

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL
DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Nº 48

Marzo - Abril 2002



ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

Avenida Belgrano 1370, Piso 5º. (C1093AAO)
Buenos Aires, Argentina
Tel / Fax: (5411) 4381-2139/9386
E-Mail: info@asip.org.ar
www.asip.org.ar

NÓMINA DE AUTORIDADES

CONSEJO DIRECTIVO:

Presidente: María Jesús Sáez López (España)
Vicepresidente 1ro.: Alberto Feo (Argentina)
Vicepresidente 2do.: Ángel Rodríguez Tello (Guatemala)
Secretario: Jorge Cuevas Morales (Ecuador)
Vocal Titular 1ro.: Carlos González (Panamá)
Vocal Titular 2do.: Edmundo Conde Zamorano (Colombia)
Vocal Suplente 1ro.: Bennett Díaz Figueroa (Puerto Rico)
Vocal Suplente 2do.: Carlos Altamirano Toledo (México)
Vocal Suplente 3ro.: Juan Carlos Camacho (Bolivia)
Vocal Suplente 4to.: Miriam Peralta (Cuba)
Vocal Suplente 5to.: Adrián Gómez (Honduras)
Vocal Suplente 6to.: Francisco Mena (Nicaragua)

CONSEJO DELIBERANTE:

Presidente: Antonio Amado (Brasil)
Vicepresidente 1ro.: Eduardo Aguilera Araujo (Venezuela)
Vicepresidente 2do.: Rosalía Bravo (Costa Rica)
Secretaria: Flora Rojas Ortigoza (Paraguay)

AUDITORES:

Auditor Titular: Oscar Berrueta Colombo (Uruguay)
Auditor Suplente: Gonzalo Valdivia (Chile)

SECRETARIA EJECUTIVA:

Secretario Ejecutivo: Eduardo Delle Ville (Argentina)
Director de Capacitación: Marcelo Luis Acuña (Argentina)

**REVISTA
INTERNACIONAL
DE
PRESUPUESTO
PÚBLICO 48**

MARZO / Abril 2002

AÑO XXIX

Nº 48

Revista Internacional de PRESUPUESTO PÚBLICO

Marzo - Abril 2002

Comité Editorial

Consejo de Redacción:

ANTONIO AMADO, *Asociación Brasileña
de Presupuesto Público.*

ROBERTO MARTIRENE, *Asociación Argentina
de Presupuesto Público.*

OSCAR BERRUETA COLOMBO, *Asociación Uruguaya
de Presupuesto Público*

MARÍA JESÚS SAEZ LÓPEZ, *Asociación Española
de Presupuesto Público*

Director:

EDUARDO DELLE VILLE, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público*

Secretario de Redacción:

MARCELO LUIS ACUÑA, *Asociación Internacional
de Presupuesto Público.*

Propósito y objetivos: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* es editada por la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP) y tiene como objetivos divulgar y fomentar las prácticas y los marcos teóricos que ayuden a aumentar la eficacia y estimular el desarrollo de modernas técnicas presupuestarias. Se publica periódicamente en forma cuatrimestral.

Editor Responsable: Asociación Internacional de Presupuesto Público.

Colaboraciones: La *Revista Internacional de Presupuesto Público* acepta colaboraciones de autores vinculados a las asociaciones miembros de la ASIP. Los artículos no deberán, en lo posible, exceder las veinte páginas tamaño carta escritas a doble espacio y deberán ser remitidos a la sede de la ASIP en la ciudad de Buenos Aires.

Suscripciones: La suscripción a la *Revista Internacional de Presupuesto Público* se realiza en la sede Buenos Aires de la ASIP consignando los siguientes datos:

Nombre _____

Números solicitados _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____ Teléfono _____

Números atrasados: Los números atrasados pueden ser solicitados a la sede de la organización en Buenos Aires conforme a las condiciones indicadas para las suscripciones.

ÍNDICE

Nota editorial 7

Artículos:

Evaluación de programas e indicadores de desempeño.
Transparencia y mejoramiento de los procedimientos
para la discusión presupuestaria
Marcela Guzmán 9

Nuevos ámbitos de la fiscalización de las
entidades públicas
Vicente Montesinos Julve 67

Políticas y normas relativas a la deuda
John Petersen y Thomas McLoughlin 115

Nota editorial

Quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones con relación a la asignación de recursos públicos a través de los presupuestos para el sector público, deben tener en cuenta también cuáles son las verdaderas posibilidades de ejecutar el gasto con eficacia. En la actualidad es imprescindible contar con mecanismos y sistemas que aseguren que la voluntad de los poderes del Estado no sólo se vea expresada en los presupuestos, sino que, además, pueda cumplirse cabalmente.

A esto se suma que cada vez son mayores las exigencias en materia de disciplina y responsabilidad fiscal frente a los ciudadanos, que son quienes pagan sus impuestos y quieren, por lo tanto, recibir resultados colectivos más satisfactorios por parte del Estado a cambio de esa contribución individual. Por esta razón adquieren una creciente significación todos los esfuerzos que tienen por objetivo evaluar el verdadero desempeño de los programas mediante diferentes indicadores.

La introducción de normas y sistemas que faciliten una permanente aproximación al concepto de *calidad total* en la prestación de los servicios públicos constituye, por ejemplo, un aspecto central en los esfuerzos que debe realizar el sector público con la finalidad de optimizar el rendimiento de los recursos previstos en los presupuestos. Este concepto, que aparece por primera vez esbozado en el sector privado en Japón en la década del cincuenta, siendo posteriormente adoptado por los Estados Unidos en los ochenta, se ha ido trasladando en mayor o menor grado, según los países, al sector público. Se trata, por lo tanto, de lograr que el Estado incorpore a su accionar modernos criterios y metodologías que aseguren mejores resultados.

A partir de la gran importancia que estos temas tienen en el manejo del sector público, la *Revista Internacional de Presupuesto Público* contribuye a esta discusión tan importante exponiendo los enriquecedores aspectos que aportan las experiencias de Chile y España en esta materia.

Se incluye en este número un importante artículo titulado *Evaluación de programas e indicadores de desempeño*, en el que su autora, **Marcela Guzmán**, economista jefa de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, analiza la utilización de diferentes instrumentos para evaluar el desempeño de las instituciones públicas a fin de incorporar nuevos elementos y juicios evaluativos que permitan mejorar la situación de partida.

En un trabajo que lleva por título *Nuevos ámbitos de la fiscalización de las entidades públicas*, **Vicente Montesinos Julve**, miembro del Registro Oficial de Auditores de Cuentas de España, estudia la incidencia de un nuevo modelo de gestión pública basado en el equilibrio financiero estable, la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y la transparencia sobre el control de las entidades públicas.

Por último, el ensayo de **John Petersen y Thomas McLoughlin** titulado *Políticas y normas relativas a la deuda*, tiene por objetivo analizar las principales características, los puntos a decidir y los actores de la emisión de deuda convencional a largo plazo vendida para el objetivo tradicional de financiar bienes de capital en gobiernos locales.

La *Revista Internacional de Presupuesto Público* coloca nuevamente en el centro del debate temas de crucial importancia, tratados con experiencia y conocimiento por expertos de diversos países, para arribar, mediante este fecundo intercambio, por el método comparativo, a conclusiones que enriquezcan la visión de quienes tienen la responsabilidad de administrar el sector público.

Evaluación de programas e indicadores de desempeño

Transparencia y mejoramiento de los procedimientos para la discusión presupuestaria*

Marcela Guzmán S.**

I. Introducción

Los interrogantes que surgen frente al desafío de evaluar el desempeño de las instituciones públicas y sus acciones se pueden sintetizar en dos preguntas fundamentales: ¿a través de qué instrumentos es posible efectuar esta función?; y ¿cómo incorporamos los juicios evaluativos que surjan de tales evaluaciones en acciones que mejoren la situación? Las respuestas a estas preguntas no son fáciles. En efecto, como está ya ampliamente documentado¹, la evaluación de las acciones de dichas instituciones enfrenta las siguientes características del sector público.

- La amplitud y ambigüedad en la definición de sus objetivos, debido en muchos casos a la larga data de las instituciones y/o a la lógica del proceso político, derivando en una alta heterogeneidad de productos y beneficiarios asociados.
- La vinculación compleja entre productos y resultados, es-

* El presente documento sistematiza la experiencia de diferentes iniciativas desarrolladas en la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile.

** Economista, Jefa de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile.

¹ Para mayores antecedentes ver Marcel (1999) y Mayne, J. y Zapico-Goñi (2000).

tos últimos en muchos casos diversos, con dimensiones cualitativas difíciles de objetivar, con efectos no siempre observables en periodos de tiempo compatibles con los tiempos que imponen los procesos administrativos o las agendas políticas, y en otros casos con efectos finales no completamente controlables producto de variables externas.

- La ausencia de una relación transaccional con el beneficiario, debido a que muchos de los productos o servicios se proveen gratuitamente o con significativos subsidios que impiden una adecuada expresión de la valoración de los productos o servicios por parte de los usuarios, lo que también dificulta disponer de un indicador de resultados de gestión agregado. Contrariamente a lo que ocurre con el sector privado, donde las ventas son un indicador claro de aceptación y el balance un indicador agregado de resultados.

Los problemas recién mencionados se traducen en serias dificultades para los tomadores de decisiones de asignación de los recursos públicos, en un escenario de exigencias cada vez mayores de disciplina fiscal y de responsabilidad por la calidad del gasto frente a la ciudadanía. Esto ha traído como consecuencia, en los últimos años, un gran auge de los desarrollos teóricos y prácticos en relación a la evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria o presupuesto por resultados².

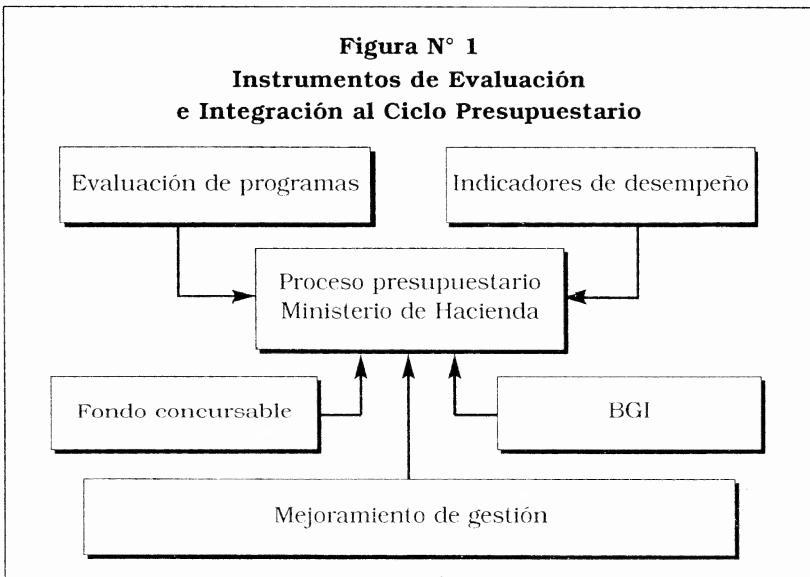
Chile no escapa de los problemas recién señalados ni de la necesidad de mejorar su desempeño. Por esto, durante los últimos años, como parte de un conjunto más amplio de iniciativas de mejoramiento de la gestión pública, el Ministerio de Hacienda ha desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos con el objeto de hacer más transparente y mejorar el análisis y formulación del presupuesto público, y por tanto de las decisiones en materia de asignación de recursos a los diferentes programas, proyectos e instituciones (ver figura N°1). Dichos instrumentos se han perfeccionado en el tiempo, incorporando además nuevos ele-

² Para mayores antecedentes ver OECD (2001a), OECD (2001b), Banco Mundial (1998), World Bank y Mayne, J. y Zapico-Goñi (2000).

mentos innovadores. Todos ellos enfatizan la búsqueda de resultados, compromisos y transparencia en la gestión, y forman parte de un proceso gradual de cambio de práctica de la gestión pública.

A partir de la elaboración del presupuesto 2001 se ha contado con información evaluativa de un conjunto de programas, se incorporaron indicadores de desempeño de los Servicios Públicos y se creó un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable), al cual postulan en un formato estandarizado las iniciativas nuevas, y las ampliaciones o reformulaciones sustantivas de programas existentes. Adicionalmente, en esta misma línea, a partir del año 2001 se incorporó el desarrollo de evaluaciones en profundidad, las que serán utilizadas en la elaboración del próximo presupuesto.

Por otra parte, se dio un nuevo impulso a la elaboración de balances institucionales a través de los Balances de Gestión Integral (BGI) creados en el año 1997, y se estableció una nueva instancia de evaluación de la ejecución presupuestaria que precede a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos en el Congreso Nacional.



En este documento se describen los instrumentos Indicadores de Desempeño, Programa de Evaluación, –que incluye Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) y Evaluaciones en Profundidad–, y la Presentación de Iniciativas al Fondo Concursable. Se presentan los principales elementos que han caracterizado sus desarrollos, se destacan los elementos conceptuales y metodológicos centrales, su vinculación con el ciclo presupuestario y los principales avances, aprendizajes y resultados de este proceso iniciado hace ya siete años.

II. Indicadores de desempeño

1. Puesta en marcha y desarrollo de los indicadores de desempeño

1.1 Objetivos y requisitos

La incorporación de indicadores y metas de desempeño al proceso presupuestario se inició en el año 1994³, con el objeto de disponer de información del desempeño de las instituciones y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional. Si bien esta línea se discontinuó entre los años presupuestarios 1999-2000⁴, hasta el año 1998 se vio incrementado el número de instituciones integradas a este trabajo. A partir del proceso de

³ La iniciativa de incorporar indicadores de desempeño en el presupuesto tiene su base en el Plan Piloto de Modernización de la Gestión en Servicios Públicos llevado a cabo por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en el año 1993, y en el que participaron cinco instituciones. El producto final de este plan era obtener indicadores de gestión y la construcción de un sistema de control de gestión en cada institución.

⁴ En el año 1998 se inició la aplicación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (Ley N° 19.553). Dichos programas incorporaron indicadores y metas asociando su cumplimiento a un incentivo monetario para los funcionarios. La exigencia de los indicadores propuestos fue baja y de difícil verificación. Los programas, que cubren a la mayoría de las instituciones públicas, fueron reformulados en el año 2000 (ver recuadro N°5) .

formulación del proyecto de presupuestos 2001 los indicadores de desempeño fueron reincorporados a dicho proceso, reafirmando su objetivo original⁵.

Los indicadores de desempeño son una herramienta que entrega información cuantitativa respecto del logro o resultado en la entrega de los productos (bienes o servicios) generados por la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, la cual, comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar desempeño.

Los indicadores de desempeño incorporados en el presupuesto incluyen una meta o compromiso; así, el resultado de los indicadores permite inferir una medida del logro de las metas propuestas. Estas metas pueden estar directamente relacionadas con alguno de los productos (bienes o servicios) que ofrece la institución, o tener un carácter más amplio que englobe todo su quehacer.

Los indicadores de desempeño deben cumplir algunos requisitos básicos para una correcta definición, entre los cuales se destacan la pertinencia, la independencia de factores externos, la comparabilidad, requerir de información a costos razonables, ser confiables, simples y comprensivos y constituir información de carácter público.

Los indicadores deben cubrir los aspectos más significativos de la gestión, privilegiando los principales objetivos de la organización, pero su número no puede exceder la capacidad de análisis de quienes los van a usar.

La continuidad de esta línea de trabajo, entendiéndola como un proceso, permitirá en los próximos años contar con más y mejores indicadores, lo que crecientemente enriquecerá el compromiso y evaluación de desempeño de las instituciones, contribuyendo a la transparencia y a una mejor calidad del gasto.

⁵ Se exceptúan algunos Servicios en los que, debido a que su misión no comprende la ejecución directa, o a través de terceros, de productos o servicios a usuarios, resulta más difícil evaluar su desempeño a través de indicadores.

1.2 Focos de los indicadores de desempeño y elementos metodológicos

1.2.1 Dimensiones o focos del desempeño

Las dimensiones o focos de la gestión de una institución que son factibles y relevantes de medir a través de un indicador son su eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio. A continuación se describen cada uno de estos conceptos:

- a) *Eficacia*. Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el área, o la institución como un todo, está cumpliendo con sus objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. Es posible obtener medidas de eficacia, en tanto exista la claridad respecto de los objetivos de la institución.
- b) *Eficiencia*. Describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. En otros términos, se refiere a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones del servicio utilizando el mínimo de recursos posibles.

En el ámbito de los servicios públicos existen muchas aproximaciones a este concepto. En general, se pueden obtener mediciones de productividad física relacionando el nivel de actividad, expresado como número o cantidad de acciones, beneficios o prestaciones otorgadas, con el nivel de recursos utilizados (gasto en bienes y servicios, dotación de personal, etc.).

Otro tipo de indicadores de eficiencia es el que relaciona volúmenes de bienes y servicios, o recursos involucrados en su producción, con los gastos administrativos incurridos por la institución.

- c) *Economía*. Este concepto se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de su misión institucional.

En el marco de la misión institucional, la administración de recursos exige siempre el máximo de disciplina y cuidado en

el manejo de la caja, del presupuesto, de la preservación del patrimonio y de la capacidad de generar ingresos.

Algunos indicadores de economía de una institución pueden ser su capacidad de autofinanciamiento, la eficacia en la ejecución de su presupuesto o su nivel de recuperación de préstamos.

d) *Calidad del Servicio*. La calidad del servicio es una dimensión específica del concepto de eficacia que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios. Son atributos de los productos (bienes o servicios) entregados, tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.

Recuadro N° 1

Ejemplos de indicadores de desempeño por dimensión

A. EFICACIA

1. Porcentaje de cambio en la calidad de vida de los Agricultores (Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAPI)
2. Porcentaje de niños obesos menores de 6 años bajo control (Subsecretaría de Salud)

B. EFICIENCIA

1. Promedio de Fiscalizaciones por Fiscalizador (Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional)
2. Promedio mensual de reclamos resueltos por funcionario (Superintendencia de Electricidad y Combustibles, SEC)

C. ECONOMÍA

1. Porcentaje de recursos aportados por terceros (Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA)
2. Porcentaje de Cobranza (Comisión Chilena de Energía Nuclear, CCHEN)

D. CALIDAD

1. Tiempo promedio de entrega de viviendas (Servicio de Vivienda y Urbanización, SERVIU)
2. Tiempo promedio de solicitudes de Bonificación (Corporación Nacional Forestal, CONAF)

Algunas relaciones que reflejan este concepto son, por ejemplo, el número de reclamos sobre el total de casos atendidos, el tiempo de tramitación de beneficios, y el de espera en oficinas de atención de público o velocidad de respuesta ante cartas, las llamadas o reclamos por parte de los usuarios.

Ejemplos de indicadores para cada dimensión descrita se presentan en el recuadro N° 1.

1.2.2 Consideraciones metodológicas para la elaboración de indicadores

En el marco de los requisitos definidos para la elaboración de indicadores de desempeño y con el objeto de optimizar dicho proceso y orientar las acciones necesarias para avanzar en las mediciones, la identificación y elaboración de indicadores considera los aspectos y elementos que se señalan a continuación:

- (i) *Temporalidad.* La identificación de los indicadores de desempeño deben considerar el momento en que los diferentes resultados deberían ocurrir, dependiendo de la naturaleza de los objetivos (procesos / productos / resultados), y por tanto comenzar a medirse.

Esto es particularmente importante en el caso de productos (bienes o servicios) cuyos resultados son de mediano y largo plazo en relación a los años de su implementación, y por tanto, si bien es posible identificar indicadores éstos no podrán ser medidos en lo inmediato. No obstante, su identificación orientará la definición de los procesos y desarrollos necesarios para obtener la información para las mediciones, cuando sea técnicamente recomendable realizarlas.

- (ii) *Fuentes de información.* Una vez identificado el ámbito en el que se deben elaborar indicadores es necesario también tener presente cuál debería ser la forma de obtención de la información para efectuar las mediciones. En muchas oportunidades la información requerida para las mediciones constituye información que, razonablemente, debe formar parte de los procesos regulares de gestión de los pro-

gramas o iniciativas, y por tanto obtenerse a través de instrumentos de recolección de información que formen parte de las actividades del programa, ya sea a nivel censal o muestral, recogidos como estadísticas del programa, a través de encuestas, pautas de observación, etc., dependiendo del aspecto a medir. En estos casos las fuentes de obtención de información son identificables, aunque no estén disponibles, y por tanto deben ser diseñadas o rediseñadas con el objeto de obtener las mediciones. La periodicidad de las mediciones en estos casos puede tener una mayor frecuencia (anual, semestral, trimestral, etc.).

