» de los módulos de programación y evaluación de la ejecución física y financiera (instrumentos encargados de retroalimentar el proceso de la administración financiera).

El módulo de tesorería se concibe operativamente como una gerencia financiera que incluye las funciones de Programación Financiera, Cuenta Única y Conciliación Bancaria. La Programación Financiera asigna cuotas trimestrales para compromisos y asignación mensual, semanal y diaria de cuotas de pago.

En este proceso, las aprobaciones de gastos se efectúan sin el tradicional recorrido de papeles, legajos o expedientes, sino mediante la red. A partir de 2000 se utiliza la firma electrónica para autorizar las transacciones, lo que apoya la gestión en el ámbito operativo y disminuye tiempos y recursos al eliminar procesos paralelos, redundantes y obsoletos.

El módulo de Crédito Público está concebido para integrar la ejecución y el registro presupuestario y contable de las operaciones de deuda pública interna y externa, con el sistema de gestión y análisis de deuda (SIGADE), donde se registran préstamos (desde su compromiso), títulos (emisión, colocación y rescate) y avales.

El módulo de Contabilidad contempla la generación automática de los asientos, mediante matrices de conversión, identificando tipos de registros y parámetros de información que condicionan la utilización de las cuentas contables.

El registro de los recursos considera las etapas de Devengado (derecho a cobro a un deudor identificado) y Percibido (ingreso de fondos en efectivo, depósito o títulos o valores legalmente determinados).

El registro de los gastos considera las etapas de Preventivo, Compromiso, Devengado y Pagado. La etapa de preventivo está destinada a dejar constancia, certificar o verificar la disponibilidad de presupuesto. El Compromiso presenta un conocimiento detallado de los mismos. El Devengado origina la «obligación de pago» inmediato o diferido por la recepción de bienes y servicios. Finalmente, el Pagado es la liquidación de obligaciones exigibles, realizada mediante la emisión de medios de pago, aun cuando no genere movimiento de fondos.

En el módulo contable descrito anteriormente no es posible, en el período de análisis, disponer de información de costos⁵, aún cuando sí se pueden identificar los gastos incurridos en programas o proyectos, y calcular las partidas generales y -eventualmente- los usos por utilización de activos.

Se tiene previsto reproducir la arquitectura del SIGMA en entidades descentralizadas y municipios (SIGMA Local).

En los niveles central y local, el SIGMA tiene previsto (sin una fecha fija) considerar los sistemas de administración de personal (estructura orgánica, ficha, inventario y escala de personal); compras y contrataciones (catálogos de bienes y servicios, plan anual de contrataciones y registro único de proveedores, contratistas y beneficiarios), y administración de bienes (aplicable a las altas, las bajas y las transferencias del patrimonio del Estado).

Los recursos humanos, materiales y la administración de bienes que demanda el funcionamiento de los sistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería forman parte de la administración financiera, y es necesario integrarlos a los nuevos sistemas. Sin embargo, estos últimos involucran una problemática diferente más amplia, y la consecución de sus objetivos particulares indica que es muy probable que se requieran sistemas verticales independientes.

El sistema de inversión pública forma parte del sistema de planificación y, a la vez, orienta y define la inversión anual en términos físico - financieros en el sector público.

⁵ *Hay programas centrales y gastos no asignables a programas que desvirtúan un análisis coherente de costos.*

El sistema de inversiones interactúa muy estrechamente con los sistemas que forman la administración financiera. Dicha interrelación se da tanto en materia de producción de información como en las decisiones sobre asignación y uso de recursos públicos. Por lo tanto, es imprescindible que en el proceso de reforma de la administración financiera, se tomen en cuenta dichas interrelaciones desde el punto de vista conceptual como en el de las normas y procedimientos.

Sin embargo, la formulación presupuestaria y el registro de la ejecución de inversión pública (Sisin) es independiente del SIGMA⁶. Tiene una arquitectura diferente, «útil» para sus fines, porque relaciona, según sus normas y requerimientos, el avance físico con el financiero, sobre cuya base se realizan continuos ajustes al Programa de Inversión.

Vale destacar que en la estructura de diseño del SIGMA no se definió ni conceptualizó el tratamiento de los mecanismos técnico-administrativos de vinculación entre los sistemas de administración tributaria (Servicios Nacionales de Impuestos Internos, SNII, y Aduanas, SNA), con la reforma de los demás componentes del SIGMA.

Finalmente, según las bases conceptuales de la reforma, «el SIGMA (...) enviará información sobre los resultados de la gestión al Sistema de Seguimiento de Resultados, SISER» (Ministerio de Hacienda, 2000); información que en ningún momento recibió el Ministerio de la Presidencia a cargo de este monitoreo.

Conceptualmente, el «procesamiento» de toda la información que proporcionarían los sistemas verticales relacionados con el SIGMA Central y la propia que procese este módulo, daría como resultado la ejecución presupuestaria que relacione lo financiero con los resultados.

⁶ *El presupuesto de inversión pública se relaciona con el SIGMA sólo una vez al año para introducir su programa al Proyecto que se remite al Honorable Congreso Nacional.*

4. USUARIOS / TRANSPARENCIA

La transparencia de la gestión pública debe constituir uno de los objetivos centrales de una reforma de este tipo. Al analizar los informes presentados por el SIGMA se evidencia escasa transparencia del sistema, ya que los principales usuarios son autoridades fiscales, que acceden a información agregada y en detalle de los gastos del Tesoro General de la Nación (TGN).

En estas circunstancias, el sistema es capaz de responder moderadamente a los requerimientos de información para la gestión financiera agregada del TGN, y otorga un apoyo menor a la coherencia de la programación financiera «global» del sector público.

El ciudadano común no tiene acceso a la base de datos. Si accediera, se encontraría con que la misma no cuenta con información completa en ningún nivel institucional de la administración pública.

5. UNIFORMIDAD DE NORMAS

Uno de los aspectos clave para la sustentabilidad de cualquier reforma relacionada con los sistemas de administración en el sector público es el encadenamiento racional de las normas involucradas en el proceso.

El contexto jurídico de la reforma muestra que las normas correspondientes a cada componente no están debidamente integradas. Subsisten diferencias en el concepto fundamental de la «unidad de gestión», entre las normas de programación de operaciones y las normas de presupuesto. La primera considera como unidad de gestión al «área funcional», en tanto que el presupuesto considera como unidad de gestión al «programa».

Además, las normas referidas a la administración de bienes y servicios aún no se interrelacionan coherentemente con las de presupuesto, contabilidad y tesorería.