En otras oportunidades el ámbito de la medición es más complejo, requiriéndose por lo tanto de procesos también complejos y costosos de recolección y procesamiento de la información a través de la aplicación de metodologías específicas, para lo cual deben efectuarse estudios o evaluaciones. Si este es el caso quizás las mediciones no podrán obtenerse a través de procesos regulares de obtención de información, afectando también la periodicidad de medición de los indicadores. En estos casos es altamente recomendable identificar el o los momentos más oportunos para efectuar las mediciones, atendiendo a lo señalado anteriormente en el punto de temporalidad.

Finalmente, en situaciones quizás excepcionales, pudiera ocurrir que no exista una metodología que mida razonablemente los efectos de un programa o componente, o bien ésta sea lo suficientemente costosa de manera que no resulte recomendable su utilización en comparación con el monto del programa y/o los vacíos de información que pretende llenar (los beneficios de obtenerla).

Teniendo en consideración los elementos anteriores, una propuesta de elaboración de indicadores debe permitir disponer de indicadores factibles de medir, en momentos adecuados al desarrollo del programa y, por tanto, de los beneficios esperados de él, y con una periodicidad que equilibre adecuadamente las necesidades de información con los recursos (técnicos y financieros).

1.2.3 Presentación de indicadores en el presupuesto

La presentación de los indicadores y sus metas anuales se efectúa identificando, para cada indicador, el producto institucional (bienes o servicios), la fórmula de cálculo, el valor efectivo del indicador en años recién pasados, la asignación o asignaciones presupuestarias⁶ con que se vincula y los medios de verificación, como se muestra en el recuadro N° 2.

La primera columna de información permite analizar consistencia con definiciones estratégicas de las instituciones⁷. La fórmula de cálculo del indicador es la expresión matemática que permite cuantificar el nivel o magnitud que alcanza el indicador en un cierto período de tiempo (anual, semestral, etc.), de acuerdo a los valores de las variables correspondientes. La información histórica consiste en el valor efectivo del indicador y permite analizar la consistencia de la meta comprometida con la trayectoria del indicador y los recursos que se asignen en el presupuesto, de modo que el compromiso que se asuma sea exigente. Por su parte, la identificación de asignaciones presupuestarias⁸ tiene por objeto facilitar el análisis de la relación resultados-recursos, además de permitir aproximarse a dimensionar aquella parte del presupuesto que está dando cuenta de su desempeño a través de este instrumento.

1.3 Marco institucional y actores involucrados

La elaboración de indicadores y metas de desempeño constituye parte de los anexos con información que acompaña a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso Nacional. La institución responsable de tal presentación es

⁶ El indicador se puede asociar directamente a una asignación o a varias asignaciones, a un ítem o a varios ítems, a un subtítulo o a varios subtítulos, y a un programa o un conjunto de programas.

⁷ Las definiciones estratégicas son presentadas conjuntamente con la propuesta de presupuesto de cada Servicio, pudiendo provenir de procesos de planificación estratégica formulados con anterioridad por la institución o bien de otros procesos de planificación, análisis o documentos elaborados por el Servicio.

⁸ Programa, Subtítulo, Ítem o Asignación de acuerdo al Clasificador Presupuestario de la Ley de Presupuestos.

la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, como institución responsable de dicha iniciativa legislativa.

Las instituciones participan del proceso de formulación de indicadores y metas de desempeño directamente, puesto que la presentación de estos debe ser efectuada conjuntamente con la presentación de su propuesta presupuestaria. Dicha presentación es analizada en el Ministerio de Hacienda considerando dos aspectos fundamentales: las exigencias y requisitos técnicos de la formulación de indicadores, y la consistencia de las metas comprometidas y los recursos asignados. Las observaciones efectuadas son trabajadas con las instituciones para su incorporación.

1.4 Seguimiento

En el período 1994-1997 el cumplimiento de las metas de desempeño comprometidas en los indicadores fue informado al Ministerio de Hacienda por cada uno de los servicios en el período de formulación del presupuesto del año siguiente, efectuándose un análisis de los resultados. Los informes de cumplimiento en cada año fueron enviados al Congreso Nacional.

A partir de los compromisos o metas fijadas para el año 2001, el cumplimiento se informará en el Balance de Gestión Integral (ver recuadro N° 3) del año correspondiente, durante el primer trimestre del siguiente año, efectuándose a continuación las reuniones técnicas que corresponda para analizar los resultados. Los medios de verificación definidos son la base de información en esta etapa. El informe completo de cumplimiento se presentará al Congreso junto con el Proyecto de Ley de Presupuestos.

1.5 Integración al ciclo presupuestario

La etapa de análisis y formulación de indicadores y metas es realizada considerando las asignaciones de recursos que contempla el Proyecto de Ley de Presupuestos en cada caso. Por otra parte, los resultados de los indicadores y, por tanto, el cumplimiento de las metas, constituye información para el próximo período presupuestario. Al igual que en la experiencia

Recuadro N° 3
Balance de gestión integral (BGI)

Desde el año 1997 la Ley de Presupuestos ha establecido que los órganos y servicios públicos regidos por el Título II de la Ley 18.575 (Gobierno Central), tendrán la obligación de proporcionar información acerca de los objetivos, metas y resultados de su gestión. Con este fin el decreto del Ministerio de Hacienda N° 47 (1999) y sus modificaciones creó los Balances de Gestión Integral (BGI) a través de los cuales se informa de dichos resultados como cuenta pública al Congreso Nacional.

Los Balances son elaborados por los propios Servicios Públicos en el marco de las instrucciones que para estos efectos define el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos. Es esta última institución la responsable de las definiciones generales para este proceso y de su envío al Congreso Nacional.

En la elaboración de los BGI correspondientes al año 2000 se introdujeron una serie de modificaciones orientadas a perfeccionar el diseño y contenidos del instrumento, de modo de garantizar una mejor información de los resultados globales de gestión de las instituciones públicas.

Los principales aspectos que comprende este balance institucional son: i) Presentación de las definiciones estratégicas y de los resultados más relevantes de la institución, ii) Identificación de la institución en aspectos tales como; estructura organizacional, dotación, principales productos, iii) Resultados de la gestión incluyendo informe de desempeño, de gestión financiera, de recursos humanos, entre otros aspectos.

Los BGI son enviados al Congreso Nacional a más tardar el 30 de abril de cada año. Además, a partir del año 2001 la información que estos contienen es utilizada en el proceso de evaluación interna que realiza la Dirección de Presupuestos, previo al proceso de formulación presupuestaria.

de la etapa 1994-1998 esta información es analizada en el Ministerio de Hacienda. A partir del año 2002, el cumplimiento de las metas de los indicadores correspondiente al año anterior se analizará en la etapa de evaluación interna que comprende el proceso presupuestario de esta institución (ver recuadro N° 4).

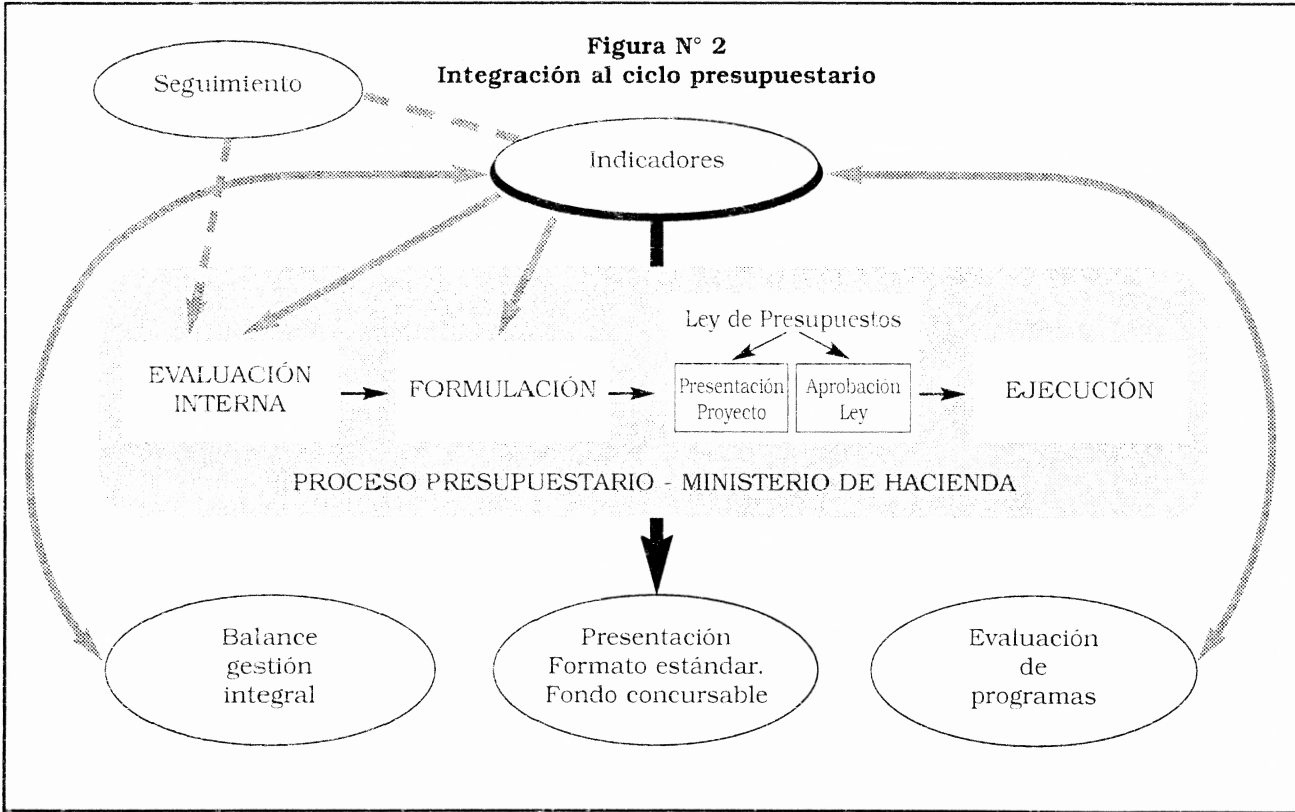
Recuadro N° 4
Proceso presupuestario. Etapa de evaluación interna

A partir del año 2000, el proceso presupuestario en el Ministerio de Hacienda consolidó una etapa inicial de evaluación interna de cada Servicio y Ministerio. En ella se analizan todos los antecedentes disponibles en relación a la gestión financiera y de desempeño de las instituciones, análisis que sirve de base para las definiciones de presupuestos exploratorios y marcos presupuestarios para la siguiente etapa de Formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

Como se señalara, las metas y grado de cumplimiento de los indicadores se envían al Congreso Nacional como parte de la información que acompaña la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos, con el objeto de que los integrantes de las Comisiones Legislativas cuenten con estos antecedentes en la tramitación de dicho proyecto (ver figura N° 2).

En relación con los resultados de los indicadores cabe tener presente que el objetivo de los indicadores de desempeño en relación con la asignación de recursos no necesariamente implica una relación mecánica, inmediata y directa de más o menos recursos dependiendo del cumplimiento de su meta. En algunos casos de programas, productos (bienes o servicios) con resultados insuficientes, con el fin de no perjudicar a los beneficiarios con reducciones significativas del presupuesto, puede ser más recomendable fijar condiciones que propicien o exijan un mejor desempeño, condiciones que pueden ser establecidas en la propia Ley de Presupuestos o en procesos vinculados a su preparación. De este modo, con posterioridad, se

Figura N° 2
Integración al ciclo presupuestario



podrá revisar la decisión en base al desempeño que muestren el o los indicadores, según corresponda. En otros casos, áreas con buen desempeño pueden no requerir de recursos adicionales si su oferta cubre adecuadamente las necesidades.

Atendiendo a las razones descritas, los indicadores y sus resultados son utilizados con prudencia, ya sea que estos constituyan fundamento o condicionantes de decisiones financieras. Adicionalmente, los indicadores no siempre podrán dar cuenta en forma integral del desempeño institucional, requiriéndose de otros antecedentes complementarios para esto, lo que refuerza un uso prudente.

1.6. Diseño operativo

A partir del año 2001, el proceso de trabajo se inicia con una propuesta de indicadores de desempeño para un conjunto de instituciones por parte del Ministerio de Hacienda⁹. Esta propuesta recopila y selecciona indicadores de desempeño provenientes de diferentes fuentes de información disponibles, tales como indicadores incorporados en el presupuesto del año anterior, indicadores que provienen de los programas evaluados en el EPG (ver punto III) e informes de desempeño del Balance de Gestión Integral.

La propuesta se incorpora en los formularios para la preparación del Proyecto de Ley de Presupuestos con el objeto de que esta sea perfeccionada y ampliada por cada institución, y presentada junto con su propuesta de presupuesto.

Una vez presentada al Ministerio de Hacienda, es revisada y, en un trabajo conjunto con la institución, se define la presentación que se incorpora en la información que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos. Esta etapa final incluye el análisis de consistencia entre la meta comprometida y el presupuesto asignado.

Finalmente, la etapa de seguimiento, como se señalara, se efectúa sobre la base de lo informado en el Balance de Gestión Integral correspondiente.

⁹ En los años anteriores el proceso se inició con las propuestas de las Instituciones. Para el proceso de formulación del Presupuesto 2002 se envió una propuesta de indicadores al 64% de las instituciones.

2. Balance de la experiencia. Principales avances

2.1 Sistematicidad de la experiencia

En la experiencia correspondiente a la formulación del presupuesto 2001, no obstante que los indicadores de desempeño no eran un concepto nuevo, las presentaciones iniciales fueron insuficientes, concentrándose en indicadores de productos y procesos más que de resultados. Esto requirió de su rigurosa revisión por parte del Ministerio de Hacienda, con el objeto de corregir aspectos de formulación y de definición de metas en un trabajo conjunto con las instituciones, de modo de cumplir con los requisitos técnicos de estas mediciones.

Por su parte, la experiencia en la formulación del presupuesto 2002 mostró significativos mejoramientos. Si bien aún no se dispone de un conjunto de indicadores para la totalidad de los productos y servicios claves de las instituciones, se ha avanzado en comprometer mediciones y metas en importantes aspectos del desempeño, contando con un número mayor de indicadores y de mejor calidad.

2.2 Efectividad

El presupuesto correspondiente al año 2001 incorporó indicadores de desempeño para un total de 72 servicios públicos presentando 275 indicadores. Estos indicadores cubren principalmente las funciones sociales y económicas, y mayoritariamente miden el ámbito de eficacia de productos o servicios institucionales, como muestra el cuadro N° 1. Su cumplimiento será evaluado una vez finalizado el año 2001.

El presupuesto correspondiente al año 2002 incorpora 537 indicadores para 109 servicios públicos, número significativamente mayor que en el año anterior. Un 56% de los indicadores presentados corresponden al ámbito de la eficacia, como se observa en cuadro N° 2. En este último año los indicadores se vinculan con un 33% de los productos (bienes o servicios) provistos por las instituciones¹⁰.

¹⁰ Uno o más indicadores por producto estratégico definido. Para estos efectos se entiende por productos (bienes o servicios), aquellos que materializan

Cuadro N° 1
Indicadores de desempeño Año 2001

Funciones	Eficacia	Eficiencia	Economía	Total	Porcentaje (%)
A Funciones generales	42	2	9	53	21,4
B Funciones sociales	72	14	27	113	41,0
C Funciones económicas	86	8	15	109	39,6
TOTAL	200	24	51	275	100

Nota: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

2.3 Desarrollo institucional

La experiencia de estos dos últimos años ha creado espacios de trabajo con los profesionales de las instituciones, lo cual, junto con los indicadores ya definidos, constituyen elementos básicos para trabajos futuros. De igual modo, el proceso en las instituciones ha generado articulaciones entre las unidades de gestión y de finanzas en un número importante de ellas, práctica que también es un requisito necesario para mejorar la gestión interna y fortalecer sus procesos de análisis y elaboración de propuestas presupuestarias.

la razón de ser de la misión institucional. Estos pueden corresponder a una definición agregada de las prestaciones o programas que el servicio ofrece como respuestas para atender a las necesidades de sus clientes, beneficiarios o usuarios. Los productos se deben generar bajo la responsabilidad de la institución, ya sea por producción directa o por subcontratación.

Cuadro N° 2
Indicadores de desempeño Año 2002,
Ambitos o focos de evaluación

Funciones	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad	Total	Porcentaje %
A Funciones generales	51	7	8	16	82	15,3
B Funciones sociales	133	33	38	62	266	49,5
C Funciones económicas	115	13	21	40	189	35,2
TOTAL	299	53	67	118	537	100

Notas: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

En el proceso de formulación de indicadores 2002 se incluye indicadores de la dimensión de calidad.

2.4 Calidad

2.4.1 Consolidación metodológica

En estos dos últimos años se han perfeccionado los formatos de presentación de indicadores y los documentos técnicos que orientan su elaboración, lo que ha permitido ir consolidando la metodología. Cabe señalar que, con el objeto de homologar criterios técnicos básicos, ésta ha pasado a formar parte de la Evaluación de Programas Gubernamentales (ver punto III), ha sido incorporada en el formato estándar de presentación de iniciativas al Fondo Concursable (ver punto V), y forma parte también de los antecedentes técnicos para el desarrollo del sistema de Planificación y Control de Gestión de los Programas de Mejoramiento de Gestión (ver recuadro N° 5) que dirige el Ministerio de Hacienda.

Recuadro N° 5
Programa de mejoramiento de gestión (PMG)¹¹

En el año 1998, con la implementación de la Ley 19.553, se inició el desarrollo de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los Servicios Públicos, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para todos los funcionarios que se desempeñan en ellos.

En el año 2000 se consideró necesario perfeccionar la elaboración y aplicación de este instrumento con el objeto de contribuir, a partir del año 2001, al desarrollo de áreas estratégicas para la gestión pública. A partir de ese año la elaboración de los PMG por parte de los servicios se enmarca en un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión comunes para la mayoría de las instituciones del Sector Público, las que constituyen el Programa Marco.

El Programa Marco de los PMG 2001 comprende etapas de desarrollo o estados de avance posibles de los sistemas de gestión vinculados a las áreas de mejoramiento. Cada etapa de desarrollo es definida especificando claramente sus contenidos y exigencias, constituyendo un objetivo de gestión posible de comprometer en un programa anual. De este modo, con el cumplimiento de la etapa final el sistema debe alcanzar su completo desarrollo según características y requisitos básicos.

Las áreas de gestión establecidas son: Recursos Humanos, Atención de Usuarios, Planificación / Control de Gestión, Auditoría Interna, Desconcentración, Administración Financiera. Asociado a estas áreas se definen 11 sistemas de gestión. El Programa Marco de los PMG 2002 incorpora además el área Enfoque de Género.

¹¹ Ver documento "Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)", Ministerio de Hacienda, DIPRES disponible en página web <http://www.dipres.cl> en la sección Control de Gestión, Publicaciones.

2.4.2 Generación de competencias

La elaboración de indicadores para su incorporación en el presupuesto, así como en los otros instrumentos recién señalados, ha permitido avanzar en la generación de competencias al interior de las instituciones. Además, la relación de trabajo más directa con los profesionales encargados ha permitido un análisis más detallado de los aspectos técnicos, facilitando además la comprensión del objetivo de las mediciones. Todo lo anterior debería ir generando una mayor sinergia para su elaboración y uso como herramienta de gestión.

2.5 Retroalimentación en la toma de decisiones

2.5.1 Calidad de los indicadores

El disponer de un número mayor de indicadores y de mejor calidad, en particular más pertinentes a los ámbitos institucionales y niveles de objetivos, es un claro avance para su uso en la toma de decisiones. En el proceso para el año 2002, un 46% de los indicadores miden resultados intermedios o finales, como se observa en cuadro N° 3 y se ejemplifica en el recuadro N° 6.