6. UTILIDAD EN LA GESTIÓN DE LAS AGENCIAS

La reforma de la administración financiera sólo tiene valor real si es útil para mejorar la gestión de los gobiernos.

Al respecto, el SIGMA produce información dirigida a los usuarios que típicamente se insertan en oficinas de presupuesto o en unidades de administración de recursos de los diferentes agentes del Estado que operan con flujos del TGN. Por esta vía se transparentan las transacciones asociadas a estas operaciones. Sin embargo, la utilidad del SIGMA en las agencias es prácticamente nula porque no proporciona instrumentos que permitan «evaluar la gestión institucional» de manera oportuna y confiable, entre otros aspectos.

7. COBERTURA INSTITUCIONAL

El principal asentamiento del SIGMA se encuentra en la Administración Central del Estado y en algunas entidades descentralizadas que operan con recursos del TGN.

Una medida de la «amplitud» institucional conseguida por la reforma, en el periodo de análisis, se obtiene al relacionar el número de entidades que operan con recursos del TGN, respecto de la cantidad total de entidades del sector público. De acuerdo con este indicador, la cobertura institucional de la reforma alcanza solamente a un 12,8%⁷.

De manera análoga, también se puede definir una medida que describa la «profundidad» de la reforma desde el punto de vista del financiamiento cubierto por los nuevos sistemas. Para ello, el estudio toma en cuenta la ponderación de los recursos del TGN, respecto del total de fuentes de financiamiento del presupuesto del sector público

⁷ A diciembre de 2001, 55 entidades operan con recursos del TGN. El sector público boliviano está formado por 429 entidades, incluidos los municipios (donde la cobertura de la reforma es prácticamente nula).

boliviano, que alcanzaría al 54,1%⁸. Por lo tanto, ella es una medida de la profundidad potencial de los nuevos sistemas.

Se destaca el carácter potencial del indicador porque la información con que se cuenta en el ámbito del TGN es incompleta⁹: no brinda información de la evolución de los recursos de libre disponibilidad del TGN, ni involucra sus procesos recaudadores (como ya se mencionó), lo que hace poco factible determinar la situación financiera (deficitaria o superavitaria) del Estado en el ámbito de esta particular fuente de financiamiento en un momento determinado.

8. INFORMACIÓN DE RESULTADOS

El SIGMA se ha concentrado en gestionar y generar información financiera destinada al sector estratégico, pero no produce información de ejecución física o cumplimiento de objetivos y metas que vincule la parte financiera con los resultados¹⁰. Este análisis se retoma en los capítulos siguientes.

A continuación se presenta la matriz resumen que muestra las características y avances del SIGMA en Bolivia:

⁸ De acuerdo con el presupuesto de la gestión 2001, los gastos que corresponden al TGN ascienden a Bs. 14.940 millones, en tanto que el total de gastos del sector público consolidado se estima en Bs. 27.598 millones.

⁹ Una importante cantidad de ejecución de gastos no está en el sistema y corresponde a las denominadas “notas de débito” (operaciones sin regularizar), cuya magnitud algún momento representó entre un 10% y un 12% del presupuesto de gastos del TGN.

¹⁰ La Ley núm. 1.178, en su artículo 28 establece que “todo servidor público responderá de los resultados emergentes del desempeño de las funciones, deberes y atribuciones asignados a su cargo”.

CUADRO 4: CARACTERÍSTICAS Y AVANCES DE LA REFORMA EN BOLIVIA

AÑO DE INICIO	1990
BASES CONCEPTUALES	TEORIA DE SISTEMAS Y CONTABILIDAD
INTEGRACIÓN DE SISTEMAS	PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y TESORERÍA
USUARIOS / TRANSPARENCIA	AUTORIDADES / NO (TRANSPARENCIA)
UNIFORMIDAD DE NORMAS	NO
ÚTIL EN LA GESTIÓN DE AGENTES	NO
COBERTURA DEL SECTOR PÚBLICO	NO
INFORMACIÓN DE RESULTADOS	NO

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE UNA REVISIÓN DOCUMENTAL DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA.

V. AVANCES DE LOS SIAF EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE, GUATEMALA Y PERÚ¹¹

Como se señaló en la introducción, diversos países latinoamericanos han desarrollado importantes procesos de reforma de sus sistemas de administración financiera, en particular a partir de los '90. Con estas reformas, se impulsa una nueva moda fomentada por los organismos internacionales (Makón, 2000).

El análisis de los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) implementados en Argentina, Brasil, Chile, Guatemala y Perú representa un marco de referencia muy valioso para contrastar el proceso emprendido en Bolivia, ya que permite apreciar factores comunes de éxito o fracaso.

Con este propósito, se analizó con el mismo esquema definido para el caso boliviano, las características y avances de los SIAF ya mencionados. Los resultados son los siguientes:

CUADRO 5: AVANCES DE LAS REFORMAS EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE, GUATEMALA Y PERÚ

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	GUATEMALA	PERU
AÑO INICIO	1991	1986	1998	1995	1996
Bases Conceptuales	CONTABILIDAD				Flujo de Caja
Integración de Sistemas	PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y TESORO				
	ADM. BS Y SS (TEORICO)			ADQUISICION Y AUDITORIA	TESORERIA
Usuarios / Transparencia	AUTORIDADES DEL AREA FISCAL				
Uniformidad de Normas	No	No	Si	Si	No
Util en la Gestión de Agentes	No	No		No	No
Cobertura del Sector Público	No	No		No	No
Información de Resultados	No	No		No	No

¹¹ *Compilación basada en Figueroa 2002, complementada con una revisión documental y sitios web correspondientes a cada SIAF.*

De la misma manera que en Bolivia, las bases conceptuales sobre las que se estructuran los SIAF revisados, corresponden a la Teoría de Sistemas y a la metodología aportada por la Contabilidad Gubernamental¹².

Los sistemas básicos integrados a los SIAF corresponden a Presupuesto, Contabilidad y Tesorería Pública¹³.

La «transparencia» en la información generada por los informes periódicos de los SIAF es escasa, porque de manera sistemática se orientan a las autoridades del área fiscal.

Todos los SIAF revisados proporcionan, prioritariamente, información financiera¹⁴ y no entregan resultados.

Las normas legales de los sistemas involucrados en la implementación de los SIAF son uniformes en Chile¹⁵ y Guatemala. No están compatibilizadas en Argentina, Brasil y Perú, lo que resta a los procesos de implementación reglas del juego consistentes.