Funciones	Proceso	Producto	Resultado			Total
			Intermedio	Final	Total	
A Funciones generales	12	34	30	6	36	82
B Funciones sociales	44	68	88	66	154	266
C Funciones económicas	22	72	72	23	95	189
TOTAL	78	174	190	95	285	537

Nota: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Recuadro N° 6
Ejemplos de indicadores de desempeño por resultado

- A. EFICACIA
 - a. Porcentaje de egreso favorable de niños y niñas egresados de programas proteccionales (Servicio Nacional de Menores, SENAME)
 - b. Tasa anual de variación de reclusos con contrato de trabajo (Gendarmería de Chile)
- B. EFICIENCIA
 - a. Promedio de controversias resueltas por abogado (Superintendencia de ISAPRES)
 - b. Promedio de Inspecciones a faenas mineras por fiscalizador (Servicio Nacional de Geología y Minería, SERNAGEOMIN)
- C. ECONOMÍA
 - a. Porcentaje de créditos de corto plazo recuperados (Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP)
 - b. Porcentaje de cuentas por cobrar con relación a ventas (Central de Abastecimientos, CENABAST)
- D. CALIDAD
 - a. Porcentaje de declaraciones y pagos vía Internet y planilla electrónica (Instituto de Normalización Previsional, INP)
 - b. Tasa de Cesárea con herida operatoria infectada (Servicios de Salud)

2.5.2 Integración al ciclo presupuestario

En el presupuesto del año 2001, a pesar de la discontinuidad de esta línea de trabajo, el número de instituciones que participaron en la elaboración de indicadores fue mayor que en todos los años anteriores, permitiendo disponer de un conjunto significativo de metas de desempeño compatibles con los recursos asignados. La información del cumplimiento de dichas metas comenzará a ser utilizada en el próximo ciclo presupuestario.

Adicionalmente, como se señalara, para facilitar su utilización a partir de la preparación del presupuesto del año 2002, se ha incorporado en su formato metodológico la identifica-

ción de la asignación presupuestaria correspondiente al producto (bien y/o servicio) cuyo desempeño esta siendo medido.

2.5.3 Seguimiento

La experiencia del período 1994-1998 se basó en la autoexigencia y honestidad de los servicios públicos, quedando márgenes para la manipulación de la información o explicaciones del no cumplimiento aduciendo a elementos técnicos de difícil verificación. No obstante esto, un número significativos de servicios informaron de metas no cumplidas.

Para el proceso de seguimiento de los indicadores 2001 y 2002 se han identificado los medios de verificación con que se constatará el grado de cumplimiento de las metas comprometidas, avanzando hacia un proceso de seguimiento más riguroso.

3. Aspectos pendientes y soluciones

La experiencia de estos años muestra que aún subsisten problemas de implantación y utilización de la información no resueltos completamente. Con el objeto de superar estas dificultades, se continuará reforzando actividades y procedimientos ya iniciados con este fin, pero que, debido a su aún corto período de implementación, no alcanzan su total consolidación y efectos esperados.

3.1. Formulación, disponibilidad de información e internalización en las instituciones

No obstante el aumento del número de indicadores presentados en el Proyecto de Ley de Presupuestos correspondientes al año 2002, aún se requiere un esfuerzo por medir mejor los resultados de los productos y servicios centrales o claves para el cumplimiento de los respectivos objetivos estratégicos. Lo anterior requiere superar problemas relativos a la formulación de indicadores, disponibilidad de información para su medición e internalización en las instituciones.

En relación a la formulación y medición es necesario seguir

avanzando en la generación de registros de información adecuados y práctica en la elaboración de indicadores. Por otra parte, aún cuando se ha iniciado la socialización e internalización de los indicadores de desempeño como instrumento de gestión al interior de las instituciones, en muchos casos estos son elaborados por un grupo reducido de profesionales, no socializándose debidamente en todos aquellos funcionarios de los cuales depende su resultado ni utilizándose en el análisis, evaluación institucional y toma de decisiones.

Para avanzar en la solución de estas insuficiencias es primordial la estabilidad de esta línea de trabajo, dándole continuidad y reforzando la consolidación de sus procesos. Al respecto, el método de trabajo instalado, más cercano con cada institución, se debe continuar profundizando a través de las siguientes dos líneas de acción:

- *Planificación y Control de Gestión.* El desarrollo del sistema de Planificación y Control de Gestión que contempla el instrumento Programas de Mejoramiento de la Gestión que cubre a las instituciones públicas (ver recuadros N° 5 y 7). Este sistema incluye la identificación y elaboración de indicadores asociados a los principales productos (bienes o servicios) y los desarrollos de adecuados sistemas de recolección y sistematización de información.
- *Asistencia Técnica.* La asistencia técnica que, en materia de elaboración de indicadores, se efectúa con motivo de las presentaciones en el proceso presupuestario de la Evaluación de Programas Gubernamentales y del Fondo Concurrible, por parte de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Planificación y Cooperación (ver punto IV).

3.2. Seguimiento

Considerando la crucial importancia del seguimiento, además de la identificación de los medios de verificación y de establecer el procedimiento a través del cual se debe presentar el cumplimiento de las metas comprometidas, se está estudiando delegar la realización de auditorías a las bases de datos, al menos de un modo aleatorio, en las auditorías internas de los

Recuadro N° 7
Programa de mejoramiento de gestión (PMG),
Sistema de planificación / Control de gestión¹²

El sistema de Planificación y Control de Gestión incorporado en el Programa Marco del Programa de Mejoramiento de la Gestión, tiene por objeto que los servicios diseñen e implementen un Sistema de Información para la Gestión (SIG) que permita la construcción de indicadores de desempeño para apoyar la toma de decisiones.

El sistema se desarrolla en etapas; la primera establece las definiciones estratégicas, esto es; misión, objetivos estratégicos, productos, clientes. La segunda diseña el sistema de información para la gestión, el que incluye, entre otros, centros de responsabilidad e indicadores de desempeño por producto. La tercera coloca en funcionamiento el SIG y, en la cuarta etapa, el servicio presenta los indicadores de desempeño de sus principales productos en la formulación del Presupuesto.

Servicios en el marco de las actividades del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno¹³.

3.3 Integración al ciclo presupuestario

Habiéndose retomado la incorporación de indicadores y metas de desempeño en el presupuesto, el cumplimiento de las metas comprometidas constituirá información a ser utilizada en las diferentes etapas del ciclo presupuestario. En efecto, como se mencionara, dicho ciclo cuenta con una etapa interna de evaluación de cada Servicio donde se analizan todos los antecedentes disponibles en relación a la gestión financiera y de desempeño de cada uno de ellos. A partir del año 2002 se incorporarán los resultados de los indicadores correspondientes, en este caso del año 2001.

¹² Ver "Programa de Mejoramiento de la Gestión, Año 2001". Documento Técnico en página web <http://www.dipres.cl> en la sección Control de Gestión, Publicaciones.

¹³ El Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno está radicado en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

III. Evaluación de programas gubernamentales

1. Puesta en marcha y desarrollo del programa

1.1. Objetivos y requisitos

Con el objeto de disponer de información que apoye la gestión de los programas públicos y el análisis de resultados en el proceso de asignación de recursos públicos, a partir del año 1997 el Gobierno de Chile incorporó la evaluación ex - post de programas públicos a través de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). La creación de la iniciativa formó parte de un Protocolo de Acuerdo firmado entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de ese año, dejándose la responsabilidad por su ejecución en esta última institución. Desde entonces se han evaluado 120 programas públicos.

El diseño del programa fue definido sobre la base de seis requisitos o principios que deben cumplir las evaluaciones: que sean independientes, públicas, confiables, pertinentes, oportunas, y eficientes.

Para responder al carácter de independiente se ha optado por una modalidad de ejecución de las evaluaciones externa al sector público, a través de paneles de expertos, con una administración del proceso también externa a la institución responsable del programa.

El carácter público de la información se concreta, formalmente, a través del envío de los informes finales de cada evaluación al Congreso Nacional y a las instituciones públicas con responsabilidades sobre la toma de decisiones que afectan al programa respectivo, estando dichos informes siempre disponibles a quien lo solicite.

Las evaluaciones realizadas por paneles de expertos no sólo buscan independencia en los juicios evaluativos, sino también que sus resultados sean técnicamente confiables. Para esto último, la conformación de los paneles se efectúa a través de un proceso de concurso público que garantiza la selección de los mejores profesionales.

La pertinencia de las evaluaciones se aborda en la defini-

ción de los ámbitos de evaluación incorporados en un diseño metodológico y en la exigencia de que, considerando los resultados de dichas evaluaciones, se formulen recomendaciones para mejorar el desempeño.

El requisito de oportunidad se relaciona con la necesidad de que los resultados de las evaluaciones constituyan, efectivamente, información para el proceso de asignación de recursos.

Finalmente, el requisito de eficiencia dice de una relación con la necesidad de que las evaluaciones se realicen a costos posibles de solventar, lo que, unido a los requisitos anteriores busca lograr, en plazos y costos razonables, juicios evaluativos de los principales aspectos del desempeño de los programas.

1.2. Focos de la evaluación y elementos metodológicos

La evaluación se distingue del monitoreo por ser un proceso analítico más global e integrado. Teniendo en consideración lo anterior y los objetivos y requisitos de las evaluaciones, éstas se han basado en la metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID. Dicha metodología se centra en identificar los objetivos de los programas y luego determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos. La metodología utilizada permite que, sobre la base de los antecedentes e información existente¹⁴, se concluya, en un plazo razonable, en juicios evaluativos de los principales aspectos del desempeño de los programas.

La evaluación se inicia con la elaboración de la matriz de marco lógico, que comprende los diferentes niveles de objetivos del programa a través de la identificación de su fin y propósito (objetivo general), los objetivos específicos de cada uno de sus componentes, sus principales actividades y sus correspondientes indicadores de desempeño y supuestos tal como se presenta a continuación.

¹⁴ En algunos casos, cuando se ha considerado necesario y compatible con los plazos, se han efectuado estudios complementarios principalmente orientados a recoger nueva información o sistematizar la existente.

Recuadro N° 8
Matriz de marco lógico

MATRIZ DE MARCO LÓGICO			
Programa:			
Servicio:			
1	2	3	4
Enunciado del objetivo	Indicadores / Información	Medios de verificación	Supuestos
FIN:			
PROPÓSITO:			
COMPONENTES:			
ACTIVIDADES:			

Teniendo como base estos antecedentes se desarrolla la evaluación considerando los focos o ámbitos que a continuación se señalan:

- (i) *Justificación.* La justificación es la etapa en que se analiza el diagnóstico o problema que dio origen al programa y que éste espera resolver (o contribuir a solucionar).
- (ii) *Diseño.* La evaluación del diseño consiste en el análisis del ordenamiento y consistencia del programa considerando sus definiciones de fin y propósito (objetivos), y componentes y actividades para responder a ellos. Lo anterior considera la justificación inicial del programa y cómo estos elementos de diagnóstico han evolucionado.
- (iii) *Organización y Gestión.* La evaluación de la organización y gestión es el análisis de los principales aspectos institucionales dentro de los cuales opera el programa, y de los principales procesos, instancias de coordinación e instrumentos de que éste dispone para desarrollar sus actividades y cumplir su propósito.
- (iv) *Resultados.* La evaluación de resultados o desempeño se

centra fundamentalmente en la evaluación de la eficacia, eficiencia y economía del programa.

El concepto de eficacia comprende el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, tanto en términos de producción de bienes y servicios como de los resultados en la población objetivo. Se incluye en este concepto la dimensión de calidad de los bienes o servicios o atributos de éstos, medidos a través de factores tales como oportunidad y accesibilidad, y la sustentabilidad de los resultados. Incluye, por lo tanto, indicadores a nivel de producto, resultados intermedios y finales.

El concepto de eficiencia comprende la relación entre recursos y productos, centrándose en los costos unitarios de producción, uso de insumos y niveles de actividad, y gastos de administración. Incluye también la identificación de actividades prescindibles o posibles de externalizar y el grado de competencia de estos procesos, entre otros aspectos.

Por su parte, el concepto de economía se refiere a la capacidad del programa para generar y movilizar adecuadamente sus recursos financieros, observándose aspectos tales como la capacidad de ejecución presupuestaria, la capacidad de recuperación de préstamos y la capacidad de generar ingresos cuando estos no interfieren con el objetivo del programa.

Sobre la base del análisis del diseño, organización y gestión, y resultados o desempeño del programa, la evaluación también incorpora un juicio respecto de la sostenibilidad del programa en términos de capacidades institucionales, la continuidad del programa considerando la evolución del diagnóstico inicial, y un conjunto de recomendaciones para corregir problemas detectados y/o mejorar sus resultados.

1.3. Marco institucional y actores involucrados

Desde la creación de la iniciativa ésta forma parte de un Protocolo de Acuerdo firmado entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de cada año.

La Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) cuenta con un Comité Interministerial, el que tiene por objeto asegurar que el desarrollo de las evaluaciones sea consis-

tente con las políticas gubernamentales, que las conclusiones que surjan de este proceso sean conocidas por las instituciones que conforman el comité y que se disponga de los apoyos técnicos y coordinaciones necesarias para el buen desarrollo del mismo. Este Comité está conformado por un representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, siendo presidido por esta última cartera.

La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de la ejecución y funcionamiento de la EPG. Corresponde a esta institución definir el diseño metodológico y operativo del programa, la provisión de recursos para su funcionamiento, la administración de su operación, la recepción y envío de los informes de evaluación a las instancias respectivas (Ejecutivo y Congreso Nacional) y su integración al ciclo presupuestario.

Los paneles evaluadores, constituidos por tres profesionales seleccionados por concurso público, tienen la responsabilidad de efectuar las evaluaciones técnicas de acuerdo a los procedimientos definidos por el Ministerio de Hacienda.

Las instituciones responsables de los programas evaluados se incorporan al proceso a través de las siguientes actividades:

- (i) Proveer de un conjunto de información del programa para su entrega al panel evaluador, al inicio del proceso, y de cualquier otra información disponible y necesaria durante la evaluación.
- (ii) Elaborar la matriz de marco lógico preliminar, para su entrega al panel evaluador como insumo base.
- (iii) Participar en todas aquellas reuniones que solicite el panel evaluador y el Ministerio de Hacienda para analizar aspectos específicos del proceso de evaluación.
- (iv) Analizar y emitir comentarios a los resultados intermedios y finales de la evaluación, los que son entregados al panel de evaluación a través del Ministerio de Hacienda.
- (v) Analizar y emitir comentarios a las recomendaciones y, a partir del año 2000, participar en el proceso de fijación de compromisos en torno al mejoramiento de los programas, proceso que se describe más adelante.

- (vi) Informar del cumplimiento de los compromisos institucionales.

1.4. Recomendaciones y seguimiento

Como ya se señalara, la evaluación de cada programa incorpora como etapa final la presentación de recomendaciones como respuesta a las debilidades o insuficiencias identificadas en el proceso de evaluación.

Estas recomendaciones pueden tomar las siguientes formas.

- (i) Eliminar el programa porque ya no se justifica o, justificándose, sus componentes no contribuyen al logro del propósito y por tanto del fin.
- (ii) Eliminar componentes porque ya no se justifican o, justificándose, no contribuyen al logro del propósito y por tanto del fin.
- (iii) Modificar significativamente componentes para adecuarse a cambios en el diagnóstico (justificación inicial) o para cumplir de un mejor modo el logro del propósito y fin.
- (iv) Modificaciones menores de los componentes (modificación de actividades) para adecuarse a cambios en el diagnóstico (justificación inicial) o para un mejor cumplimiento del logro del propósito y fin.
- (v) Agregar componentes nuevos para sustituir componentes eliminados o por incorporación de un nuevo objetivo específico (objetivo del componente) que permita de mejor forma el cumplimiento del propósito y fin.
- (vi) Independiente o complementariamente con lo anterior, introducir modificaciones en aspectos de gestión u organización con el objeto de mejorar el logro del propósito y fin.

En la práctica, desde el punto de vista de los recursos, las recomendaciones pueden ser incorporadas en el marco de los recursos disponibles en el programa, en algunos casos sustituyendo componentes y/o actividades, en otros con ahorros derivados de ganancia de eficiencia en la ejecución de algunos de ellos. En este caso se busca mejorar el desempeño de los recursos ya asignados al programa. Si las situaciones señala-

das no son posibles considerando el funcionamiento del programa y el carácter de las recomendaciones, entonces su incorporación estará supeditada a la disponibilidad de recursos adicionales.

No obstante lo anterior, es necesario tener en cuenta que las recomendaciones también pueden ser incorporadas con recursos asignados a la institución o Ministerio, más allá de los recursos asignados directamente al programa. En estos casos se requiere de una revisión más amplia de disponibilidades financieras y uso de recursos, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador de un programa. Así, lo que señale la evaluación en esta materia no es conclusivo sino una propuesta inicial para su análisis.

A partir del año 2000, las recomendaciones formuladas por los evaluadores son analizadas en el Ministerio de Hacienda en conjunto con la institución responsable del programa, con el objeto de precisar cómo serán incorporadas y su oportunidad, identificar los espacios institucionales involucrados (institución, ministerio, otras instituciones públicas), y posibles restricciones legales y de recursos¹⁵. El producto final es establecer, formalmente, compromisos institucionales de incorporación de recomendaciones en cada uno de los programas de evaluación. Dichos compromisos constituyen la base del seguimiento del desempeño de los programas.

El seguimiento es una etapa que busca recoger información acerca de cómo las recomendaciones han sido efectivamente incorporadas y cómo ha evolucionado el desempeño del programa, antecedentes que deben enriquecer el análisis de asignación de recursos públicos.

Atendiendo a lo anterior, el programa se ha propuesto que el seguimiento no sea una actividad burocrático-administrativa, sino un espacio de reflexión y análisis en torno a la relación resultados-recursos. Para estos efectos se han definido dos momentos de seguimiento, oportunos al ciclo presupuestario. El primero, que comprende hasta el 31 de diciembre de

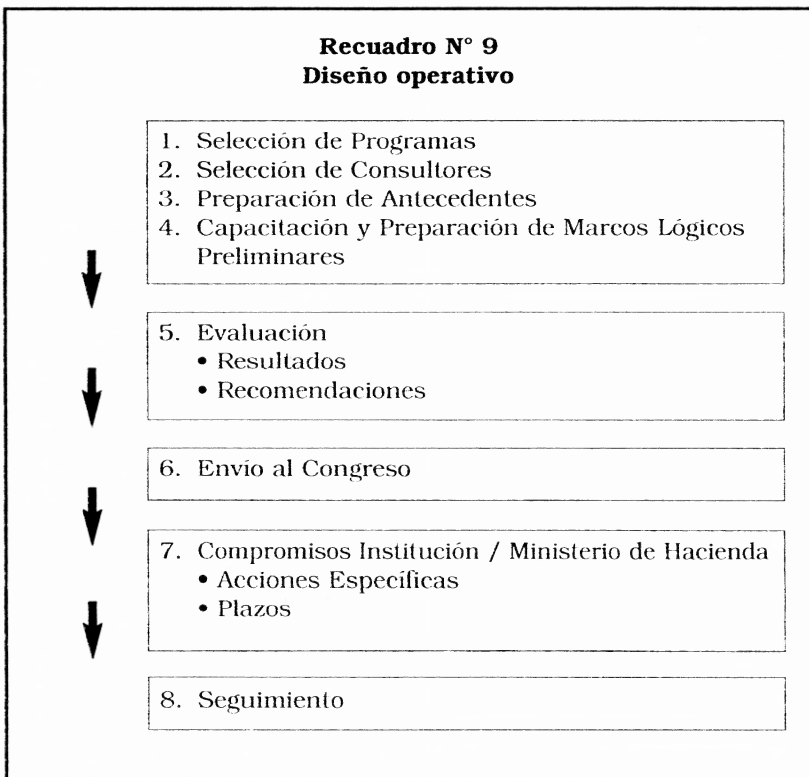
¹⁵ El proceso de análisis de recomendaciones con las instituciones se inició en el año 1999; no obstante, este fue parcial y no estableció compromisos formales con las instituciones.

cada año, cuyos antecedentes son incorporados por la institución en el BGI, y el segundo junto con la presentación de la propuesta de presupuesto por parte de cada Servicio, lo que ocurre en el mes de julio.

Paralelamente, desde el año 2001 se está avanzando en perfeccionar los indicadores de desempeño de los programas evaluados, con el objeto de analizar su evolución a través de un seguimiento más permanente e incorporación de dichos indicadores en la preparación y discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos.

1.5. Diseño operativo

El diseño operativo comprende ocho etapas, las que se presentan en el Recuadro N° 9 y se describen a continuación.