La cobertura institucional de los SIAF en ningún caso abarca el conjunto del sector público. Las mayores deficiencias se presentan en el ámbito de los gobiernos regionales y municipales.

En general, al observar los avances en las reformas de otros países de la región, es posible concluir que lo sucedido en Bolivia «no es un hecho aislado». Otras reformas similares exhiben los mismos problemas a la hora de medir los objetivos alcanzados.

¹² Hay diferencias en la estructura de diseño de los sistemas, lo que no incide en sus bases conceptuales. En el caso del Perú y Brasil, la estructura de diseño gira en torno al flujo de caja. En Chile, en torno a las contabilidades de las entidades públicas.

¹³ Argentina está en proceso de incorporar los sistemas de administración de bienes y servicios. Guatemala incluye los de adquisiciones y auditoría, y Perú efectúa inicialmente sus operaciones sobre la base de flujos de caja en el nivel central y descentralizado.

¹⁴ Relacionadas, en general, con la concepción ampliada de ingresos y gastos definida en el capítulo IV.

¹⁵ Chile aún no tiene un sistema integrado de administración financiera; sin embargo, ex ante, cuenta con normas significativamente uniformes, situación que seguramente brindará el marco institucional adecuado para soportar la implementación del SIGFE.

VI. TÁCTICAS DE IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA

Las «tácticas» de implantación de las reformas de los sistemas de administración pública son uno de los factores clave para su éxito.

Erbas (2002) a partir de la teoría de la utilidad esperada y otros argumentos, concluye que en procesos de reforma de segunda y tercera generación la gradualidad puede ser mejor que los procesos de *shock*, según un conjunto de condiciones generales e incluso en entornos de segundo mejor con ambigüedad¹⁶.

En Bolivia, las reformas globales de liberalización y estabilización se realizaron en 1986 mediante políticas de *shock* que consiguieron sus objetivos con éxito. Sin embargo, aun cuando el país permanece estable desde entonces, las reformas de segunda y tercera generación que analizamos no encontraron -al parecer- condiciones adecuadas ni un ámbito institucional propicio para su desarrollo.

La estrategia de implementación gradual diseñada inicialmente en 1990 por el gobierno¹⁷, radicaba en iniciar la reforma en la Administración Central del Estado para luego expandir su radio de acción al resto del sector público.

Finalmente, la estrategia de implementación de reformas de este tipo requiere de apoyo político para su éxito.

¹⁶ Se define ambigüedad como la carencia de información suficiente.

¹⁷ Sin embargo, ni la Ley SAFCO ni sus reglamentaciones específicas hasta 1999 preveían gradualidad en la implementación de los sistemas. Por tanto, al menos en la teoría, estas medidas debían haberse materializado con políticas de shock, como se hizo con el módulo de formulación presupuestaria.

VII. IMPACTO DE FACTORES POLÍTICO-INSTITUCIONALES SOBRE LA REFORMA

Es evidente que ninguna reforma obtendrá los resultados esperados, mientras no exista el apoyo político correspondiente y las instituciones estén inadecuadamente desarrolladas.

En lo que se refiere a las instituciones y su papel en el crecimiento sostenible, Havrylyshyn y Van Rooden (2000) demuestran que la importancia de las entidades crece con el tiempo. Si bien hay consenso acerca de la necesidad de buenas instituciones como componente de las reformas, no lo hay en torno a lo que la reforma institucional comprende y al momento en que debiera iniciarse (es decir, antes, durante o después de la reforma genérica).

Durante la década pasada, y en términos operativos, el Estado boliviano ha sido la entidad social más relevante, con un gran número de empleados públicos y el manejo de ingentes cantidades de recursos. Intentó la integración social de una sociedad heterogénea utilizando bajos niveles relativos de represión y violencia (si se los compara con otros países latinoamericanos); hasta hace poco administró grandes empresas nacionales y mantiene un papel preponderante en el manejo de la economía.

Entre 1990 y 2001, el Estado creció aceleradamente. El número de empleados públicos aumentó en un 15%, lo que es significativo en el marco de los procesos de privatización sufridos en ese lapso (Berthin, 1999).

El cuadro 6 resume el impacto de factores político-institucionales en la implementación de la reforma en el período de análisis. Para ello la década se dividió en tres subperíodos: 1990-1993, dominado por la centralización administrativa; 1994-1997, distinguido por la descentralización y las privatizaciones, y 1998-2001, caracterizado por una leve tendencia a la centralización de algunas tareas como la construcción de caminos¹⁸.

Por otra parte, se identifican cinco «ámbitos clave» para el análisis de la implementación de la reforma en el período analizado: falta de capacidad administrativa, clientelismo político, continuidad institucional, Servicio Civil, y SIGMA como política de Estado.

¹⁸ Sin embargo, el proceso de descentralización como tal es irreversible. La subdivisión efectuada corresponde al interés de reflejar la nueva fuerza que se aprecia en la implementación del SIGMA.

CUADRO 6: IMPACTO DE FACTORES POLÍTICO-INSTITUCIONALES EN LA REFORMA

AÑOS		FALTA DE CAPACIDAD ADM.	CLIENTELISMO POLITICO (ACC. SOCIAL)	CONTINUIDAD INSTITUCIONAL	SERVICIO CIVIL	SIGMA POLITICA ESTADO
1990 - 1993	Centraliz.					
1994 - 1997	Descentraliz. y Privatiz.					
1998 - 2001	Tendencia a Centraliz.					
IMPACTO SOBRE REFORMA	(+) (-)	(-)	(+)	(-)	(+)	(+)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA SOBRE LA BASE DE LA REVISIÓN DOCUMENTAL DEL PERÍODO ANALIZADO.

El cuadro presentado describe inicialmente una amplia falta de capacidad administrativa (infraestructura y capacitación del personal) en las instituciones del sector público para permitir la implementación de la reforma. Si bien, entre 1990 y 1993, esta falta de capacidad era considerable; esta situación empeoró entre 1994 y 1997 con los nuevos procesos de descentralización y participación popular implementados en este período, debido a la súbita expansión de nuevos agentes «responsables» de la administración pública (los municipios). El impacto final percibido en la reforma fue negativo.

El clientelismo político de los gobiernos, en sus primeros meses de su gestión, se redujo gradualmente durante la década, lo que afectó positivamente la implementación de la reforma.

En Bolivia, durante el período de análisis, las instituciones cambiaron sustancialmente. Por una parte, se pasó de un fuerte centralismo a un gran proceso de descentralización. Por la otra, se realizaron constantes modificaciones del Poder Ejecutivo.

La implementación del Servicio Civil ha sido gradual en el tiempo. Este proceso impulsa la reforma al amparo del Estatuto del Funcionario Público y el anteproyecto de ley de procedimientos administrativos, entre otros.

Para finalizar la descripción de cuadro resumen presentado, el SIGMA como política de Estado tuvo un período de indefinición entre 1994 y 1997, lo que promovió importantes retrocesos en su implementación.

VIII. PROBLEMAS DE CAUSALIDAD "RECURSOS-RESULTADOS" EN LA REFORMA

El ciclo de una gestión integral comprende la retroalimentación permanente de los procesos de presupuestación, ejecución y evaluación; condición que permite el rediseño continuo de las acciones públicas que promueven la eficiencia y eficacia de la oferta de los servicios públicos.

Existe abundante literatura respecto de la medición de resultados; sin embargo, hay limitaciones prácticas al aplicarlas a las decisiones presupuestarias, ya que los resultados -definidos como los alcances de las políticas públicas en la sociedad- no están, por ejemplo, bajo el control directo de los ministerios que ejecutan programas intersectoriales, o los resultados se verifican algún tiempo después de la intervención de un programa específico.

En la práctica, determinar indicadores útiles implica discutir si una medida específica es un resultado intermedio o final, o diferenciar entre impacto y resultado. Es lo que la literatura moderna denomina como problemas de identificación de la «cadena de resultados final»¹⁹.

De esta manera, es más productivo pensar en los resultados como señales direccionales y no como afirmaciones de causalidad (Shick, 2002).

En consecuencia, entender y aprender son la razón de ser de la evaluación de resultados. Se podría decir que la evaluación está exenta de ideología o de las rigideces conceptuales de los marcos teóricos globales. Como anota Scriven (1997), una de las autoridades mundiales sobre el tema, «su propósito es hacer una evaluación objetiva de los hechos».

En el plano de la estructura del Presupuesto Público, la evaluación de resultados enfrenta dos tipos de restricciones que hacen poco probable evaluar resultados a partir de programas, actividades o su agregación. La primera se refiere a la inflexibilidad de la estructura del gasto presupuestario. La segunda a las restricciones que surgen de la economía política.

¹⁹ Ver OECD (2002).

La inflexibilidad de la estructura del gasto presupuestario dice relación, en general, con el pago de pensiones, deuda pública y remuneraciones de los sectores de la salud, la educación, la defensa, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, etc., que deben realizarse independientemente de los resultados conseguidos en estos ámbitos. Esta situación no permite evaluar resultados en aproximadamente el 80% del gasto que realiza el TGN.

Las restricciones de economía política se refieren a tres aspectos. Primero, el sector público debe coordinar e intermediar complejos equilibrios entre objetivos (eficiencia, equidad, estabilidad y crecimiento) e intereses (de los pobres e indigentes, de los contribuyentes, de los empleados públicos, de los asalariados, de los usuarios del sistema de salud, entre otros) que compiten por recursos escasos. Para cumplir estos y otros objetivos, por lo general hay que realizar una evaluación política de las opciones disponibles y de las disyuntivas generadas por los intereses en conflicto (Cepal, 1998).

Otra restricción a la evaluación de resultados se relaciona con el poder de negociación de los sindicatos del sector público en Bolivia. Éstos influyen en el diseño de las políticas y logran captar recursos no relacionados con los resultados efectivamente logrados. Por último, en los sectores de educación primaria y secundaria, así como en el de la salud, hay problemas de monopolio de oferta que limitan la implantación real de la evaluación de resultados.

Finalmente, hay un hecho particular que reduce sustancialmente la efectividad de las evaluaciones de resultados reales en la gestión del sector público. Los presupuestos nacionales no toman plenamente en cuenta importantes actividades gubernamentales como exenciones, deducciones, prórrogas de pago y regulaciones obligatorias que, por lo mismo, no se someten a examen (Cepal, 1998).

En otro ámbito de la evaluación de resultados, es evidente que la capacidad de persuasión técnica acaba donde comienza el área política; espacio donde hay un enorme potencial para establecer incentivos políticos que conduzcan a evaluar aquellas áreas donde parece evidente que los resultados podrían ser mejores.

Consecuentemente, la evaluación tiene un componente político, manejado fundamentalmente por el Congreso Nacional, consejos municipales y prefecturales y comités de vigilancia municipal, entre otros, cuya demanda es esencial para la sustentabilidad de cualquier sistema de evaluación.

IX. CONCLUSIONES

El análisis de factores claves como la definición conceptual de la reforma, sus tácticas de implantación, la ponderación de factores políticos y técnicos, el análisis de la evolución de los organismos públicos, y la oportunidad con que se produjeron cambios legales y reglamentarios permiten presentar algunas conclusiones relevantes de la evaluación realizada a los nuevos sistemas de administración pública desarrollados entre 1990 y 2001 en Bolivia.

Estas observaciones se pueden generalizar a otras reformas de igual tipo en América Latina, ya que son similares su conceptualización, sus procesos de implantación y las coberturas alcanzadas.

Las conclusiones se organizan en cuatro grandes ámbitos: bases conceptuales y avances de la reforma, tácticas de implantación, factores institucionales y apoyo político, y responsabilidad por los resultados.

a. Bases conceptuales y avances de la reforma

En forma simple y esquemática, las bases conceptuales sobre las que se establecen los Sistemas Integrados de Administración Financiera toman como fundamentos la Teoría de Sistemas y la metodología aportada por la Contabilidad. Sin embargo, y paradójicamente, en el período analizado no hay información genuina de costos de programas y actividades en el sector público boliviano.

Otro hecho relevante relacionado con las bases conceptuales de la reforma se refiere a las limitaciones del SIGMA para aprovechar la información de los balances presentados por «todas» las entidades públicas a la Contaduría General del Estado, dado que sus operaciones inician su ciclo a partir de datos de ejecución presupuestaria y no de ejecución contable.

Esta situación debe llamar la atención sobre la oportunidad que se pierde, pero también debe servir para una profunda reflexión en torno a la necesidad de que los registros de ejecución de gasto público se inicien con la ejecución presupuestaria y no con la contable.

Se dice que la administración financiera está integrada cuando los sistemas y unidades que la conforman actúan en forma interrelacionada, bajo la dirección de un único órgano coordinador. En los hechos, este órgano no existió y los sistemas distan de estar plenamente interrelacionados.