- (i) *Selección de Programas.* El proceso de evaluación se inicia con la selección de los programas. Esta se efectúa con la participación del Congreso Nacional sobre la base de una propuesta presentada por el Ministerio de Hacienda. A su vez, esta propuesta tiene como base diferentes fuentes de información respecto de las necesidades de evaluación de programas, provenientes del propio Ministerio u otras Instituciones Públicas.
- (ii) *Selección de Consultores.* Una vez efectuada la selección de los programas se realiza la selección de consultores, a través de un concurso público, y se conforman los paneles evaluadores.
- (iii) *Comunicación a las Instituciones Responsables de los Programas Evaluados.* Paralelamente a la selección de los evaluadores se informa del inicio del proceso de evaluación a los Ministerios e instituciones responsables de los programas seleccionados, y se les solicita la preparación de los antecedentes del programa, información base para efectuar la evaluación.
- (iv) *Preparación para las Evaluaciones.* Previo al inicio de las evaluaciones se capacita en la metodología de evaluación a los evaluadores que conforman el panel y a los profesionales que se desempeñan en las unidades responsables de los programas. Con estos últimos se inicia la preparación preliminar de los marcos lógicos de cada uno de los programas.
- (v) *Ejecución de la Evaluación.* Se inicia la evaluación teniendo como base de información los antecedentes del programa y los marcos lógicos preliminares. La etapa de ejecución de la evaluación contempla la entrega de un informe de avance e informe final, los que son comentados por la institución responsable del programa evaluado y el Ministerio de Hacienda.
- (vi) *Envío al Congreso.* Se envía oficialmente al Congreso Nacional el informe final de las evaluaciones efectuadas por los paneles, informe ejecutivo preparado por el Ministerio de Hacienda en base al informe final, y los comentarios finales a la evaluación por parte de la institución responsable del programa evaluado.
- (vii) *Formalización de Compromisos.* Sobre la base de las reco-

mendaciones efectuadas por los paneles evaluadores se definen compromisos entre la institución responsable del programa y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

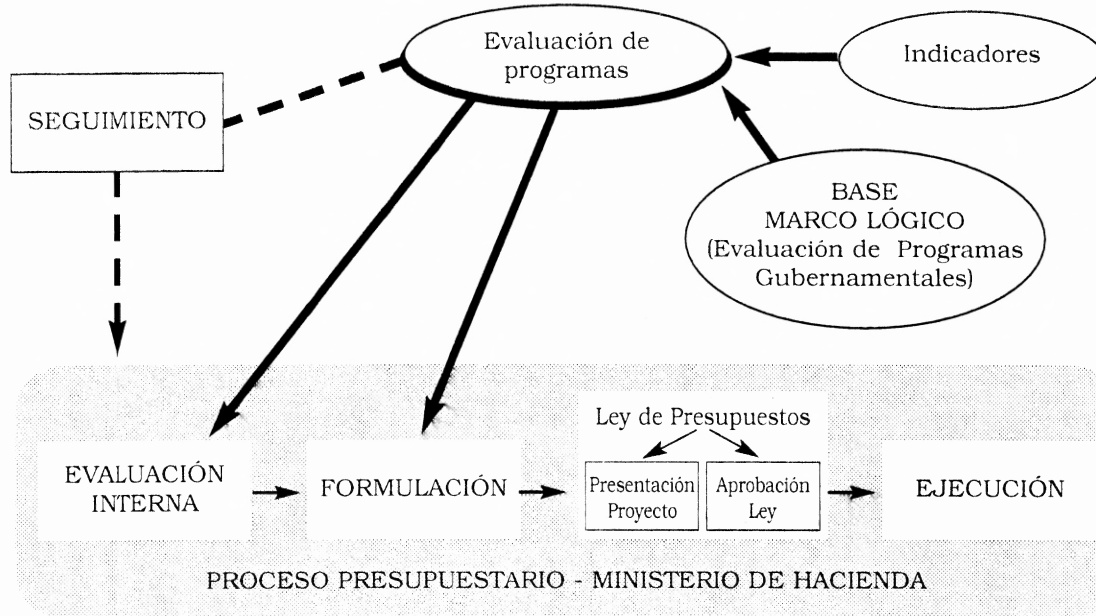
- (viii) *Seguimiento*. El seguimiento de los compromisos institucionales en relación con las recomendaciones se efectúa al 31 de diciembre y al 30 de junio de cada año.

1.6. Integración al ciclo presupuestario

El objetivo del programa con relación a la asignación de recursos no necesariamente implica una relación mecánica e inmediata de más o menos recursos dependiendo de los resultados de la evaluación en el período. En algunos casos de programas con resultados insuficientes, con el fin de no perjudicar a los beneficiarios con reducciones significativas del presupuesto, es más recomendable fijar condiciones que propicien o exijan un mejor desempeño, condiciones que pueden ser establecidas en la propia Ley de Presupuestos o en el proceso de definición de compromisos institucionales de mejoramiento ya descrito. De este modo, con posterioridad se podrá revisar la decisión en base al desempeño que presente el programa con las modificaciones introducidas. En otros casos, programas bien evaluados pueden no requerir de recursos adicionales si su oferta cubre adecuadamente las necesidades. Por estas razones los resultados deben ser utilizados con prudencia, ya sea que estos constituyan fundamento o condicionantes de decisiones financieras.

La integración al ciclo presupuestario, como se presenta en la figura N° 3, se concreta principalmente a través de los procesos de análisis de los resultados en el proceso de formulación del presupuesto; presentación de los resultados a las comisiones de Hacienda y subcomisiones de Presupuestos del Congreso; e incorporación de la información de seguimiento de las recomendaciones en la etapa de evaluación interna del proceso presupuestario de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Figura N° 3
Integración al ciclo presupuestario



En relación al primer proceso, a partir del año 2000 los resultados finales de las evaluaciones son analizados en reuniones con el Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en las que participan los analistas correspondientes de la División de Control de Gestión y de los Sectores Presupuestarios de la Dirección. Tales antecedentes sirven de base para las definiciones de los marcos presupuestarios y la formulación del presupuesto, en algunos casos afectando directamente estas asignaciones o dando lugar a condiciones para la ejecución del gasto (glosas presupuestarias).

Además, los informes finales de las evaluaciones son enviados al Congreso Nacional en forma previa al envío del Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año, acompañados de los comentarios a los resultados de la evaluación por parte de las instituciones responsables de los programas. Este último documento cumple con permitir que la institución exprese, formalmente, sus acuerdos o discrepancias con los juicios evaluativos finales que emite el panel evaluador, en su carácter de instancia de evaluación externa.

A partir del año 2000, los informes de síntesis¹⁶ de las evaluaciones y comentarios de las instituciones responsables de los programas también forman parte de los anexos con información que acompañan al Proyecto de Ley de Presupuestos, información que es presentada en las Subcomisiones de Presupuestos. Estos anexos incluyen, además, indicadores de desempeño, información sobre personal y gastos efectivos, entre otros antecedentes.

Finalmente, a partir del año 2001 la información de resultados de las evaluaciones y del seguimiento de los compromisos institucionales con el avance de la incorporación de las recomendaciones también constituye información que es utilizada en el ciclo presupuestario, específicamente en la etapa de evaluación de cada servicio al inicio de este proceso. Como se señala en el recuadro N° 4, ésta se efectúa en forma previa y es la base para las definiciones de los marcos presupuesta-

¹⁶ Los informes de síntesis pueden ser encontrados en la siguiente dirección de página web: <http://www.dipres.cl>, en la sección Control de Gestión, Programa de Evaluación, Evaluación de Programas Gubernamentales.

Cuadro N° 4
Programas evaluados 1997 - 2001

FUNCIONES	TOTAL ACUMULADO PORCENTAJE (%) 1997 - 2001 (millones de pesos 2001)	
A. Funciones generales	26.047	1,7
B. Funciones sociales	1.358.852	89,7
C. Funciones económicas	129.559	8,6
TOTAL	1.514.458	100

Nota:

Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. Se considera el gasto efectivo del programa en el año en que fue evaluado. Los programas que han sido reevaluados, hecho ocurrido a partir del año 2001, consideran el presupuesto de este último año.

En el caso de aquellos programas que tienen presupuesto en dólares, el tipo de cambio se valoriza en (tc) = \$594,7.

rios que más tarde el Ministerio de Hacienda envía a cada una de las instituciones, junto con las instrucciones para la preparación de sus propuestas de presupuestos.

2. Balance de la experiencia. Principales avances

La evaluaciones de programas tienen ya cinco años de existencia; incluyendo el ciclo 2001 se han evaluado un total de 120 programas públicos. A partir de la experiencia del equipo técnico que lo dirige, así como también sobre la base de antecedentes de diferentes procesos evaluativos del mismo programa, durante este período se han incorporado modificaciones en diferentes aspectos con el objeto de perfeccionarlo. A continuación se señalan los principales avances.

2.1. Sistemática de la experiencia

Durante los cinco años de aplicación del programa se han mantenido los principios básicos sobre los cuales fue creado, constituyéndose éstos en ejes orientadores de las revisiones y análisis efectuados y de los cambios introducidos para su mejoramiento. Lo anterior ha permitido dar estabilidad al programa y a su propósito, fortaleciendo su desarrollo.

2.2. Efectividad

Se han evaluado 120 programas públicos. Los recursos anuales invertidos en estos programas alcanzan alrededor de 1.514 millones de pesos; de ellos, un 90% está destinado a programas de carácter social como se observa en cuadro N° 4.

2.3 Desarrollo institucional

Se ha mantenido la Comisión Interministerial, se ha fortalecido la función de contraparte del Ministerio de Hacienda y se ha avanzado en consolidar el trabajo con las instituciones involucradas.

Por otra parte, con el objeto de resguardar la objetividad de los resultados, la constitución de los paneles de evaluación evolucionó, desde una con participación de evaluadores institucionales¹⁷, a otra conformada exclusivamente por consultores externos al sector público.

2.4 Calidad

2.4.1 Consolidación de la metodología

En general la metodología es considerada apropiada, y elementos esenciales de ésta han sido incorporados en un formato estándar para la presentación a financiamiento de ini-

¹⁷ Profesionales de las instituciones Ministerio de Planificación y Cooperación, Ministerio Secretaría General de la Presidencia y Ministerio de Hacienda, todos ellos externos a las instituciones responsables de los programas evaluados.

ciativas nuevas, ampliaciones o reformulaciones sustantivas de programas existentes (ver punto V).

En los sucesivos procesos de ejecución del programa se han introducido cambios, precisando ámbitos y alcances de la evaluación, los que se han traducido en modificaciones de los formatos y orientaciones técnicas a los paneles de evaluación. Entre estos se destacan:

- incorporación del ámbito de organización y gestión del programa;
- precisión de los aspectos relativos a calidad de los productos y sustentabilidad de los resultados en el ámbito de eficacia;
- ampliación del capítulo de análisis de eficiencia y economía para incorporar el análisis de actividades prescindibles, de los mecanismos de externalización y pago, de recuperación de costos, y la incorporación de un formato especial de identificación de los aspectos presupuestarios y de costos;
- la incorporación de un anexo metodológico para la elaboración de indicadores;
- precisiones del alcance requerido para las recomendaciones.

Adicionalmente se ha mejorado la elaboración de los indicadores. Esto, con posterioridad al término de las evaluaciones, permitirá efectuar un mejor seguimiento al desempeño de los programas, así como también impulsar un trabajo con las instituciones para orientar y avanzar en el desarrollo de sistemas de información para mejorar y obtener nuevas mediciones.

2.4.2 Generación de competencias en evaluación

Un número importante de consultores ha participado en los paneles de evaluación, desarrollándose con ello recursos profesionales especializados en programas públicos y en el proceso de evaluación. Cincuenta panelistas han participado en dos o más de estos procesos desde la creación del programa. Por otra parte, se ha capacitado a más de 160 profesionales de las instituciones y Ministerios responsables de las iniciativas evaluadas, profesionales que con posterioridad han

participado en el proceso de evaluación, lo que les ha permitido un espacio de reflexión y análisis del programa del que son responsables.

Lo recién señalado es una contribución al desarrollo de un capital humano especializado, el que a su vez hace posible continuar fortaleciendo la evaluación de las acciones públicas.

Los avances anteriores han permitido, gradualmente, socializar e incorporar el concepto de evaluación como una necesidad y práctica regular, tanto para mejorar y dar cuenta del desempeño de los programas, como para hacer más transparente y pública la gestión.

2.5 Retroalimentación a la toma de decisiones

2.5.1 Calidad de las recomendaciones

El mejor desarrollo del proceso de evaluación ha permitido también contar con recomendaciones más pertinentes, consistentes con los problemas y resultados obtenidos, identificando con más precisión los principales elementos técnicos a considerar en los cambios que deba incorporar el programa. Esto permite un mejor análisis en el proceso de definición de los compromisos institucionales.

A continuación se presenta recuadro con las implicancias de los resultados y recomendaciones para los programas evaluados en el año 2001.

Recuadro N° 10
Programas evaluados año 2001
Recomendaciones-Implicancias

Situaciones	Programas
<p>Ajustes menores Considera programas evaluados que requieren de ajustes menores, tales como el perfeccionamiento de sus sistemas de recolección de información y monitoreo, incremento en el uso de recursos tecnológicos y perfeccionamiento de mecanismos de recuperación de costos</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Programa Participación Ciudadana – CONAMA * Programa Fondo de Protección Ambiental – CONAMA * Programa Inspección de Exportaciones – SAG * Programa Redes de Medición – MOP * Programa Planes de Aprendizaje – SENCE
<p>Modificaciones en el diseño de alguno de sus componentes y/o procesos de gestión interna Considera programas evaluados que requieren incorporar modificaciones, ya sea en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, revisión de sus criterios de focalización, y/o modificaciones en sus procesos de gestión interna, tales como mejoramiento de sistemas de monitoreo; perfeccionamiento de la coordinación interna y/o externa con actores institucionales involucrados; y mejoramiento de procesos administrativos en relación al traspaso de recursos financieros</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Programa de Escuelas de Sectores Pobres (P-900) – MINEDUC * Programa de Subsidio Consumo de Agua Potable y Alcantarillado MIDEPLAN / SUBDERE * Programa Fomento Productivo – FOSIS * Programa Desarrollo Social – FOSIS * Programa Subsidio Directo a la Micro y Pequeña Empresa – SENCE * Programa de Prevención al Consumo de Drogas – CONACE * Programa Fondo Social – MINTER
<p>Reformulaciones en el diseño o líneas de acción sustantivas Considera programas evaluados que requieren reformulaciones sustantivas en el diseño del programa y/o sus líneas de acción, en sus procesos de gestión interna y/o en su estructura organizacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Programa de Equipamiento Comunitario - MINVU * Programa Grandes Obras de Riego - MOP/CNR * Programa de Reversión Laboral - SENCE * Programa de Reforzamiento de Urgencia y Unidades Críticas – MINSAL
<p>Finalización período de ejecución comprometido Considera programas evaluados que finalizan su período de ejecución comprometido. El análisis de su continuidad requiere considerar una evaluación completa de sus resultados, lo que, conjuntamente con la experiencia adquirida, sea la base de las acciones que se defina efectuar a futuro. Lo anterior puede significar la redefinición de su cobertura, criterios de focalización, modificaciones de sus procesos de gestión interna, entre otros aspectos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Programa Montegrande – MINEDUC * Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes – MINEDUC * Programa Saneamiento y Normalización Tenencia Irregular – MBN

2.5.2 Oportunidad de la información e integración al ciclo presupuestario

Actualmente se dispone de información de los resultados de las evaluaciones y ésta se ha incorporado en el proceso presupuestario. Tal como fue señalado, a partir del año 2000 los resultados de las evaluaciones efectuadas en el año fueron analizados en reuniones con el Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en forma previa a la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos, en las que participaron profesionales de la Divisiones de Control de Gestión y Sectores Presupuestarios de la institución.

Lo anterior ha permitido que tales antecedentes se utilicen en la preparación de los presupuestos, en algunos casos afectando directamente estas asignaciones o dando lugar a condiciones para la ejecución del gasto (glosas presupuestarias).

Como se señalara, a partir del año 2000 la información también forma parte de los anexos con información que acompañan al Proyecto de Ley de Presupuestos, información que es presentada y discutida en las Subcomisiones de Presupuestos.

2.5.3 Incorporación de un proceso regular de definición de compromisos y seguimiento

El principal objetivo de las evaluaciones es mejorar el desempeño de los programas públicos en un trabajo colaborativo entre las instituciones y Ministerios involucrados y el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos. Es por esto que, a partir del año 2000, las recomendaciones surgidas en las evaluaciones fueron analizadas por profesionales responsables de los programas evaluados, contrapartes asignadas en cada Ministerio, y profesionales del Ministerio de Hacienda. La incorporación de este proceso ha tenido por objeto definir compromisos entre cada institución y este Ministerio con relación a la incorporación de modificaciones en los programas. Tales compromisos señalan la forma particular en que se dará respuesta a los problemas o insuficiencias detectadas y sus plazos.

Este trabajo constituye la base de un proceso de segui-

miento más riguroso, pertinente y regular, con el fin de impulsar la incorporación de los cambios necesarios en los programas. En el año 2001 la información resultante del seguimiento ha pasado a formar parte de un modo más preciso en el proceso de trabajo del Ministerio de Hacienda durante el ciclo presupuestario.

Complementariamente, se perfeccionó la elaboración de los marcos lógicos y sus indicadores de desempeño en cada uno de los programas evaluados en el año 2001, con el objeto de avanzar en más y mejores mediciones que a su vez permitan un seguimiento más permanente del desempeño futuro de los programas.

2.5.4 Diseño de programas y disponibilidad de información para la evaluación

Considerando que el período de evaluación está planificado para cuatro meses, en algunos casos insuficiencias en las definiciones iniciales de los objetivos de los programas y de sus componentes debido a la ausencia de un marco lógico inicial, así como también problemas de información, han dificultado su desarrollo impidiendo concluir juicios evaluativos más precisos.

En particular, puesto que un aspecto importante del trabajo de los paneles es reconstruir el marco lógico del programa, como una forma de ir superando estos problemas, a partir de la preparación del presupuesto 2001 se incorporó un nuevo procedimiento para los casos de programas nuevos, reformulaciones o ampliaciones sustantivas. Dicho procedimiento exige que las iniciativas sean presentadas a un Fondo Concursable en un formato estándar, el que incluye un conjunto de antecedentes básicos de los programas que corresponden, en su mayoría, al formato del marco lógico utilizado en la Evaluación de Programas Gubernamentales. De esta forma se busca que los programas dispongan de un mejor ordenamiento e información para su monitoreo y evaluación (ver punto V).

3. Aspectos pendientes y soluciones

No obstante los avances logrados, aún se observan algunos problemas de implantación y utilización de la información no resueltos completamente, en relación con:

- El diseño inicial de los programas y la disponibilidad de información.
- Indicadores de desempeño para el seguimiento regular.
- Integración a la discusión legislativa.

Con el objeto de superar estas dificultades se considera necesario continuar reforzando actividades y procedimientos ya iniciados con este fin, pero que, debido a su aún corto periodo de implementación, no alcanzan su total consolidación y efectos esperados.

3.1. Diseño de programas y disponibilidad de información para la evaluación

Como ya se señalara, puesto que un aspecto importante del trabajo de los paneles es reconstruir el marco lógico del programa, se continuará reforzando el procedimiento de presentación a financiamiento en el presupuesto en formato estándar en base al marco lógico utilizado en la Evaluación de Programas Gubernamentales, para todos aquellos programas nuevos o con reformulaciones o ampliaciones sustantivas (ver punto V).

3.2. Mediciones de indicadores de desempeño

Se continuará perfeccionando la elaboración de indicadores y sus mediciones con el objeto de que, una vez finalizadas las evaluaciones, los programas cuenten con su matriz de marco lógico e indicadores de desempeño que permitan un monitoreo y seguimiento permanente, tanto en la propia institución, en sus procesos de gestión interna, como en el Ministerio de Hacienda.

3.3. Integración a la discusión legislativa

Como se señalara en punto I, a partir del año 2001, con el objeto de mejorar los procedimientos para la discusión presupuestaria, se creó una instancia de evaluación de la ejecución presupuestaria que antecede a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos. Al igual que, como se mencionara para el caso de los indicadores de desempeño, hacia esta instancia pre-presupuestaria se deberán canalizar los resultados de las evaluaciones.

IV. Evaluaciones en profundidad

1. Puesta en marcha y desarrollo de las evaluaciones

Considerando que, en general, la metodología de marco lógico utilizada en el programa EPG es aplicada haciendo uso de la información disponible por el programa y en un período de tiempo relativamente corto¹⁸, algunos juicios evaluativos sobre resultados finales de éstos en los beneficiarios son no conclusivos. Atendiendo a lo anterior, a partir del año 2001 se incorporó una nueva línea de trabajo consistente en Evaluaciones en Profundidad de programas públicos. Las evaluaciones correspondientes al año 2001 se establecieron en el Protocolo de Acuerdo entre el Congreso y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de ese año.

Las evaluaciones en profundidad se complementan con las evaluaciones en base al marco lógico desarrollándose de acuerdo a los mismos requisitos y principios. De igual modo, el marco institucional, actores involucrados y principales aspectos del diseño operativo y procesos diseñados para su integración al proceso presupuestario siguen los mismos lineamientos.

¹⁸ En algunos casos, en que se ha considerado necesario y compatible con los plazos, se han efectuado estudios complementarios principalmente orientados a recoger nueva información o sistematizar la existente.

Esta línea de evaluaciones tiene por objeto que, a través de la utilización de instrumentos y metodologías rigurosas de recolección y análisis de información, se integre la evaluación de los resultados de los programas, entendidos como los beneficios de corto, mediano y largo plazo (impacto del programa) según corresponda, con la evaluación de eficiencia y economía en el uso de los recursos, y con los aspectos relativos a la gestión de los procesos internos de los programas.

A diferencia de las evaluaciones en base al marco lógico, las evaluaciones en profundidad son efectuadas por instituciones externas, ya sea universidades o consultoras. Además, al requerir de una mayor investigación en terreno, de la aplicación de instrumentos de recolección de información primaria y del procesamiento y análisis de un conjunto mayor de antecedentes de los programas, estas evaluaciones toman más tiempo en desarrollarse y, consecuentemente, son también más costosas.

2. Avances

Actualmente se encuentran en desarrollo dos Evaluaciones en Profundidad cuyos resultados finales se obtendrán a fines del mes de marzo del año 2002. El Informe de Avance ha sido enviado al Congreso Nacional en el mes de agosto de acuerdo a lo comprometido en el Protocolo de Acuerdo señalado.

V. Fondo central de recursos para prioridades gubernamentales. Presentación de programas nuevos y/o ampliaciones o reformulaciones sustantivas

1. Puesta en marcha y desarrollo

1.1 Objetivos y requisitos

Con el objeto de disponer de mejor información en el proceso presupuestario y mejorar la asignación de recursos públicos

a nuevos programas, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de ellos, disminuyendo así el carácter inercial del presupuesto, a partir de la preparación del presupuesto 2001 se incorporó un procedimiento que difiere en aspectos importantes del sistema aplicado en años anteriores. Este procedimiento tiene dos características centrales.

Primero, los Ministerios inician su proceso de elaboración de propuesta de presupuesto con información de un marco presupuestario vinculado a sus gastos de carácter inercial (determinados por leyes, compromisos de mediano y largo plazo, etc.), pudiendo postular a un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable) todos aquellos programas nuevos, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes, no incorporados en este marco.

Segundo, es requisito que las iniciativas que postulan al Fondo deban presentarse en un formato estándar, el que incluye un conjunto de antecedentes relevantes, básicos, para analizar la necesidad y pertinencia de la iniciativa. Los conceptos incorporados en este formulario corresponden en su mayoría a aquellos utilizados en la metodología del marco lógico que utiliza la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), y son la base para el análisis y selección de iniciativas para financiamiento.

1.2. Focos y elementos metodológicos

Como se señalara, los conceptos incorporados en el formato estándar para las presentaciones de programas corresponden en su mayoría a aquellos utilizados en la metodología de marco lógico. La institución presenta sus programas en una Ficha de Presentación de Programas, la que forma parte de los formularios para la Formulación del Proyecto de Presupuesto de los Organismos del Sector Público¹⁹. Los aspectos centrales contenidos en la Ficha de Presentación son los siguientes:

¹⁹ Formulario E en el proceso de formulación del presupuesto para el año 2002, del Ministerio de Hacienda.

- Justificación del programa
- Población objetivo y beneficiaria
- Antecedentes presupuestarios y de costo, y petición de presupuesto
- Fin y propósito del programa
- Descripción de Componentes
- Indicadores y Medios de verificación

1.3 Marco institucional y actores involucrados

La presentación de programas se efectúa en el marco de las instrucciones para la formulación del presupuesto cuya institución responsable es el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos. La selección definitiva de los programas a ser financiados por el fondo es efectuada en reuniones con el Presidente de la República con motivo de la presentación del conjunto del presupuesto público. Los programas seleccionados pasan a formar parte del Proyecto de Ley de Presupuestos, el que debe ser discutido y aprobado por el Congreso Nacional.

A partir de la preparación del presupuesto 2002, las iniciativas son presentadas a MIDEPLAN²⁰ para su revisión y calificación, antecedentes base para el análisis y toma de decisiones en la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos en el Ministerio de Hacienda²¹.

Las instituciones participan directamente, puesto que son las responsables de la presentación de sus programas. Considerando que disponen de profesionales que han sido capacitados en la metodología de marco lógico, se les sugiere que recurran a ellos para apoyar técnicamente la elaboración de las presentaciones de programas al Fondo.

²⁰ En el primer año de aplicación de este instrumento las iniciativas fueron presentadas a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y fueron revisadas con el apoyo de MIDEPLAN.

²¹ De acuerdo a lo establecido en la Resolución Exenta N° 0832, que aprueba convenios entre el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

1.4 Seguimiento

El proceso de seguimiento anual de los programas seleccionados e incorporados al presupuesto se efectuará, en lo que corresponda, a partir de los indicadores de desempeño, según lo establecido para este instrumento (ver punto II.1.4). Además, se incorporarán en procesos futuros de evaluación de programas.

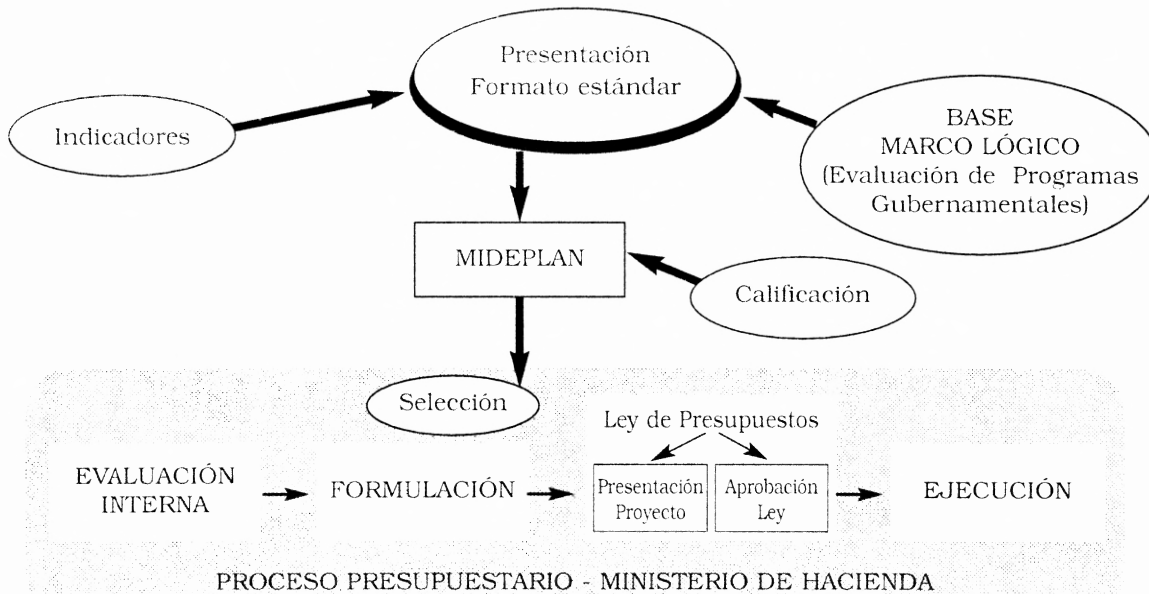
1.5 Diseño operativo

El diseño operativo de las presentaciones de programas comprende tres etapas. La primera corresponde a la selección de iniciativas presentadas al Fondo; la segunda al perfeccionamiento de las iniciativas seleccionadas para una mejor ejecución seguimiento y monitoreo; y la tercera centrada en el seguimiento como información para apoyar la discusión y elaboración de futuros presupuestos.

En la primera etapa se desarrollan los siguientes procesos de trabajo (ver figura N° 4).

- (i) *Presentación de Programas.* El proceso se inicia conjuntamente con el proceso de Formulación de Presupuestos, una vez comunicado el marco presupuestario de cada institución por parte del Ministerio de Hacienda. Las presentaciones deben efectuarse a MIDEPLAN de acuerdo al formulario definido para estos efectos como parte del proceso presupuestario.
- (ii) *Asistencia Técnica, Revisión y Calificación.* Este proceso es efectuado por MIDEPLAN. Sólo una vez que los programas cuenten con la revisión y calificación de esta institución pueden ser enviados al Ministerio de Hacienda. Este envío debe efectuarse conjuntamente con la presentación oficial de la propuesta de presupuesto de cada ministerio.
- (iii) *Análisis y Selección.* En base a los antecedentes de la revisión y calificación de las presentaciones, y considerando también otros antecedentes de desempeño, y de pertinencia o prioridad institucional, se efectúa una preselección de programas de acuerdo a la disponibilidad de recursos. Dicha preselección es presentada al Presidente de la República para su selección definitiva.

Figura N° 4
Integración al Ciclo Presupuestario - Primera Etapa



- (iv) *Incorporación al Proyecto de Ley de Presupuestos.* Una vez seleccionados los programas a ser financiados con recursos del Fondo, estos se incorporan en el Proyecto de Ley de Presupuestos para su tramitación en el Congreso Nacional.

La segunda etapa consiste en el perfeccionamiento de los diseños o rediseños de los programas en aquellos casos en que las presentaciones no fueron satisfactorias, debiendo volver a presentarse a MIDEPLAN.

La tercera etapa corresponde al seguimiento, que como ya se ha señalado se efectuará en base a los indicadores de desempeño.

1.6. Integración al ciclo presupuestario

El Fondo es un instrumento de asignación de recursos que forma parte del proceso formal de formulación de presupuestos y la presentación a éste en un formato estándar es el procedimiento definido para estos efectos. La integración al ciclo presupuestario se ilustra en la figura N° 4.

2. Balance de la experiencia. Principales avances y resultados

En base a la experiencia adquirida en el primer año de implementación del Fondo se incorporaron cambios en algunos de sus procedimientos, con el objeto de perfeccionar el instrumento para su segunda aplicación y avanzar en su consolidación. A continuación se señalan los principales avances.

2.1 Sistemática de la experiencia

En los dos años de funcionamiento del Fondo se ha obtenido un alto cumplimiento de los requisitos exigidos por parte de las instituciones. Esta respuesta institucional es consistente con muchas opiniones de directivos que han destacado la mayor rigurosidad técnica que impone.

Por otra parte, los cambios introducidos en el segundo

año de aplicación no han modificado sus objetivos ni elementos metodológicos centrales; al contrario, estos han sido reforzados. La continuidad en esta línea de trabajo en la formulación de presupuestos futuros contribuirá a su completa consolidación.

2.2 Efectividad

No obstante su corto período de existencia, la operación del Fondo a través de su formato estándar de presentación y procedimientos ha facilitado el análisis para la selección de iniciativas al disponer de información de mejor calidad y en un orden más apropiado para su revisión y análisis. Esto ha disminuido la inercia en la formulación del presupuesto, permitiendo que los recursos incrementales se asignen considerando las mejores iniciativas nuevas y las ampliaciones de los mejores programas existentes.

A los avances logrados han contribuido los procesos establecidos en las instrucciones para la formulación de presupuestos y su aplicación. Entre otros, allí se solicitó que las presentaciones de iniciativas al Fondo respondieran a un riguroso proceso de análisis y selección en las instituciones, considerando las prioridades definidas tanto al interior de los Servicios como a nivel de los Ministerios a los que pertenecen.

En el proceso correspondiente al año 2002 se seleccionaron 126 programas.

2.3. Desarrollo institucional

Para el proceso 2002 se definió una modalidad de trabajo interinstitucional con la participación de MIDEPLAN en las actividades ya señaladas en punto VI.1.5. Esta modalidad ha requerido de un trabajo técnico entre esta institución y el Ministerio de Hacienda, particularmente en lo que se refiere a la Ficha de Presentación de Programas e informe técnico de sus revisiones. A su vez, se estableció con mayor claridad los procesos y responsabilidades de cada una de las instituciones. Ambas líneas de trabajo han mejorado la aplicación del instrumento.

Por otra parte, esta segunda aplicación permitió avanzar en la institucionalización del procedimiento en las institucio-

nes, lo que a futuro debería ir mejorando también sus procesos internos de preparación del presupuesto.

2.4. Calidad

2.4.1 Consolidación metodológica

Previo al inicio del proceso correspondiente al año 2002 se efectuaron talleres de presentación de los aspectos metodológicos centrales del formato, por parte del Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN, a instituciones que lo solicitaron. Esto, unido a la capacitación efectuada en el marco de las evaluaciones de programas, la asistencia técnica brindada por MIDEPLAN en el proceso de presentación de las iniciativas, un formato más amigable y la experiencia en la aplicación anterior por parte de las instituciones, se ha traducido en un significativo avance en la calidad de las presentaciones, y, por tanto, en la consolidación de la metodología.

Además, cabe destacar que en el proceso de preparación y formulación del presupuesto correspondiente al año 2002, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha querido incorporar con mayor profundidad el enfoque o consideraciones de género en las presentaciones de iniciativas al Fondo Concursable²². Para esto ha incorporado dicha temática al formato estándar de presentación (ver recuadro N° 11).

2.4.2 Generación de competencias en diseño y monitoreo de programas

Los avances descritos más el propio proceso de preparación de las presentaciones por parte de las instituciones, naturalmente, han contribuido a generar competencias básicas en el diseño y rediseño de programas, partiendo por su justificación e identificación más precisa de sus resultados esperados a nivel de fin y propósito.

²² Este desarrollo se efectuó en el marco de los compromisos establecidos por el Ministerio de Hacienda en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, y contó con la colaboración del Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM.

Recuadro N° 11

Incorporación del enfoque o perspectiva de género en las presentaciones de programas al fondo concursable

El análisis de género se puede incorporar en las diferentes etapas de formulación de un programa. Es por esto que el formato estándar de presentación al Fondo Concursable lo incluye en el diagnóstico, identificación de beneficiarios, fin y propósito del programa, definiciones de componentes e indicadores.

En particular, a nivel de componentes (bienes y/o servicios) se solicita la identificación precisa de diferencias necesarias de considerar en la definición del (o de los) componente (s), dependiendo de si los beneficiarios son hombres, mujeres o ambos, para que efectivamente se logre el propósito u objetivo del programa. Estas diferencias pueden corresponder a las características de los bienes y/o servicios, al modo de acceso o provisión de éstos y/o a los procesos vinculados.

Finalmente, al aplicar análisis de género los indicadores deben medir los efectos o resultados del programa y sus componentes en la situación de hombres y mujeres.

2.5. Integración al ciclo presupuestario

El Fondo Concursable y su formato estándar de presentación forman parte del proceso presupuestario, al que han contribuido a mejorar significativamente.

Cabe señalar que en su primer año de aplicación se instruyó a las instituciones con programas seleccionados que enviaran sus presentaciones finales perfeccionadas y actualizadas a MIDEPLAN, quien revisó dichas presentaciones y las calificó. Dicho proceso se extendió hasta el mes de marzo del año 2001. Con posterioridad, las calificaciones fueron analizadas en el proceso de evaluación interna que se lleva a efecto en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en el mes de mayo. A partir de esto se definió excluir del presupuesto marco todos aquellos programas seleccionados en el

Fondo que, pudiendo ser ejecutados por más de un año, no entregaron en forma satisfactoria los antecedentes solicitados, contribuyendo con esto a disminuir el componente inercial del presupuesto. Dichos programas, para su eventual continuidad, debieron volver a presentarse al Fondo, y, por tanto, competir con otras iniciativas presentadas.

3. Aspectos pendientes y soluciones

No obstante los avances descritos, aún se observan dificultades en aspectos técnicos del procedimiento, necesarios de reforzar para su mejor uso.

Es necesario profundizar en algunos aspectos técnicos del formato de presentación con las instituciones; en particular, se observan aún debilidades en la elaboración y medición de indicadores. Para avanzar en este aspecto se efectuarán las siguientes acciones:

- (i) MIDEPLAN continuará y ampliará la asistencia técnica a las instituciones con el propósito de cubrir un mayor número de ellas, profundizando en los aspectos técnicos del formato de presentación. Esto se efectuará en forma previa al inicio del proceso presupuestario del próximo año.
- (ii) El Ministerio de Hacienda, a través de los procesos ya establecidos para el desarrollo de las evaluaciones de programas e Indicadores de Desempeño (ver puntos II y III), contribuirá a profundizar en los elementos conceptuales y metodológicos comunes al formato estándar.

VI. Bibliografía

Banco Mundial (1998). "Manual para la gestión del gasto público". Washington DC.

Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda (2001). "Guía Metodológica para la formulación de Indicadores". (www.dipres.cl).

Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda (2001). "Presentación General del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales 2001".

Guzmán, Marcela (2001). "Chile: Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño". Serie Seminarios y Conferencias. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Marcel, Mario. (2000). "Indicadores de Desempeño como Instrumento de Modernización en el Estado de Chile". Perspectivas 1999.

Mayne, J. y Zapico-Goñi, E. (2000). "Seguimiento de los Resultados de la Gestión en el Sector Público. Perspectivas desde la Experiencia Internacional". Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda. Madrid, España.

Mokate, Karen, M. (1999). "Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?". INDES. Banco Interamericano de Desarrollo.

Oficina de Evaluación (EVO) (1997). "Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos". Banco Interamericano de Desarrollo.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2001a). Outcomes-Focused Budgeting. Case Studies. May 2001.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2001a). Outcomes-Focused Management and Budgeting. May 2001.

World Bank. "Public Sector Performance – The Critical Role of Evaluation". Operations Evaluation Department. The World Bank.

Nuevos ámbitos de la fiscalización de las entidades públicas*

Vicente Montesinos Julve**

I. Los nuevos escenarios de actuación de las entidades públicas. Características de la nueva gestión pública

Las circunstancias económicas actuales exigen una nueva concepción de la gestión pública, basada a nuestro juicio en tres parámetros fundamentales: *equilibrio financiero estable, calidad y eficiencia en los servicios públicos, y transparencia*. El objetivo de este trabajo se centrará en la incidencia del nuevo modelo de gestión pública y del entorno actual sobre el control a llevar de la actividad de las entidades públicas y la forma en que se emplean los recursos económicos que les son asignados.

Conseguir el equilibrio financiero significa lograr el cumplimiento de las condiciones en un escenario financiero estable, que en el caso de la UE se concreta en los conocidos cuatro principios rectores de precios estables, finanzas públicas, condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable (art. 3A.3 del Tratado). Centrándonos en las condiciones de estabilidad de las finanzas públicas, se observa la preocupación de la UE por garantizar el cumplimiento de los indicado-

* Publicado originalmente en la *Revista Española de Control Externo*. N° 4. Volumen II, enero 2000 y reproducido en la *Revista de Control Fiscal*, N° 146, mayo-agosto de 2001.

** Catedrático de economía financiera y contabilidad de la Universidad de Valencia, España.

res de déficit y endeudamiento públicos. Estas variables sitúan el énfasis en la estabilidad financiera del Sector público, que inevitablemente supone un estancamiento, cuando no una reducción, de sus dimensiones (*vid.* Fuentes, 1997; Barea, 1997a, 1997b).