Para el diseño y operatoria del sistema de información financiera se definió que el modelo debía ser concebido como un módulo de los macrosistemas de cuentas nacionales y de las estadísticas de las finanzas públicas.

En la práctica, y a partir de los datos históricos o los disponibles en línea, no es posible alcanzar este objetivo, ya que los clasificadores presupuestarios de entrada se modificaron de manera sustantiva en estos 11 años. En rigor, no existió un instrumento concreto (conversor) que permita obtener operativamente cuentas nacionales o estadísticas de las finanzas públicas a partir de los nuevos sistemas.

De acuerdo con las propuestas iniciales de la reforma, la técnica del presupuesto por programas permitiría emular los procesos productivos de las instituciones públicas, al vincular insumos con productos. Ello determinaría el impacto del ingreso y gasto público en la economía y la medición del costo de la gestión pública.

Nuevamente, las continuas modificaciones a las categorías programáticas realizadas con el fin de simplificar los procesos y hacerlos más operativos, han implicado que el presupuesto por programas vigente ya no refleje los procesos productivos. Más aún, los programas existentes no cuentan con información de productos o resultados que hagan viable evaluar el impacto de las políticas públicas a través de este instrumento.

Un factor de éxito en el desarrollo de reformas de este tipo se refiere a la coherencia de las reglas que dominan estos procesos. En este ámbito, las normas de los sistemas que se integran (presupuesto, tesorería y contabilidad) no están totalmente compatibilizadas y subsisten diferencias en conceptos fundamentales como la «unidad de gestión».

El encadenamiento de las normas de los sistemas involucrados en la administración financiera del Estado boliviano es una labor pendiente y su revisión constituye un foco importante de análisis de futuras investigaciones.

La cobertura institucional o amplitud alcanzada por la reforma se circunscribe fundamentalmente al ámbito de las entidades que realizan transacciones con recursos del TGN, lo que redundaría en una cobertura aproximada de un 13% del sector público, de acuerdo con las estimaciones de este estudio.

A fines de la gestión 2001 permanecen fuera del alcance de la reforma muchas entidades que no financian sus operaciones con recursos del TGN y casi todas las prefecturas y municipios que cobran gran importancia en la formulación de políticas públicas, a raíz del profundo proceso de descentralización desarrollado en Bolivia a partir de 1994.

Otra consecuencia negativa de la reducida cobertura institucional alcanzada por la reforma se refiere a la imposibilidad de contar con información del costo total de los servicios prestados por el Estado. Es decir, a través del SIGMA no es posible saber cuánto costaron los bienes producidos y servicios prestados por el sector público, o por alguno de sus niveles institucionales, en ninguno de los años analizados.

Sin embargo, aproximadamente un 54% de las fuentes de financiamiento del sector público corresponde a recursos del TGN, lo que presenta una medida de la profundidad potencial de la reforma (si se levantara toda la información referida al ámbito del TGN). De conseguir este objetivo, aún quedaría camino por recorrer al SIGMA para convertirse en un instrumento oportuno de política fiscal para el gobierno.

De alguna manera, las medidas de amplitud y profundidad estimadas dimensionan las virtudes y debilidades de la reforma en el período analizado, y dan una pauta del comportamiento y potencialidades de su estructura.

La transparencia fiscal impulsa una mayor rendición de cuentas por parte de los responsables de la política fiscal, y da pie para el control social de los ciudadanos.

Del análisis de los informes presentados por el SIGMA, se evidencia una escasa transparencia del sistema porque los usuarios de este instrumento son primordialmente autoridades del ámbito fiscal. Sin embargo, el ciudadano común no tiene acceso a la base de datos, y si pudiera acceder, quedaría desorientado porque ella no cuenta con información completa en ningún nivel institucional.

Por las mismas razones, la reforma tampoco se acercó a clientes externos como la Contraloría General de la República, el Poder Legislativo u organismos de investigación local.

De manera intuitiva, se puede asociar la magnitud de operaciones que transparentaría la reforma con la medida de profundidad estimada para la misma. Es decir, es posible, en el corto plazo, transparentar alrededor del 54% de los gastos del sector público a partir de los nuevos sistemas.

En el contexto internacional, la transparencia fiscal ayuda a emitir señales positivas en el ámbito de la competitividad, lo que favorece el acceso de los países a los mercados de capitales externos.

En los hechos, como se describe en este trabajo, hay códigos o directrices de transparencia fiscal, patrocinados por organismos como el FMI o la OCDE, que hacen factible esta inserción. La reforma administrativa boliviana está lejos de alcanzar estos requisitos en el corto o mediano plazo, si no se cambia la amplitud alcanzada por la reforma.

Los nuevos sistemas tienen la obligación de contribuir a una mejor gestión pública, ya que deberían permitir hacer más eficientes sus procesos productivos, que es la razón de ser de los gobiernos.

El análisis empírico muestra que el SIGMA no es un instrumento de gestión «provechoso» para las instituciones del Estado, sino que un mecanismo de interrelación con el Ministerio de Hacienda para ciertas necesidades específicas de estos agentes, ya que no proporciona instrumentos que sirvan para evaluar el desempeño de la propia gestión y retroalimentar así sus ciclos productivos.

Una medida referencial de la utilidad que la reforma reporta a los agentes se reflejaría en el indicador de amplitud estimado (13%).

Pero no todo es negativo. El fortalecimiento de la administración de caja o sistemas de tesorería, acompañado del rediseño de procedimientos derivados de la implantación del mecanismo de la cuenta única, constituye un instrumento integrador y modernizador

por excelencia, ya que afecta la sustancia de los procesos de administración financiera en las transacciones asociadas a recursos del TGN, lo que provoca una evidente reducción de gastos de transacción. Esta situación redundante, además, en una disminución de los actos de corrupción en las operaciones que se realizan con estos fondos.

b. Tácticas de implantación

Las «tácticas» de implantación son uno de los determinantes para el éxito de cualquier reforma pública en el ámbito de la administración financiera. Los procesos graduales pueden ser mejores que los procesos de *shock* en reformas de segunda y tercera generación, dado que el paso del tiempo revela información relevante y reduce la ambigüedad de los resultados esperados. Este parece ser el criterio que ha primado en la táctica de implantación de la reforma en la mayoría de los países que desarrollan este tipo de instrumentos.