La contención del crecimiento del gasto público plantea la necesidad de adoptar decisiones inaplazables en cuanto a qué partidas reducir: una solución fácil e irracional será acudir a recortes lineales y no meditados; pero la alternativa racional y lógica, aunque más difícil, será la reforma y reestructuración del sector público. Esta reforma se viene acometiendo en los países occidentales bajo el prisma de la búsqueda de la calidad y la eficiencia en los servicios públicos y en la gestión a partir de una profunda reflexión acerca del papel y del funcionamiento del sector público tradicional, que ha venido plasmandose en nuevas propuestas y modelos recogidos bajo el rótulo genérico de la Nueva Gestión Pública (New Public Management, NPM), a la que más adelante nos referiremos. El parámetro de la calidad vamos a entenderlo en este punto como eficacia en la consecución de los objetivos, de forma eficiente y económica, respetando los principios éticos de la equidad y las exigencias de la conservación del medio ambiente. En definitiva, el respeto a las cinco «Es», tradicionalmente mencionadas como paradigma rector de una gestión pública de calidad, aunque escasamente concretadas en términos operativos en la mayor parte de las ocasiones (*vid.* Benito y Hernández, 1995). En el escenario actual de la economía internacional, caracterizado por la globalización, calidad en los servicios ha de significar también competitividad del sector público, lo que supone que la gestión pública ha de ser lo suficientemente sólida para resistir su comparabilidad con los resultados conseguidos por otros agentes económicos que llevan a cabo actuaciones iguales o similares a las desarrolladas por un ente público determinado, lo que modernamente se ha instrumentado a través de la técnica del *benchmarking*.

Es evidente que la reforma y la racionalización de la gestión pública planteará nuevos requerimientos informativos para la adopción de las decisiones, al tiempo que su orientación hacia el ciudadano exige un nuevo concepto de rendición de cuentas, con mayores y más desarrolladas necesidades de

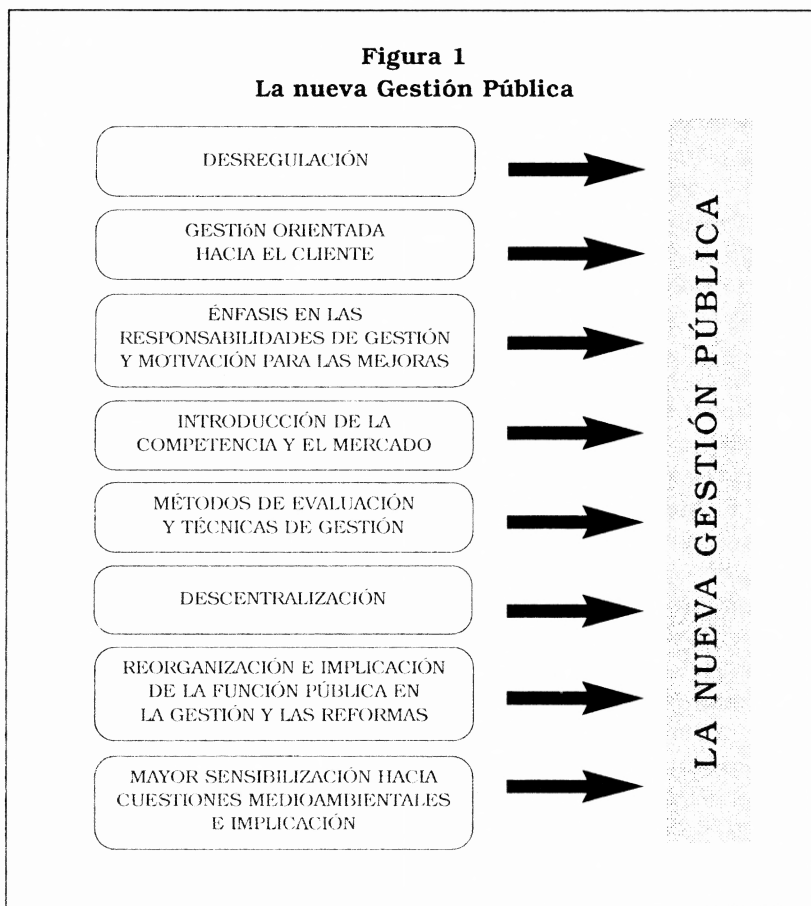
información, tanto económico-financiera como social y medioambiental. En definitiva, se hace imprescindible una superior transparencia de las entidades públicas.

En la Administración Pública tradicional, el sistema organizativo ha permitido y estimulado el desarrollo de una cultura de la gestión basada en la rutina y la inercia, donde las nuevas iniciativas y la innovación han encontrado, por lo general, todo tipo de dificultades y bastantes riesgos para su diseño y puesta en práctica. Esta situación es difícilmente compatible con un sector público importante, garantía de los más débiles y que funcione de acuerdo con los requerimientos de equilibrio financiero, calidad y transparencia señalados con anterioridad. Un funcionamiento egoísta de los *insiders* ha contribuido a alimentar y prolongar esta situación, radicalmente incompatible con las exigencias de un Estado moderno en el mundo occidental.

Esta situación ha puesto así de manifiesto la necesidad urgente de una reforma de la gestión pública, dentro del marco de una nueva cultura política, social y administrativa que cuente con el apoyo de los diferentes agentes implicados, en especial de los propios empleados públicos. Ante la crisis evidente del modelo burocrático de gestión pública (vid. Adamaschek, 1998; Barea, 1997a; Barea y Gómez, 1994; Jenkins, Caines y Jackson, 1989; McCulloch y Ball, 1992; Budäus y Buchholtz, 1996; Schedler, 1996) se han desarrollado unas líneas maestras para su reforma que parten de la teoría del Public Choice y que han dado lugar a lo que se conoce internacionalmente como New Public Management (NPM). La descripción de estas líneas maestras la centraremos en los aspectos que comentamos a continuación (Fig. 1).

1. Desregulación

El exceso de normas, que aspiran a cubrir todos los aspectos de la actividad económico-financiera a un nivel de detalle excesivo, constituye sin duda un aspecto paralizante para la buena gestión. Es refugio de burócratas y mecanismo obstructivista de primer orden en manos de personas con conocimiento de los entresijos de las normas y empeñadas en paralizar cualquier reforma. Se buscará, pues, al igual que en el



sector empresarial, menos reglas y normas y mayor énfasis en el establecimiento de objetivos más concretos y determinados, cuantificados razonablemente y aptos para llevar a cabo un seguimiento de su grado de consecución. Por supuesto que esta característica no supone en absoluto la ausencia de normas, sino el establecimiento de las mismas de modo racional, respondiendo a un planteamiento estratégico de la gestión y permitiendo su aplicación flexible, ya que difícilmente podrían preverse todas las circunstancias impuestas por la realidad cotidiana, por muy prolijas y detallistas que resulten.

2. Orientación hacia el cliente

Frente a una función pública orientada hacia dentro se impone una atención a los clientes de la entidades públicas. Estos clientes son diversos, pero en último lugar siempre están los ciudadanos, que son los principales destinatarios de los servicios públicos, ante los cuales convendría introducir la filosofía de la calidad total y la prestación de servicios sin dilaciones innecesarias en el tiempo oportuno. Además de clientes, los ciudadanos son los «principales» de una relación de agencia, por razones democráticas y por razones financiero-patrimoniales, en tanto que financiadores de los servicios a través de impuestos, tasas y precios públicos, y depositarios últimos de la soberanía popular. Sobre esta relación hablaremos más adelante en este mismo trabajo.

3. Énfasis en las responsabilidades de gestión y motivación para las mejoras

En el modelo tradicional existen responsabilidades penales, civiles y administrativas de los gestores públicos, tanto funcionarios como electos y otros funcionarios que de forma directa o indirecta gestionen recursos públicos. Sin embargo, en la mayor parte de los casos no existen propiamente responsabilidades de gestión ante la ausencia de objetivos y delimitación de funciones y responsables. Se trata, pues, de definir adecuadamente los objetivos, diseñar los procesos de gestión y asignar responsabilidades en los diferentes niveles. Sólo a partir de un sistema diseñado por responsabilidades podremos hablar propiamente de establecimiento de incentivos que sirvan de manera efectiva para la mejora de la gestión, más bien desmotivada o desincentivada en los esquemas burocráticos tradicionales.

4. Introducción de la competencia y el mercado

La ausencia de competencia se considera una de las causas fundamentales de las deficiencias de los servicios y comportamientos públicos. En consecuencia, la introducción de los mecanismos de mercado constituye una preocupación central en el marco de la nueva gestión pública no solamente en el ca-

so de servicios asumibles por la iniciativa privada, sino también como referencia para el caso de servicios públicos puros. Del lado de la demanda, conectaremos con la orientación hacia el cliente, y cuánto puede, debe o está dispuesto a pagar por unos servicios. Del lado de la oferta, los entes públicos no funcionan en un mundo distinto y aislado de los competidores privados, con los cuales deberá coexistir sin privilegios especiales, excepción hecha de razones estratégicas especiales. Cuando los mercados existan, sean reales, la regla será utilizarlos y competir; cuando no existan o no funcionen, la regla será imitarlos, crear mercados virtuales o de referencia: en este sentido la técnica del *benchmarking* está resultando de gran utilidad.

5. Métodos de evaluación y técnicas de gestión

La evaluación debe estar presente en todos los niveles de la gestión pública: evaluación de políticas, funcionamiento de sistemas, desempeño de los responsables, impacto de las medidas en los ciudadanos, eficiencia en el empleo de los recursos, etc. Para ello hay que acudir a cuantificaciones, financieras o no, de magnitudes que puedan ser representativas de aquellos aspectos que se pretende evaluar. Las nuevas técnicas de *management*, desarrolladas en las últimas décadas en el campo empresarial, deben introducirse igualmente en el nuevo marco de la gestión pública. Para ello será necesario reformar estructuras legales, actualizar la cultura de gestión, interesar a los funcionarios de forma activa e introducir los recursos humanos y materiales necesarios, en especial en materia de tecnología de la información.

6. Descentralización

En los años ochenta se desarrolla en el Reino Unido el proyecto Next Steps, inspirado en la filosofía de la mejora de la Administración Pública a través de la utilización de los recursos disponibles en la prestación de servicios de más calidad. Así, frente a la idea de una gran organización dirigida desde el centro, se opta por unidades de gestión más pequeñas y discretas, una estructura más «federal» (Phippard, 1994). En es-

ta línea, la descentralización supone asignar objetivos más concretos, con una perspectiva más operativa, y poder así llevar a cabo su seguimiento con mayor efectividad. La creación de agencias o entidades públicas más reducidas, con más flexibilidad en la normativa a aplicar y sometidas a la lógica del mercado, sería el instrumento adecuado para llevar adelante la descentralización. Es cierto, sin embargo, que en muchas ocasiones nuestra experiencia ha sido la de creación de empresas públicas que homologan sus sueldos a las privadas, pero que en realidad siguen sin la debida eficiencia, al abrigo de los auténticos mecanismos competitivos del mercado (vid. Gimeno, 1997).

7. Reorganización e implicación de la función pública en la gestión y las reformas

La función pública tradicional, al abrigo de los mecanismos de reclutamiento, formación continuada y actualización, reestructuración y despido propios de las empresas y sin los mecanismos de responsabilidad y motivación señalados, puede ser un freno importante para cualquier reforma. Parece necesario, imprescindible, implicar a los servidores públicos en la reforma de gestión pública, ya que son, al menos en el caso de la administración, los principales *inputs* y los directos prestadores de los servicios públicos a los ciudadanos. Difícilmente puede pensarse en el éxito de cualquier reforma, aunque sea discreto, al margen de esta función pública. El equilibrio entre la debida independencia y profesionalidad de estos funcionarios y la consecución de los objetivos estratégicos de las organizaciones constituye así el gran reto que éstas tienen planteado en la actualidad.

8. Mayor sensibilidad hacia cuestiones medioambientales e implicación ciudadana en programas de solidaridad social

Junto con los parámetros anteriores, que suponen en gran medida una importación al sector público de las exigencias del mercado y la cultura de la calidad en la gestión, las entidades públicas tienen que tomar nota de un cambio cualita-

tivo en la apreciación de los ciudadanos en cuestiones medioambientales y programas de solidaridad social, entendida dentro del marco de la globalización no sólo económica, sino también humanitaria. Las proporciones de los presupuestos dedicadas a estos fines son cada día más significativas, y no ha crecido de forma pareja la eficacia de los mecanismos de control, por lo que se trata de un ámbito especialmente sensible desde el punto de vista de la fiscalización y la auditoría de la gestión pública y la asignación de sus recursos.

Por encima de los aspectos particulares descritos se sitúa la perspectiva estratégica en la gestión de las entidades públicas, traducida en el establecimiento claro de unos objetivos, de una cultura gerencial y de una identificación de todos los miembros de la organización con esos objetivos y esa cultura. La consecución de esta reforma, hasta su mismo planteamiento, requiere, sin duda, de una voluntad política decidida y clara. Es necesario el convencimiento de que cualquier recorte en el Sector público llevado a cabo en forma simplista y lineal, sin considerar su reestructuración y la mejor atención al ciudadano, será injusto y se traducirá en un retroceso de las conquistas y prestaciones sociales, porque la asignación de recursos no será la adecuada. Todo lo que no sea partir de esta premisa y asumir los costes políticos que inevitablemente conlleva será una operación de «maquillaje» que sólo generará frustración, desprestigio para las reformas y, en definitiva, mayor injusticia. La existencia de experiencias de éxito en estas materias es, sin duda, una inyección de optimismo y una exigencia moral para su consecución. La red de ciudades seleccionadas y estructuradas por la Fundación Bertelsmann para experimentar y estimular la implantación de mejoras en la gestión municipal constituye, sin duda, una referencia importante y de gran utilidad en el ámbito local (Adamaschek, 1998; Pröhl, 1997).

En nuestro país [España], la Constitución consagra el Estado social y democrático de Derecho, en el que la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político son los valores superiores en los que se fundamenta (art. 1). Por otra parte, el artículo 31.2 de nuestra Carta Magna establece que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, sujetándose en su programación y ejecución a los criterios de eficiencia y economía.

En términos más concretos y próximos a la concepción de la gestión pública descrita en párrafos anteriores se manifiesta la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que recoge los criterios inspiradores de la gestión pública en los términos siguientes:

- En lo relativo a la desregulación, y salvado en cualquier caso el principio de legalidad, se plantea desde la propia exposición de motivos la necesidad de acometer procesos de supresión y simplificación administrativa, objetivo que liga con el mejor servicio a los ciudadanos, dentro del principio de simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos (art. 3). La racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión es un principio de funcionamiento que conecta igualmente con la simplificación normativa y con el énfasis en los objetivos, al cual nos referiremos más adelante.
- La orientación hacia el cliente se plasma en el principio de servicio a los ciudadanos, que propugna la efectividad de sus derechos en relación con la Administración, haciendo referencia a la mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, así como al establecimiento de estándares de calidad (arts. 3 y 4).
- En cuanto al énfasis en las responsabilidades de gestión y motivación para las mejoras, se habla del principio de jerarquía y del principio de responsabilidad por la gestión pública entre los principios de organización (art. 3). Estos principios no encuentran, sin embargo, un desarrollo ulterior que suponga un camino efectivo para la mejora de la gestión.
- La introducción de la competencia y el mercado no se contempla explícitamente en el texto legal, pero sí se mencionan con insistencia los criterios de economía y eficiencia: economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales, así como eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (art. 3).
- El énfasis en los objetivos y su nivel de cumplimiento está recogido en los principios de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados y el de programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados

(art. 3). No se aborda, sin embargo, ni siquiera en términos programáticos, el desarrollo de técnicas de evaluación de la gestión.

- La descentralización es uno de los aspectos en los que se hace más énfasis en la LOFAGE, estableciendo los principios de descentralización funcional y desconcentración funcional y territorial, complementados con los principios de coordinación y cooperación y coordinación con las otras Administraciones Públicas. El desarrollo incide especialmente en la organización territorial y servicios periféricos del Estado, más que en el desarrollo de la cultura y los métodos de descentralización en la gestión (art. 3, junto con los capítulos II y III).
- No se aborda la implicación de la función pública en la gestión de la reforma y su reorganización, salvo la profesionalización de los órganos directivos, cuyos titulares deberán designarse atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia.
- Es importante el énfasis en la objetividad y transparencia de la actuación administrativa (art.3), que en la exposición de motivos se concibe no sólo como una garantía para los ciudadanos, sino también como un criterio de actuación general del aparato público.

La información sobre la gestión, su seguimiento y su control no se encuentra, sin embargo, desarrollada. La reciente reforma de la Ley General Presupuestaria no ha pasado de ser un ajuste técnico de la misma a la LOFAGE y a las sucesivas Leyes de Presupuestos, quedando pospuesta su reforma en profundidad, en la que se aborde una revisión de alcance de los objetivos y contenido de la información pública y la rendición de cuentas, con inclusión en la misma de aspectos no financieros, relativos a la gestión y su calidad, al cumplimiento de los objetivos, a los costes de los servicios públicos y la eficiencia productiva de los entes públicos, entre otros aspectos necesarios para evaluar y controlar la gestión de los recursos económicos por parte de las entidades públicas.

En definitiva, en nuestro país nos encontramos en los inicios del proceso. En la fase de los principios generales, sin que se haya iniciado propiamente la fase de las reformas reales y

la introducción de la nueva cultura de la gestión y transparencia en la información. Quizá lo más negativo sea que se ha hablado demasiado de la información y el control de la eficacia, la eficiencia y la economía, sin una contrapartida consistente en la realidad. Con ello puede haberse creado un clima de complacencia y estancamiento en uno de los casos, de escepticismo e incredulidad en otros, y de frustración y desánimo entre quienes han dedicado esfuerzo e ilusión a tal proyecto. En cualquier caso, las reformas son imprescindibles y el resto es hacerlas de manera adecuada, lejos de los reajustes y recortes improvisados e irracionales, cuyo mal diseño y ejecución siempre acabará pasando factura, de forma inmediata, a los funcionarios más honestos y competentes, y al final del proceso, a los ciudadanos.

II. Entorno y estructura organizativa de los entes públicos

El análisis de la actuación de las entidades públicas se efectúa tomando en consideración dos tipos de variables: las variables relativas al entorno en el que llevan a cabo su actuación, así como el impacto de la misma sobre aquél, y las variables relativas al funcionamiento interno y organización de las propias entidades. Tanto unas como otras variables son de tipo financiero y no financiero. La tradicional exclusión de variables de carácter no financiero de los sistemas de información estructurados por las entidades está haciendo crisis rápidamente, dada la insuficiencia de las variables financieras para adoptar correctamente las decisiones y posibilitar un adecuado control de la gestión.

En cuanto al entorno en el que desarrollan su actuación las entidades públicas, las variables que las definen y caracterizan son de índole diversa, incluyendo variables socio-políticas, económico-financieras y medioambientales. Estas variables supondrán información relevante para la toma de decisiones de las entidades públicas e incorporarán igualmente el impacto de su actuación. En consecuencia, existirá información referente al entorno en sí de las entidades y al impacto de su gestión sobre los escenarios socio-económicos en los que actúan.

La información sobre este impacto será la que deberán analizar los evaluadores y auditores, considerando al propio tiempo los condicionantes que el propio entorno impone a la gestión.

La información sobre el propio entorno reviste un especial interés para cualquier entidad en tanto en cuanto de ella dependerán las posibilidades de obtención de recursos financieros (a través de impuestos, tasas y precios públicos, transferencias o endeudamiento, fundamentalmente), realización de proyectos de inversión concretos o reforma de la propia estructura organizativa y filosofía de gestión de la entidad. Así, la evolución económica y social –tanto la internacional como la nacional y la más próxima geográfica y socialmente a la entidad–, los mecanismos financieros y el comportamiento de los mercados, las percepciones y aspiraciones de los ciudadanos, la evolución del marco legal y la propia cultura política son variables que necesariamente habrán de tenerse en cuenta para analizar la situación, las actuaciones y las estrategias a seguir por la entidad considerada. Especial sensibilidad ciudadana generan, sin duda, las variables de tipo medioambiental, así como la actuación solidaria y en pro de la equidad social desarrollada por las instancias públicas, ya directamente o a través de ayudas y regulación de entidades privadas, como es el caso de las organizaciones no gubernamentales.

La información referente a estas variables de entorno viene recogida en:

- Los propios estados contables de las empresas y otras entidades con las que se relaciona la entidad considerada (informes de carácter microeconómico derivados de los sistemas de información contable de otras empresas y entidades).
- Las cuentas nacionales, cuya información ha de resultar comparable y fácilmente reconciliable con la derivada de la contabilidad pública microeconómica (vid. Jones y Lüder, 1996).
- Las bases de datos, especialmente de carácter estadístico y contenidos socioeconómico y medioambiental.
- Otras fuentes de información escasamente estructuradas, como los medios de comunicación de masas, los contactos derivados de la propia actuación de la entidad, etc. (sobre relación entre contabilidad nacional y contabilidad pública).

Por lo general, los gestores públicos no utilizan suficientemente esta información sobre el entorno, en parte por la dificultad para obtenerla y en parte por las deficiencias que en muchas ocasiones presenta. Sin embargo, la ausencia de comparabilidad con otras entidades similares, la falta de realismo en las hipótesis de crecimiento de los ingresos, el desconocimiento de la evolución de las necesidades de servicios públicos, etc., generan los más graves problemas con los que suelen encontrarse las entidades públicas en su gestión.

La otra vertiente informativa será la incidencia de la actuación de las entidades sobre este entorno. Tradicionalmente, esta incidencia o impacto sólo ha sido reconocida en sus aspectos financieros. En la actualidad nos encontramos con la necesidad de profundizar y perfeccionar, por una parte, la presentación de esa información financiera, y, por otra, incorporar variables no financieras. De ello hablaremos algo más en el epígrafe dedicado a la rendición de cuentas.

Una segunda categoría de variables es la constituida por las variables de funcionamiento interno y organización de las propias entidades. Estas variables se refieren, tanto al proceso interno de generación de valor y prestación de servicios, como a los procedimientos y controles internos que permiten otorgar seguridad en cuanto a protección de recursos, gestión de la calidad y cumplimiento de las normas.

No todas estas variables se incluyen en la rendición de cuentas. Sin embargo, por la propia naturaleza del sector público y sus usuarios, el número de variables de funcionamiento interno y organizativas a incluir en las cuentas públicas ha de ser mucho mayor que en el caso de las empresas privadas. La descripción de los objetivos, los presupuestos de los que se parte, los costes de los servicios prestados o el impacto de los mismos son aspectos sobre los que las empresas privadas no suelen informar, entre otras razones por las de índole competitiva. Sin embargo, en las entidades públicas observamos una demanda creciente de este tipo de información, acorde con la mayor toma de conciencia sobre sus derechos por parte de los ciudadanos.

Como variables internas más relevantes podemos mencionar las siguientes (vid. IGAE, 1993):

- Los planes, programas y presupuestos por los que se rige la actuación de la entidad, identificando objetivos y metas, estrategias y políticas, y recursos asignados.
- Las referentes a la estructura organizativa de las entidades, que informarán sobre las unidades existentes y su composición, lo que permitirá analizar su congruencia con los objetivos y metas asignados.
- La estructura funcional, con las actividades a desarrollar y las tareas que las componen, así como las cargas de trabajo y los costes.
- Los procedimientos aplicados y su relación con las funciones y tareas a desarrollar.
- Los recursos humanos, incluyendo una valoración de la plantilla y su especialización, la fragmentación del trabajo y la responsabilidad.
- Los medios materiales disponibles, comenzando por el espacio físico disponible y su distribución, con un énfasis especial en los recursos informáticos y su adecuación a las funciones asignadas a cada unidad orgánica.

III. Gobierno y relación de agencia de las entidades públicas. Alcance y contenido actual de la rendición de cuentas

En el marco de la concepción actual de la gestión pública, el Gobierno de los entes que componen el sector público tiene que entenderse como una actividad llevada a cabo por los órganos encargados de dicho Gobierno en interés y tomando en consideración las opiniones y valoraciones de todos los colectivos implicados en la misma (*stakeholders*) y no una parte de los mismos, por muy cualificados que resulten. En este sentido, deberá tenerse en cuenta de manera preferente la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos recibidos, dentro, por supuesto, del marco de valores superiores recogidos en la Constitución y los Tratados Internacionales. Deberá vigilarse cuidadosamente el funcionamiento de la relación de agencia y sus implicaciones, procurando minimizar los costes derivados de esta relación y revisar de forma continuada las estrategias y políticas en función de los intereses del principal

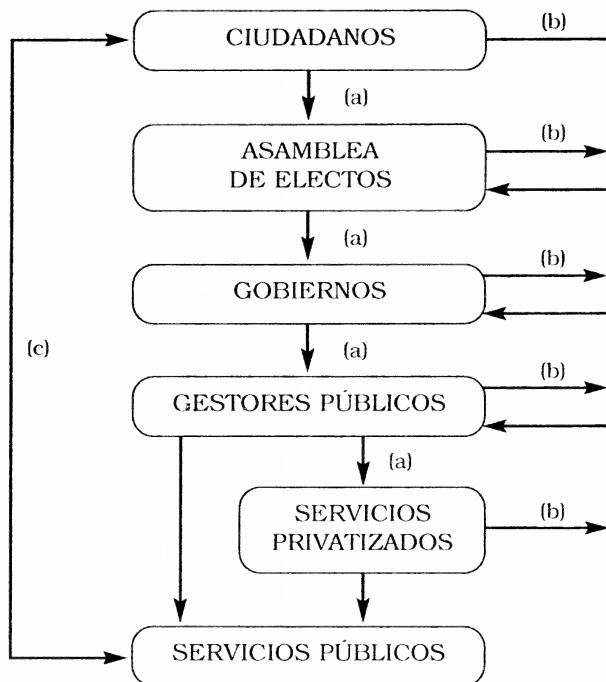
último de la relación, que son los ciudadanos. En este sentido, la presencia de mecanismos intermedios de control, de organizaciones ciudadanas y de personalidades independientes puede ofrecer mecanismos importantes para conducir el gobierno de los entes públicos de forma próxima a los intereses y preferencias de esos *stakeholders*, a los que se debe.

Quizá convenga en este punto introducir alguna reflexión a propósito de la relación de agencia en la gestión pública e iniciar una nueva lectura de la misma dentro del marco conceptual adoptado, que supone una modificación importante de las relaciones entre los responsables de las decisiones estratégicas y los responsables de gestionar de forma profesional la producción de servicios públicos (Fig. 2). Se produce así una separación más clara entre quienes adoptan las decisiones de carácter político y los responsables profesionales de las actuaciones tácticas y operativas. Entre ambos se establece una relación de agencia, con la particularidad de que el principal es en último término el ciudadano, representado por los cargos políticos electos, que a su vez mantienen una cierta relación de agencia con la ciudadanía, ante la cual se comprometen a gestionar la consecución de unos objetivos estratégicos determinados. Los gestores públicos profesionales, como responsables ejecutivos, reciben un mandato de los gobiernos (que actúan frente a ellos como principal), frente a los cuales deben ofrecer unos resultados, informando adecuadamente de ellos y respondiendo en consecuencia de su gestión. (Ver figura 2)

Estamos, pues, ante una cadena de relaciones de agencia (ciudadanos-asambleas de electos-gobiernos-responsables ejecutivos) con un último eslabón representando por los ciudadanos y una primera línea operativa representada por los que producen o prestan directamente los servicios públicos a los ciudadanos (*vid.* Gago, 1996; Huerta, 1997; Montesinos, 1998). La contratación externa y la privatización de los servicios públicos introducen otro componente adicional a esta cadena de agencia, constituido por los terceros a los que se encarga la prestación de los servicios públicos, que no pueden dejarse al margen de la responsabilidad pública precisamente por el tipo de servicios que gestionan.

Al igual que las nuevas coordenadas de la gestión pública

Figura 2
La relación de agencia de las entidades públicas



(a) Delegación de funciones. (b) Rendición de cuentas. (c) Servicios recibidos por el cliente principal de la relación.

tienen un importante impacto en la rendición de cuentas, también introducen peculiaridades significativas en la cadena de relaciones de agencia de las entidades públicas. En efecto, si la relación de agencia ya presenta de por sí problemas en el ámbito de las empresas (*vid.* Gago, 1996: 37 y ss), en el ámbito de las entidades públicas, especialmente las administrativas, esta relación tiene unos costes mayores para el principal en tanto en cuanto la discrecionalidad directiva de los agentes es mayor y los mecanismos compensatorios mediante incentivos a su actuación en el sentido perseguido

por el principal son más difíciles de introducir y mucho más de mantener establemente en funcionamiento (*vid.* Huerta, 1997).

La aversión al esfuerzo y el oportunismo de los agentes en los diferentes niveles son factores negativos para el funcionamiento de la relación de agencia, cuya reducción por medio de sistemas de promoción, complementos salariales, prestigio, etc. resulta mucho más difícil que en las empresas, fundamentalmente por la rigidez tradicional de la función pública. Junto a los incentivos, el principal tiene que soportar los costes derivados de la introducción de controles (costes *monitoring*) y de las restricciones a su actuación derivadas de las condiciones de los contratos (costes *bonding*), costes que en la Administración Pública tienden a hacerse más potentes ante la menor efectividad de los incentivos y la menor experiencia técnica de los principales; sin embargo, el carácter más exigente o estricto de estos controles no quiere decir que sean más efectivos, efectuados como están a su vez por personas que desempeñan el papel de agentes y se hallan, por tanto, sujetas a una dinámica similar a aquéllos cuya conducta han de controlar. Los costes residuales de la agencia pública, aquéllos que restan satisfacción a los principales sin ser evitados por los costes *monitoring* y *bonding*, tienden así a ser más significativos que los de la relación privada de agencia.

Por su parte, los principales disponen como regla general de menos información que los agentes, lo cual dificulta su acción para hacer que el agente se comporte de acuerdo con sus intereses. En el caso de los representantes políticos, su impericia, rotación en el cargo y ausencia de formación técnica aumenta por lo general esta asimetría informativa, lo cual viene a agudizar en términos comparativos el problema de la agencia pública. Por su parte, los ciudadanos todavía tienen una asimetría informativa mayor con respecto a sus representantes y los funcionarios con los que se relacionan.

En cuanto a la subcontratación y privatización de servicios públicos, frente a los beneficios de la mayor competitividad hay que tener en cuenta que se producirán nuevos costes de agencia, tanto de *monitoring* como *bonding*, junto con unos costes residuales que pueden ser significativos, especialmente cuando el control y seguimiento de la calidad de las pres-

taciones no resulta efectivo, por no realizarse correctamente o por presentar dificultades insuperables.

En este contexto, el concepto de responsabilidad política, social y financiera de los gestores públicos frente a sus principales resulta sensiblemente reforzado y correlativamente se ve ampliado el contenido y alcance de la rendición de cuentas. Dentro de los mecanismos intermedios de control destinados a proteger los intereses de los principales de la relación de agencia en las entidades públicas, la auditoría, y en especial la auditoría externa, está llamada a desarrollar uno de los papeles más significativos. Habida cuenta que el papel de la fiscalización y la auditoría públicas incidirá fundamentalmente en la verificación del adecuado cumplimiento de la responsabilidad de los gestores y en la explicación de su gestión realizada a través de la rendición de cuentas, cuyas características están sufriendo un cambio tan importante y significativo, no resulta aventurado señalar que nos encontramos ante una perspectiva de profunda revisión del papel y del alcance de esa fiscalización de la gestión pública en orden a garantizar su objetividad y eficacia.

Al comenzar este trabajo hemos hablado de la transparencia informativa como uno de los parámetros en los que se ha de fundamentar la reforma de la gestión pública. Esta transparencia es necesaria tanto hacia fuera como hacia dentro de las entidades, en tanto en cuanto habrá que facilitar la adecuada adopción de decisiones, tanto por parte de los terceros que se relacionan con las entidades públicas como por los gestores de las mismas.

El concepto de rendición de cuentas constituye la principal manifestación de la responsabilidad por la administración de los recursos públicos, puestos en manos de los electos y gestores públicos por parte de los ciudadanos. En la actualidad, la rendición de cuentas cobra una dimensión y un alcance diferentes a la vista de los nuevos y más amplios objetivos y pautas de comportamiento atribuidos a las entidades públicas. Parece imponerse la necesidad de una mayor apertura de los gestores públicos hacia todas aquellas instancias que representan a los depositarios de la soberanía popular (la ciudadanía y los representantes electos); las fuentes de sus recursos financieros (los contribuyentes, entidades públicas y

privadas que efectúen aportaciones); los clientes de los bienes y servicios públicos (fundamentalmente los ciudadanos y el público en general, junto con terceros vinculados por relaciones empresariales o de otra índole), y los suministradores de bienes y servicios, con o sin contraprestación. Frente a todas estas categorías de usuarios, los entes públicos y sus gestores han de asumir una cultura de rendición de cuentas y presentación de información más transparente, cualitativamente distinta a la tradicional, oportuna en el tiempo, relevante y sometida a controles externos e independientes, garantes profesionales de la veracidad y adecuación de la información que se proporciona.

En la información a rendir por parte de las entidades públicas podemos diferenciar dos grandes grupos de componentes: componentes financieros y componentes de gestión (Fig. 3). Los primeros se corresponden con el concepto convencional de estados financieros, en tanto que los segundos incorporan información específicamente de gestión. No cabe duda de que los estados contables de la contabilidad financiera y presupuestaria de las entidades públicas incorporan información referente a la gestión en tanto en cuanto incluyen variables económicas y financieras derivadas de la misma; sin embargo, su elaboración y presentación van orientadas fundamentalmente hacia la evaluación de su equilibrio financiero, más que a la evaluación de su gestión, que requieren desarrollos específicos, centrados por lo general en los denominados indicadores de gestión. (Ver figura 3)

En lo referente a los componentes financieros de la rendición de cuentas, existen dos criterios para la rendición de cuentas y la toma de decisiones: el criterio de la autorización para la asignación de fondos y el criterio del control o la propiedad (IFAC., 1996, § 32-79).

De acuerdo con el criterio de la autorización para la asignación de los fondos, los recursos considerados en las cuentas son únicamente los fondos líquidos, y las entidades que informan y transacciones incluidas son aquéllas que se financian predominantemente a través del presupuesto, es decir, el sector presupuestario.

Cuando se adopta el criterio del control o de la propiedad se incluyen en la cuentas todos los recursos de los que el Go-

Figura 3
Componentes de la información a rendir
por las entidades públicas

A) Componentes financieros

Criterios para la rendición de cuentas y la toma de decisiones/ implicaciones	Recursos considerados	Entidades que informan
Criterio de la autorización para asignación de fondos	Fondos liquidados	Entidades y transacciones que se financian total o predominantemente a través del presupuesto (sector presupuestario)
Criterio del control o la propiedad	Todos los recursos de los que el Gobierno es responsable	Todas las entidades y transacciones que el Gobierno controla o posee (sectores presupuestario y no presupuestario)

B) Componentes de gestión

- Impacto final (outcome). Efecto redistributivo (equidad). Impacto en el medio ambiente (ecología).
- Bienes y servicios producidos (outputs).
- Recursos utilizados (inputs).
- Eficacia, eficiencia, economía.

bierno es responsable. Las entidades que informan y las transacciones consideradas son aquéllas que el Gobierno controla o posee, es decir, tanto el sector presupuestario como el no presupuestario.

Finalmente, si la información de las entidades públicas ha de servir para una adecuada rendición de cuentas y para facilitar la adopción de decisiones a los distintos tipos de usuarios, parece lógico que, junto con la información financiera convencional mencionada, se incorporen a la rendición de cuentas componentes de gestión más específicos. En tal sentido, resulta significativa la posición del GASB norteamericano, cuando considera que la información de esta naturaleza –información SEA (Service Efforts and Accomplishments Reporting)– debe incluirse entre la información externa de carácter general de las entidades públicas, si bien reconoce la ausencia de normas reguladoras en los propios Estados Unidos (GASB, 1987: § 77; 1994: § 5 y 6; Benito y Hernández, 1995).

Los aspectos a los que ha de venir referida la información de las entidades públicas en materia de gestión son la eficacia, la eficiencia y la economía, aspectos a los que cada vez resulta más adecuado añadir los de equidad y ecología.

La eficacia surge de la comparación entre los objetivos fijados a las acciones y los resultados o impacto real de las mismas (eficacia en los objetivos). También se habla de eficacia en el coste cuando se comparan estos resultados finales de las acciones con los costes en los que se ha incurrido para lograrlos.

La eficiencia, rendimiento o productividad resulta de la comparación de los productos o servicios obtenidos de la actividad pública (*outputs*) y los recursos productivos utilizados para ello (*inputs*), en unidades físicas o valoradas ambas magnitudes en términos monetarios.

La economía se traduce en la consecución de los menores costes de los recursos productivos utilizados en la adquisición de dichos recursos en igualdad de características técnicas y suponiendo las mismas condiciones en cuanto a la eficacia y la eficiencia del proceso.

A estos tres conceptos suelen añadirse otras dos «Es»: la equidad, planteada como incidencia de los resultados finales de la acción pública sobre la justicia y el equilibrio en la si-

tuación de los ciudadanos, y la ecología, centrada en el análisis del impacto de la actuación de las entidades públicas sobre el medio ambiente. La eficacia, la equidad y la preservación del equilibrio ecológico han de considerarse responsabilidades genuinas de la alta dirección política. La eficiencia es responsabilidad de la dirección ejecutiva y la consecución de la economía ha de procurarse por parte de los responsables de los diferentes departamentos de la entidad.

La información sobre estos aspectos, y en concreto sobre la eficacia, eficiencia y economía, está relacionada en bastantes ocasiones con las magnitudes incluidas en la cuenta de resultados. Así, los ingresos por recaudación nos informarán de la eficacia con la que se han cubierto los objetivos fijados; en tal sentido los costes de los servicios nos aproximarán a la economía con la que se ha trabajado, y los segmentos del resultado nos proporcionarán información sobre la eficiencia de la gestión. No obstante, la utilidad de esta información será demasiado limitada, bien porque aparece demasiado agregada, bien porque no se encuentran todas las variables necesarias para elaborar una opinión, ya que muchas de ellas no son financieras.

La información sobre la gestión sobrepasa, pues, los estrictos límites de la información financiera y puede resultar muy prolija, lo cual le restará utilidad, ya que al usuario le será difícil detectar los aspectos significativos. Por eso es importante seleccionar y desarrollar un conjunto de indicadores de la eficacia, eficiencia y economía de la actuación de la entidad que reúnan determinadas características para resultar útiles con vistas a cubrir los objetivos para esta área de los sistemas de información, que bien podemos considerar inserta dentro de la contabilidad analítica de la entidad. Los requisitos más significativos de estos indicadores son la fiabilidad, claridad, relevancia, sencillez, comparabilidad, oportunidad, uniformidad y aceptación por parte de los agentes y usuarios. En la búsqueda y definición de estos indicadores habrá que tener muy presente el enfoque estratégico y la cultura de la gestión de la entidad que se considere. Estos indicadores resultarán especialmente relevantes y necesarios para la puesta en práctica del nuevo modelo de gestión pública descrito al comienzo de este trabajo.

Los indicadores se pueden clasificar atendiendo a diversos criterios, de los cuales tomaremos aquí tres en consideración: a) la eficacia, eficiencia y economía (Fig. 4); b) los objetivos estratégicos, y c) las funciones que desarrolla la entidad considerada (Fig. 5). Comenzando por el primer criterio clasificativo, tendremos (vid. GASB, 1994):

1. Indicadores de eficacia o medidas de cumplimiento, diferenciando los relativos a las unidades de productos o servicios (*outputs*) obtenidas y los indicadores de resultados o impacto (*outcome*) producidos por la actuación de la entidad.
2. Indicadores de economía, relativos a los recursos utilizados, tanto en términos financieros como no financieros, cuantitativos o no cuantitativos.
3. Indicadores de eficiencia, que relacionan los productos o servicios obtenidos y su impacto con los recursos utilizados y su coste. Pueden utilizarse unidades físicas o monetarias o combinar ambas medidas.

Los objetivos estratégicos identifican las grandes áreas de atención de la política de la entidad para un período determinado, y puede ser adecuado centrar entre ellos el desarrollo de una batería de indicadores. Así, por ejemplo, un municipio puede establecer como principales objetivos estratégicos (vid. Adamaschek, 1998):

1. El cumplimiento de tareas específicas. Los indicadores de eficacia, eficiencia y economía se enfocarán por actividades y responsables.
2. Satisfacción de los clientes, esencialmente los ciudadanos. En este caso, los indicadores de eficacia, en cuanto a impacto, serán sin duda los más utilizados.
3. Satisfacción de los empleados. Indicadores de economía y eficiencia serán los más representativos de la satisfacción de los empleados y su reflejo en el trabajo que realizan.
4. Eficacia de los costes. Implicará el cálculo de recursos utilizados y su coste para su ulterior comparación con los resultados obtenidos o impacto de los mismos.