En Bolivia, el proceso iniciado en 1990 priorizó los sistemas a implantar y determinó el ámbito institucional objetivo que cubriría la primera etapa. La estrategia radicaba en iniciar la reforma en la administración central del Estado, con los sistemas de presupuesto y contabilidad, y luego expandir su radio de acción al resto del sector público.

Lamentablemente, la reforma no avanzó mucho más. Por el contrario, a raíz del proceso de descentralización vivido desde 1994, se profundizaron las debilidades observadas.

Una desacertada característica de la estrategia de implantación de la reforma fue la de no mostrar productos concretos en el corto plazo, lo que puso en riesgo su supervivencia entre 1993 y 1997.

En el ámbito normativo, las estrategias de implementación legal adoptadas en 1990 no redimensionaron sus criterios en tanto los procesos no avanzaban como se había planificado inicialmente. De esta manera, hubo un desfase entre procedimientos operativos y normas que incentiven un proceso gradual de implementación.

c. Factores institucionales y apoyo político

En procesos de reforma, las condiciones iniciales hacen que el papel de las instituciones no sea muy relevante. Sin embargo, el transcurso del tiempo obliga indefectiblemente a consolidarlas para asegurar su éxito.

En Bolivia, durante el período de análisis, las instituciones cambiaron sustancialmente, ya que pasaron de un esquema de fuerte centralismo a un proceso de descentralización. Cambios menores representaron la creación y eliminación consecutiva de ministerios en el Poder Ejecutivo.

Esta dinámica provocó una continua modificación de normas y actores, lo que redundó en la formación de una institucionalidad poco profunda para la inserción de la reforma y jugó definitivamente en contra de las limitadas bondades que ésta empezaba a mostrar.

Según la evidencia recopilada en este estudio, a inicios de la reforma (1990-1993) se apreció una elevada falta de capacidad administrativa en todos los niveles de la administración pública. Esta empeoró entre 1994 y 1997 con el proceso de descentralización y participación popular ya mencionado.

La disminución del clientelismo político y la implantación gradual del Servicio Civil afectaron positivamente la implementación de los nuevos sistemas, como era de esperar.

Respecto del comportamiento de los servidores públicos, se observó en ellos ciclos de resistencia y apropiación. Para la reforma, los ciclos fueron más exitosos cuanto más profundos fueron los cambios realizados (1990-1993 y 1999-2001).

Uno de los requisitos básicos para encarar reformas en la administración financiera pública es el firme, explícito y permanente apoyo político del más alto nivel. La implantación de los nuevos sistemas no contó con ese apoyo y la reforma, como política de Estado, tuvo altas y bajas en el período analizado. El lapso de mayor indefinición correspondió a 1994-1997, lo que promovió importantes retrocesos.

En este punto, la reflexión más importante se centra en la relación entre el esfuerzo de modernizar la administración pública y la coyuntura que vivió el país. La viabilidad de la reforma se vio sustancialmente condicionada por reformas macro de carácter

político, económico, social e institucional. En esos procesos, los nuevos sistemas no resultaron funcionales a los objetivos prioritarios de las políticas del Estado boliviano.

d. Responsabilidad por los resultados

La Ley núm. 1.178 de 1990 replantea el concepto de responsabilidad al establecer una relación de causalidad entre recursos públicos asignados y resultados esperados; instrumentalización que la reforma internaliza en su desarrollo conceptual.

Al inicio de la reforma, en algunas gestiones, el presupuesto público contenía estimaciones de posibles resultados de programas y proyectos. Sin embargo, no había ni instrumentos ni institucionalidad mínima para realizar su seguimiento. Así, esta información no sirvió como base para la toma de decisiones en ningún momento.

La dificultad de aplicar los resultados a las decisiones presupuestarias es particular porque los primeros «escapan» habitualmente del control directo de las entidades que ejecutan programas. De manera que es más productivo pensar los resultados como señales direccionales y no como afirmaciones de causalidad.

La evidencia muestra que la evaluación es un ejercicio de prueba-error y su implementación efectiva implica aprender de la experiencia y verificar las hipótesis sobre la forma cómo operan los modelos teóricos en la práctica.

En el plano de la estructura del Presupuesto Público, la evaluación de resultados enfrenta varias restricciones que hacen poco probable su concreción: la opacidad e inflexibilidad del gasto presupuestario y las que surgen de la economía política.

Si bien se reconoce el potencial teórico de la evaluación de resultados, aún subsisten restricciones que no permiten continuar con la estrategia de conseguir este objetivo a partir de un módulo del SIGMA. Sin embargo, se debe realizar la evaluación de resultados. La pregunta inmediata es por dónde empezar y qué cobertura real deberá tener un instrumento de esa naturaleza.

Dadas las características institucionales y normativas imperantes en Bolivia, y aunque no hay una respuesta única para este tema, lo más apropiado parece ser comenzar con un «proceso gradual de evaluaciones estratégicas» en sectores, instituciones, programas y/o proyectos específicos.

La planificación de la modernización del sector público debe priorizar esta problemática y su estudio necesita un análisis detallado de lo que al Estado le interesa evaluar con profundidad.

No menos importante es incluir dentro de las evaluaciones, algunas dirigidas a las reglas, conductas y procedimientos. En muchos casos, su evaluación es más estratégica que la evaluación de proyectos o programas.

En el ámbito de la descentralización que caracteriza a Bolivia, la evaluación tiene evidentes dimensiones políticas. No parece conveniente asignar esta función al Ministro de Hacienda. Una opción es otorgar este poder al Ministerio de Presidencia.

La falta de transparencia, oportunidad, utilidad, cobertura significativa y evaluación de resultados detectados en los nuevos sistemas debería llamar la atención de:

- Los organismos financiadores internacionales.
- El Poder Ejecutivo.
- El Poder Legislativo (central, descentralizado y local).
- La Contraloría General de la República.
- Los partidos políticos.
- Los ciudadanos.

Las entidades multilaterales han cumplido una encomiable labor al apoyar el desarrollo de las llamadas reformas de segunda y tercera generación relacionadas con la administración del Estado. Uno de los temas pendientes de investigación es determinar los montos gastados por los organismos internacionales vs. los resultados obtenidos. El presente estudio pretendió realizar este análisis, pero no obtuvo éxito debido fundamentalmente a limitaciones en las fuentes de información local e internacional.

Sobre los cimientos ya existentes, hay que intentar el desarrollo de una «segunda fase», focalizada en evaluaciones estratégicas a implementarse de manera gradual. Todo ello dentro del contexto de los programas de modernización de cada país y de sus respectivos entornos institucionales y políticos.

Tras diez años de implementación de la Ley de Responsabilidad por la Función Pública, no se ha conseguido desarrollar instrumentos que identifiquen los resultados alcanzados en un período determinado y que son tan importantes para la gestión del Estado. Lo anterior debería llamar la atención del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la Contraloría General de la República, en el entendido de que cada uno tiene un objetivo común establecido en la Constitución Política del Estado y las normas legales vigentes: «evaluar la gestión pública».

Es necesario pasar de la exclusiva preocupación en torno a «la eficiencia», «la productividad», «los procedimientos» y «los gastos»; a tomar en cuenta a «los beneficiarios», «la efectividad», «los impactos», «la calidad de vida» y, en general, «los resultados» de una gestión.

Los partidos políticos per se, la Contraloría General de la República y los poderes Ejecutivo y Legislativo deben tomar posición en el déficit de instrumentos de evaluación descrito y realizar un análisis integral de la reforma, identificando las causas que impidieron alcanzar sus objetivos iniciales y las perspectivas de conseguirlos en un plazo determinado. Pero, fundamentalmente, deben coordinar acciones para establecer un sistema de evaluación que proporcione información de «los resultados que tienen importancia para los ciudadanos» y recobrar, así, el espíritu de la Ley núm. 1.178.

Dado que la reforma «sólo» proporciona información del ámbito financiero (característica similar a la observada en instrumentos de semejante naturaleza desarrollados en América Latina), los esfuerzos de implantación deben «reorientarse y circunscribirse» a procesar este tipo de información; campo que no se ha explotado razonablemente de acuerdo con los resultados de este estudio. Ir más allá dispersaría esfuerzos y energías que pondrían en peligro la propia supervivencia de la reforma.

En esta misma línea, y tras identificar que la evaluación del manejo del sector público resultó ser considerablemente más difícil que lo anticipado no sólo en Bolivia, sino que también en el conjunto de países que implementó instrumentos semejantes, se debe abandonar la idea de obtener eficaces instrumentos de seguimiento y evaluación de resultados de la gestión pública a partir de los denominados Sistemas Integrados de Administración Financiera.

A la pregunta: ¿Los sistemas integrados son viables en el corto y mediano plazo? La respuesta es «sí» siempre que nos refiramos al ámbito financiero de su aplicación. Sin embargo, la respuesta es «no» si los consideramos como un «instrumento de gestión orientado a la evaluación de resultados».

X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALIAGA, VIANKA (2002). «Las instituciones presupuestarias y el desempeño fiscal en Bolivia: análisis de las mejores prácticas y relación con la institucionalidad presupuestaria chilena». Memoria para optar al Grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile, enero, Santiago de Chile.
- BANCO MUNDIAL (2002). *Project appraisal document on a proposed loan for a public expenditure management project, to the Republic of Chile*. Banco Mundial, Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (1999). *Project appraisal document on a proposed adaptable program credit for an institutional reform project, to the Republic of Bolivia*. Banco Mundial, Reporte s. d., marzo, s/l.
- BERTHIN, GERARDO (1999). «Evolución de las instituciones estatales», en *Bolivia en el siglo XX*. Harvard Club Bolivia, noviembre, La Paz, Bolivia.
- BRUSA, JOSÉ (1997). «Gerencia Financiera Pública». Departamento de Integración y Programación Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, s/l.
- CEPAL (2001). «Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas». *Serie Seminarios y Conferencias, núm. 8*. Ilpes, mayo, Santiago de Chile.
- CEPAL (1998). *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*. Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Naciones Unidas.
- DIAMOND, JACK (2002). «The micro basis of budget system reform: the case of transitional economies». Working Paper WP/02/105. Fondo Monetario Internacional, junio, Washington D.C.
- ERBAS, NURI (2002). «Primer on reforms in a second-best ambiguous environment: a case for gradualism». Working Paper WP/02/50. Fondo Monetario Internacional, marzo, Washington D.C.
- FIGUEROA, RAMÓN (2002). «Los avances y potencialidades de los sistemas de administración financiera del sector público». En XIV Seminario Regional de Política Fiscal. Compendio de documentos. Cepal, enero, Santiago de Chile.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2001). *Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal*. Fondo Monetario Internacional, febrero, Washington D.C.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1998). *Manual de transparencia fiscal*. Fondo Monetario Internacional, noviembre, Washington D.C.

- GUTIÉRREZ, RICARDO (1990). *Módulo Gubernamental*. Safco - Consorcio Berger Int.-Vinterc AC., noviembre, La Paz, Bolivia.
- HAVRYLYSHYN, OLEH (2001). «Recovery and growth in transition: a decade of evidence». *IMF Staff papers*, vol. 48, Special Issue. FMI, Washington D.C.
- MAKÓN, MARCOS (2000). «Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina». *Serie Gestión Pública núm. 3*. Ilpes, marzo, Santiago de Chile.
- MINISTERIO DE HACIENDA DE BOLIVIA (2000). «Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa. SIGMA. Modelo Conceptual». Proyecto Ilaco - Banco Mundial. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE HACIENDA DE BOLIVIA (2001). «Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa. SIGMA. Modelo Conceptual». Proyecto Ilaco - Banco Mundial. La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE HACIENDA DE CHILE (2001). «Evaluación de Programas. Notas Técnicas». Dirección de Presupuestos, diciembre, Santiago de Chile.
- OECD (2002). *Governing for results*. OECD - PUMA, marzo, París.
- OECD (2001). *OECD best practices for budget transparency*. OECD - PUMA, mayo, París.
- OECD (1997). *Budgeting for the Future*. OECD. s. d., París.
- PROYECTO ILACO II (2000). «Diseño Informático del SIGMA». Mimeo, noviembre, s/l.
- SCRIVEN, MICHEL (1997). «Truth and objectivity in evaluation», en Eleanor Chelimsky y Williams Shadish (compiladores) *Evaluation for the 21st Century: A handbook*.
- SHICK, ALLESN (2002). «¿La presupuestación tiene algún futuro?», en *Serie Gestión Pública, núm. 21*. Ilpes, mayo, Santiago de Chile.
- STIGLITZ, JOSEPH E. (1999). «Whither reform: ten years of transition», en *The World Bank Economic Review*, septiembre. Banco Mundial, Washington D.C.
- WIESNER, EDUARDO (2001). «Función de coordinación de planes, programas, estrategias y proyectos», en Seminario Cepal de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas. *Serie Seminarios y Conferencias núm. 8*. Ilpes, mayo, Santiago de Chile. Thousand Oaks, SAGE Publications, California.

XI. ESTUDIOS DE CASO

PUBLICADOS EN 1996

Estudio de Caso N° 1
LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.
César Pastore Britos.

Estudio de Caso N° 2
AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).
Fernando Correa Alsina.

Estudio de Caso N° 3
EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.
Walter Orellana Rocha.

Estudio de Caso N° 4
EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.
Ramón Borges Méndez.

Estudio de Caso N° 5
INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.
Patricia Noda Vide.

Estudio de Caso N° 6
EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.
María Lila Iwasaki.

Estudio de Caso N° 7
LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?
Cristián Saieh Mena.

Estudio de Caso N° 8
DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.
Sandra Lerda y Francisco Sabatini.

Estudio de Caso N° 9
CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.
Soledad Ubilla.

Estudio de Caso N° 10
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.
Cecilia Montero y Carlos Vignolo.

Estudio de Caso N° 11
CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.
Claudio Orrego Larraín.

PUBLICADOS EN 1997

Estudio de Caso N° 12
MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.
Fernando Díaz Mujica.

Estudio de Caso N° 13
GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.
Liliana Cannobbio Flores.

Estudio de Caso N° 14
LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.
Luis Gonzalo Urcullo Cossío.

Estudio de Caso N° 15
GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.
Alejandra Faúndez Meléndez.

Estudio de Caso N° 16
ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.
Julio Waldo López Aparicio.

Estudio de Caso N° 17
LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUATORIANO.
Luis Esteban Lucero Villarreal.

Estudio de Caso N° 18
LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.
Marvin Francisco Discua Singh.

PUBLICADOS EN 1998

Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Juan Carlos Cortázar Velarde.

Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

Claudio Rodolfo Rammsy García.

Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

Michel-Ange Pantal.

Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL, (ISAPRES).

Cecilia Má, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.

Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

Juan Enrique Vargas Viancos.

Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

David Mieres Valladares.

Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

Alejandro Esteban Rodríguez.

Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

Georgina Paniagua Ramírez.

Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

Sixto Carrasco Vielma.

Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.

Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

José Antonio Terán Carreón.

Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

Ana María Güémez Perera.

Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

Claudia Muñoz Salazar.

PUBLICADOS EN 1999

Estudio de Caso N° 32

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

Nelson Shack Yalta.

Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE - BARRIO ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

María Gabriela Rubilar Donoso.

Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ

Cecilia Má Cárdenas.

Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS

Ricardo Cordero Vargas.

PUBLICADOS EN 2000**Estudio de Caso N° 36**

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Luzmari Martínez Reyes.

Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ 1995 - 1997

Pablo Franky Méndez.

Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997)

Urby Pantoja Vásquez.

Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

Irma Miryam Monasterolo.

Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN

César Chanamé Zapata.

Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA

Teresa Reinaga Joffré.

Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989)

Justo Tovar Mendoza.

Estudio de Caso N° 43

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981 - 1989 Y 1990 - 1998

Julio Castro Sepúlveda.

Estudio de Caso N° 44

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO

Danae de los Ríos Escobar.

Estudio de Caso N° 45

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA

Jorge Menéndez Gallegos.

Estudio de Caso N° 46

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA

Jorge Ríos Cueto.

Estudio de Caso N° 47

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA

Edgar Rojas Calderón.

Estudio de Caso N° 48

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

Irma Lorena Dueñas Pacheco.

Estudio de Caso N° 49

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA

Tatiana Genuzio Patzi.

Estudio de Caso N° 50

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE

Roberto Godoy Fuentes.

Estudio de Caso N° 51

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL

John Vela Guimet.

Estudio de Caso N° 52

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Juan Salamanca Velázquez.

PUBLICADOS EN 2001

Estudio de Caso N° 53
EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA
Raquel del Carmen Aguirre.

Estudio de Caso N° 54
LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ
Humberto Rosso Morales.

Estudio de Caso N° 55
EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?
Emilio Porta Pallais.

Estudio de Caso N° 56
SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE
Juan Pablo Severin Concha.

Estudio de Caso N° 57
FORMACIÓN DOCENTE
CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN DE PROFESORES (CERP)
Juan Eduardo Serra Medaglia

Estudio de Caso N° 58
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. EL CASO CHILENO (1994 - 2000)
Alvaro Vicente Ramírez Alujas

Estudio de Caso N° 59
CONTENCIÓN DE COSTOS EN MEDICAMENTOS
LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO CHILENO
Lucas Godoy Garraza

Estudio de Caso N° 60
LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNABILIDAD
Fernando Pachano Ordóñez

PUBLICADOS EN 2002

Estudio de Caso N° 61
EL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE: ANÁLISIS DEL AMBIENTE INSTITUCIONAL
María Andrea Salazar Mejía

Estudio de Caso N° 62
REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA: EVALUACIÓN DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN
Cinthya Arguedas Gourzong

Estudio de Caso N° 63
LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LO ESTATAL: EL CASO DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL EJE CAFETERO, FOREC, EN COLOMBIA
Jorge Iván Cuervo Restrepo

Estudio de Caso N° 64
INSERCIÓN LABORAL JUVENIL: ANÁLISIS DE VARIABLES RELEVANTES Y PERSPECTIVAS DE POLÍTICA
Sergio Antonio Ibáñez Schuda

Estudio de Caso N° 65
LA DEMANDA POR JUSTICIA UN PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA
Rafael Mery Nieto

Estudio de Caso N° 66
ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LA ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE EN EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DE CHILE
Carlos René Martínez Calderón

Estudio de Caso N° 67
ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR GÉNERO Y ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN DEL EMPLEO FEMENINO EN EL SECTOR TERCIARIO
Paula Ximena Quintana Meléndez

Estudio de Caso N° 68
RENDIMIENTO ESCOLAR EN CHILE EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS: ¿QUÉ NOS MUESTRA LA NUEVA EVIDENCIA?
Claudia Marcela Peña Barría

Estudio de Caso N° 69
DETERMINACIÓN DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS RESULTADOS ESCOLARES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL PERÚ
José Carlos Chávez Cuentas

PUBLICADOS EN 2003**Estudio de Caso N° 70**

COSTA RICA: IMPORTANCIA Y PERSPECTIVAS DEL
TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHILE

Leonardo José Salas Quirós.

Estudio de Caso N° 71

DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE EMPLEADOS DEL
SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO DE CHILE EN LOS
AÑOS 1990 Y 2000

Paula Daniela Bustos Muñoz