Figura 4
Eficacia, eficiencia, economía y equidad en la gestión pública

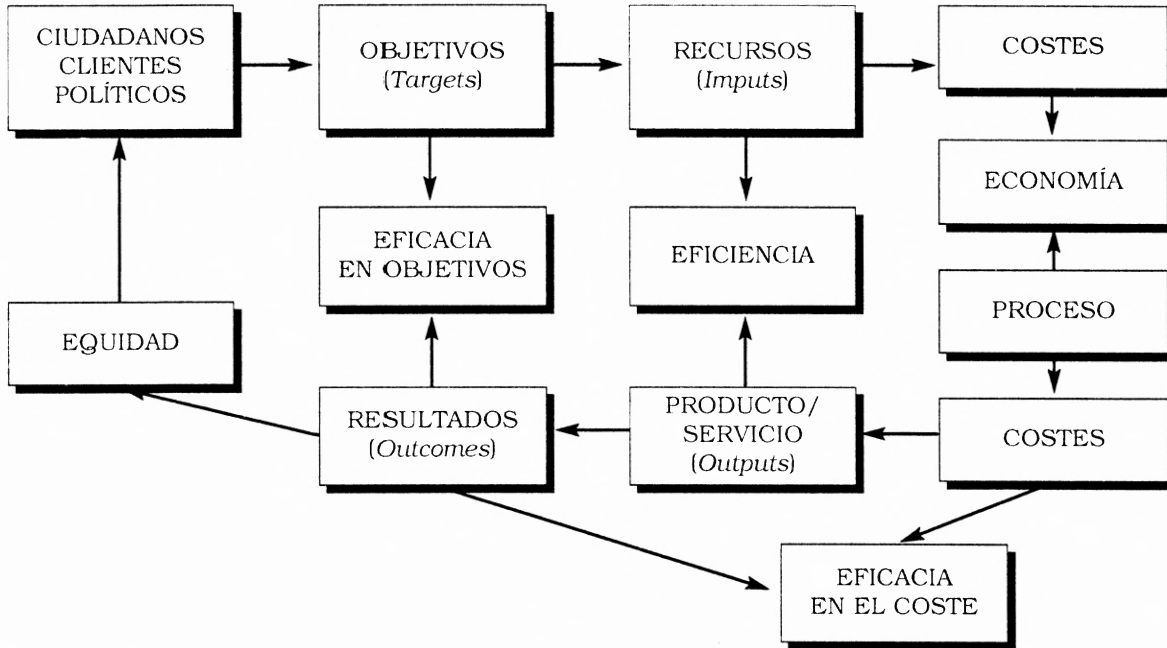


Figura 5
Principales áreas funcionales de
las corporaciones locales

AUDIT COMMISSION	NORMATIVA ESPAÑOLA
ATENCIÓN AL PÚBLICO	SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL
POLÍTICA DE VIVIENDA	PROTECCIÓN CIVIL Y SEGURIDAD CIUDADANA
PERSONAS SIN HOGAR	SEGURIDAD, PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL
RECOGIDA DE BASURAS	PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER SOCIAL <ul style="list-style-type: none"> • Sanidad • Educación • Vivienda y urbanismo • Bienestar comunitario • Cultura
TRATAMIENTO DE RESIDUOS	
PLANIFICACIÓN	
POLÍTICA DE AYUDAS PÚBLICAS	PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER ECONÓMICO <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructuras básicas y transportes • Comunicaciones • Infraestructuras agrarias • Investigación científica, técnica y aplicada • Información básica y estadística
RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS	
EDUCACIÓN	
SERVICIOS SOCIALES	
BIBLIOTECAS PÚBLICAS	REGULACIÓN ECONÓMICA DE CARÁCTER GENERAL
POLICÍA	REGULACIÓN ECONÓMICA DE SECTORES PRODUCTIVOS
SERVICIO DE BOMBEROS	TRANSFERENCIAS A ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
FINANZAS PÚBLICAS	DEUDA PÚBLICA

Finalmente, el énfasis en el primero de los objetivos señalados conduce al desarrollo de indicadores por cada una de las funciones desarrolladas por la entidad. Ésta es la metodología desarrollada para las Corporaciones Locales inglesas por la Audit Commission como parte de la Carta de los Ciudadanos (vid. Audit Commission, 1993; Navarro, 1996).

A partir de la información segmentada por funciones, un buen sistema de información contable deberá permitir establecer estados financieros sectoriales (Coopers & Lybrand, 1992), que podrían agruparse en torno a dos grupos de información (información de naturaleza económica y de gestión, ya que la financiera se presentará consolidada para toda la entidad o grupo local): a) estado de objetivos y gestión de servicios; b) estado de costes e ingresos operativos del ejercicio.

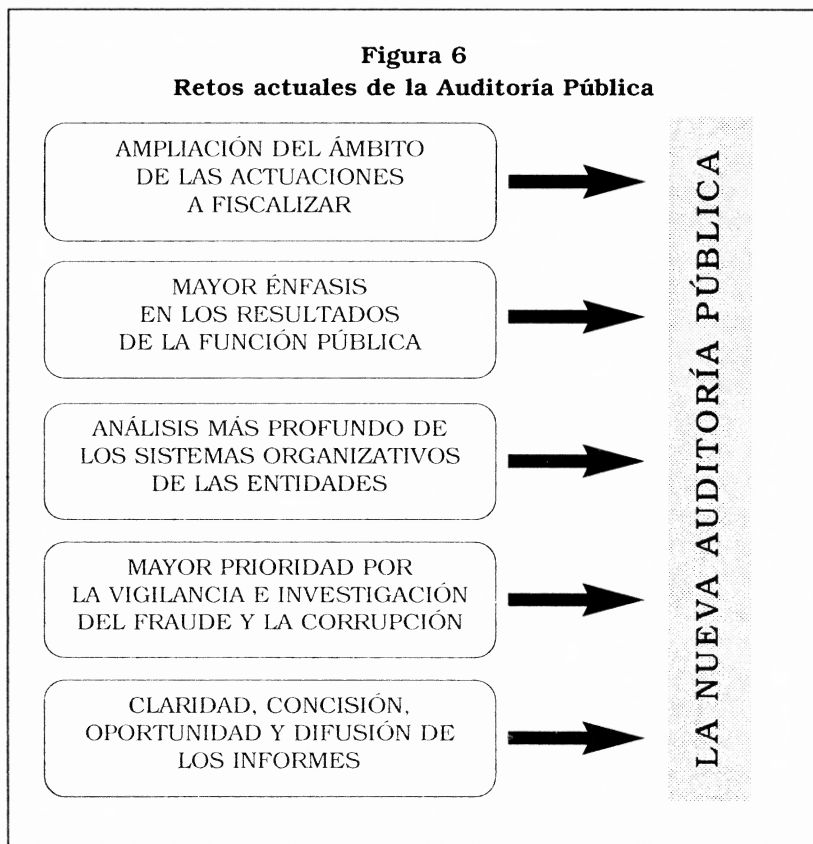
El estado de objetivos y gestión de los servicios ha de presentar, para cada función considerada, de forma clara y concisa, la descripción de la actividad, el objetivo estratégico, algunos indicadores significativos de la gestión realizada (pocos indicadores y cuantificados), así como un breve comentario de la gerencia sobre la actuación realizada.

En cuanto al estado de costes e ingresos operativos, ha de presentar un detalle de los ingresos, costes e información significativa acerca del consumo de los principales factores de producción. No todas las funciones generan ingresos, por lo que en muchas de ellas se trata más bien de un estado de costes de las operaciones del ejercicio.

IV. Coordinadas actuales para el desarrollo de la auditoría de las entidades públicas

Tal como se ha descrito en los apartados anteriores, en los últimos años están teniendo lugar cambios significativos en la gestión de las entidades públicas, tanto por el entorno en el que desarrollan su actividad y las sensibilidades ciudadanas como por la evolución de las estructuras de las organizaciones y los recursos humanos y materiales con los que trabajan.

Esta evolución de la realidad socioeconómica tiene una doble incidencia sobre la auditoría de los entes públicos: modificación de los alcances y contenidos, y cambios en la meto-



dología. Estos cambios se concretan fundamentalmente en los aspectos siguientes (Fig. 6):

- a) Ampliación del ámbito de las actuaciones a fiscalizar, paralelamente a la ampliación producida en el ámbito de la rendición de cuentas.
- b) Mayor énfasis en la incidencia en los resultados de la gestión pública, su incidencia sobre los ciudadanos y la calidad de los servicios públicos.
- c) Análisis más profundo de los sistemas organizativos de las entidades, con atención especial a la efectividad de los sistemas de control interno y a los efectos de la implantación

de nuevas técnicas de *management* y tecnologías de la información.

- d) Mayor prioridad por la vigilancia e investigación de situaciones de fraude y corrupción.
- e) Claridad, concisión, oportunidad y difusión de los informes, con vocación de servir como instrumento eficaz para la política de transparencia informativa y salud democrática de las administraciones públicas.

1. Ampliación del ámbito de las actuaciones a fiscalizar, paralelamente a la ampliación producida en el ámbito de la rendición de cuentas

Se ha comentado en el apartado anterior la ampliación que se viene produciendo en el ámbito de las responsabilidades públicas y el contenido de la rendición de cuentas, paralelamente a la introducción del nuevo modelo de gestión pública. Obviamente, de forma inmediata a la exigencia de un mayor esfuerzo de transparencia informativa, le sigue una adaptación de los mecanismos de control. Decimos que el control deberá seguir a la ampliación del tipo de información proporcionada, pero no precederles. Ciertamente en nuestra legislación se ha introducido la obligación de practicar controles de eficacia, eficiencia y economía antes de proceder al desarrollo de los instrumentos informativos pertinentes. Por lo general, y así lo avala la experiencia, resultará sumamente difícil que los controladores y evaluadores internos y externos practiquen este tipo de controles y auditorías sin que las entidades hayan desarrollado los instrumentos necesarios para recoger, elaborar y presentar este tipo de información.

No obstante, esta insuficiencia de información relevante sirve en ocasiones como excusa o cobertura para no avanzar prácticamente nada en la apertura de nuevos caminos a la fiscalización de la gestión pública, argumentando que no existen indicadores o la dificultad para obtener información debidamente elaborada. Siendo cierta esta penuria informativa, no es menos cierto que a partir de la modestia de los datos existentes podría llegarse bastante más lejos, explotando, por ejemplo, los datos disponibles de la clasificación funcional de los gastos en las Corporaciones Locales en cierta dimensión,

combinados con datos socioeconómicos fáciles de conseguir (en torno a los esfuerzos desarrollados en España en materia de establecimiento de objetivos y medición de resultados, vid. IGAE, 1997a).

De forma más concreta, en lo referente a los componentes financieros de la rendición de cuentas, tenemos que señalar lo siguiente:

- Es previsible que los componentes financieros de las cuentas de las entidades públicas se vean sensiblemente mejorados, incorporando una información más próxima a la imagen fiel. En ello influye la propia dinámica profesional que existe en estos momentos a nivel mundial, impulsada por organismos como la IFAC o la FEE. Esta circunstancia dará gradualmente un mayor peso en los planes de auditoría a los estados no presupuestarios, balance, cuenta de resultados, cuadro de financiación y estado de tesorería.
- Aunque es cierto que la Comisión Europea no presta en estos momentos ninguna atención a la armonización de las contabilidades públicas nacionales y su conciliación con las cifras de la Contabilidad Nacional, la transparencia informativa y la buena imagen de la sinceridad de las declaraciones de los Gobiernos conducirán gradualmente a una aproximación –o cuando menos una conciliación– entre las cifras de Contabilidad Nacional y las de Contabilidad Pública Microeconómica. Con ello, en los informes del órgano de control nacional tendría que hacerse una referencia al cumplimiento de los requerimientos de estabilidad financiera, derivados de los estados contables públicos y su conciliación con las cifras de la Contabilidad Nacional.
- La comparabilidad de los estados financieros de las Comunidades Autónomas resultará mejorada, con lo que las referencias comparativas en los informes de fiscalización de los OCEX serán posibles y necesarias.
- La proliferación de fórmulas de financiación destinadas a posponer el impacto presupuestario de las deudas exigirá investigaciones específicas, y la introducción de la carta de confirmación o manifestaciones firmada por el auditado. El protagonismo de la auditoría del balance de situación y la introducción de un mayor rigor en las técnicas aplicadas y

la evidencia obtenida parecen una exigencia realmente ineludible para cualquier auditor financiero de las cuentas de una entidad pública.

En cuanto a los componentes no financieros de la rendición de cuentas, conviene resaltar lo siguiente:

- Como se ha dicho, es cierto que hay un insuficiente desarrollo de indicadores de gestión referentes al impacto económico, social y medioambiental de las políticas, la eficiencia de las organizaciones y la economía de los procesos, lo que supone una barrera infranqueable para un control externo efectivo en estos ámbitos. Sin embargo, lo más cómodo al respecto para los órganos de control es no plantearse la realización de auditorías de gestión, ni mencionar su existencia. Esta política es también el mejor camino para que nada se mueva, salvo cuando se produzca alguna catástrofe y, por supuesto, para que nunca se actúe con la debida racionalidad en la asignación de los recursos públicos. En consecuencia, la denuncia de estas carencias de indicadores será una primera medida a aplicar por los auditores, seguida de la realización de auditorías operativas a partir de la información que se pueda conseguir, aunque su alcance sea lógicamente más limitado y su realización mucho más dificultosa.
- La realización de auditorías de gestión tiene que aumentar su peso en la carga de trabajo de una institución de control, si se quieren alcanzar estándares de países más avanzados. En torno a un 50 por ciento puede ser una proporción razonable, lo que da idea del largo camino a recorrer, habida cuenta del escaso desarrollo de este tipo de auditorías por parte de los órganos externos de control externo.
- El trabajo de equipos multidisciplinarios de auditoría parece un requisito indispensable para llevar a cabo este tipo de análisis. La decisión de incorporar especialistas a las plantillas o contratar sus servicios externamente será una decisión que deberá sopesarse en cada ocasión, siendo por lo general recomendables soluciones de carácter mixto.

Hasta aquí nos hemos referido a ampliaciones del campo de

la auditoría derivadas de variaciones en el contenido de las cuentas rendidas, de forma más o menos completa. Sin embargo, el marco legal y la sensibilización ciudadana exigen en ocasiones llevar la fiscalización más allá del propio contenido de las cuentas rendidas. Un ejemplo lo constituyen las auditorías ecológicas, que están recibiendo una atención diferenciada como consecuencia de la demanda social y de la prolija legislación que se ha venido desarrollando al respecto, con independencia de que las cuentas rendidas hagan o no mención a este tipo de información (vid. Tribunal de Cuentas Europeo, 1992; Martín, 1993; Carmona, 1994; González, 1997).

2. Mayor énfasis en los resultados de la gestión pública, su incidencia sobre los ciudadanos y la calidad de los servicios públicos

El énfasis en los resultados de la gestión y su incidencia en los «clientes» constituye un criterio de referencia para evaluar la actuación de una entidad pública a través de una auditoría de gestión. Para ello será necesario verificar cuáles son los objetivos y cuáles son los clientes a los que la entidad debe dirigir sus servicios. El concepto de «cliente» en el sector público no siempre es fácil de establecer. El ciudadano es el destinatario último de los servicios públicos y, por tanto, el cliente por excelencia. No podrá olvidarse, sin embargo, que en la práctica será necesario analizar internamente los procesos, ya que existe gran cantidad de actividades públicas cuyos destinatarios son clientes intermedios, y no usuarios finales como los ciudadanos. Por ejemplo, los destinatarios de informes técnicos y jurídicos son servicios internos de una administración; el destinatario de los informes de auditoría interna es el Gobierno, y el destinatario inmediato de los informes de fiscalización de los órganos de control externo es el Parlamento.

Los servicios públicos deberán prestarse buscando la calidad total de los mismos. Este concepto se introduce en el sector empresarial a partir del primer tercio del siglo XX, alcanzando un desarrollo significativo en Japón a partir de los años cincuenta y en Estados Unidos a partir de los años ochenta. La introducción de la cultura de la calidad total en el sector público es relativamente reciente, arrancando de los años

ochenta y con un mayor desarrollo en los noventa. En la actualidad, la cultura del aseguramiento de la calidad está cada día más extendida (*vid.* Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 1996); así, por ejemplo, de acuerdo con el Grupo de Calidad de la Asociación de Corporaciones Locales británica, 97 por ciento de las Corporaciones Locales británicas están implicadas de alguna forma en iniciativas de calidad, si bien solamente 53 por ciento de estas iniciativas han alcanzado sus objetivos de forma efectiva (*vid.* Álvarez *et al.*, 1995; Bendell *et al.*, 1997).

Las normas internacionales de calidad, especialmente las ISO 9000, se aplican desde hace años a las entidades públicas con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos básicos de calidad de los sistemas, sus procesos internos, documentación y control. La aplicación de estos procedimientos puede conducir, sin embargo, a una cierta burocratización de las organizaciones, en la medida que estimula el desarrollo de procesos formalizados, sin introducir ningún énfasis especial en las actuaciones innovadoras. En este sentido, una supervisión de los órganos institucionales de control parece muy conveniente en estos momentos por el escaso conocimiento que existe de cómo aplicar las normas de calidad a la Administración Pública y lo que ello significa, con el consiguiente peligro de manipulación y utilización interesada de estos instrumentos.

Otro terreno en el que los órganos institucionales de control y auditoría pueden tener un papel significativo, y de hecho lo están teniendo en algún caso, es en la aplicación a las entidades públicas Competitive Benchmarking (*vid.* IFAC, 1993: § 67-71). El *benchmarking* lleva a cabo una comparación continua de los productos, servicios y práctica de la entidad frente a las de sus competidores más avanzados, que constituyen las denominadas *Best Practices*. Esta comparación exige una medición de los resultados, pero también una evaluación de los procesos desarrollados para alcanzar esos resultados. De todas estas medidas de referencia la más importante es sin duda la satisfacción de los clientes. La puesta en práctica del *benchmarking* precisa de unos indicadores para evaluar los resultados y los procesos, así como de un conjunto de entidades integradas en una base de datos actuali-

zada permanentemente y que cuente con indicadores comparables. Ejemplos significativos de *benchmarking* los encontramos en la red de ciudades establecida por la Fundación Bertelsmann (experiencia planteada a nivel mundial); el seguimiento realizado en Inglaterra y Gales por la Audit Commission a partir de los indicadores de actuación incluidos en la Citizen's Chart (experiencia planteada a nivel de país) y el seguimiento efectuado en la ciudad de Quebec desde 1988 a partir de un conjunto de indicadores útiles para la comparación inter-períodos dentro del propio municipio y la comparación con otras ciudades del área metropolitana y del resto de Canadá con características similares (experiencia planteada desde una ciudad).

3. Análisis más profundo de los sistemas organizativos de las entidades, con atención especial a la efectividad de los sistemas de control interno y a los efectos de la implantación de nuevas técnicas de management y tecnologías de la información

En los últimos años hemos asistido a cambios muy importantes en las técnicas de gestión empresarial que han introducido nuevas culturas en las organizaciones: la atención al análisis estratégico como *driver* para la mejora de la gestión, la búsqueda de la calidad total y la actuación «justo a tiempo», el énfasis en las actividades y el análisis de los procesos son hilos conductores de cambios revolucionarios en la gestión empresarial que están siendo adaptados a la gestión de las entidades públicas.

Paralelamente, estamos asistiendo a una auténtica revolución en el terreno de las tecnologías de la información, que, por una parte, permite una calidad en los resultados de la gestión, unas posibilidades analíticas y un ahorro de tiempos insospechados hace sólo una década, pero, por otro lado, introduce riesgos de gestión y posibilidades de fraude MUY importantes en la medida en que el diseño y el funcionamiento de los controles no siempre han sido suficientemente experimentados, las personas no están suficientemente adiestradas o los acontecimientos ruedan excesivamente rápido.

Finalmente, hay que tener muy presente que la efectividad

del mecanismo de control interno de las organizaciones es la pieza de control fundamental para la evaluación de la seguridad de los sistemas y procedimientos, el cumplimiento de los objetivos de las entidades y la fiabilidad de la información.

Dentro de este cambio de cultura, técnicas y procedimientos de las organizaciones, el auditor no solamente ha de tener un conocimiento razonable de sus características y funcionamiento, sino que debe estar en condiciones de evaluar su nivel de implantación y su funcionamiento en las organizaciones públicas. Así, pues, debe cubrir razonablemente los aspectos siguientes:

- a) Evaluación del control interno, con especial énfasis en el grado de implantación y el funcionamiento de las tecnologías de la información.
- b) Utilización de técnicas informáticas en su propio trabajo de auditoría.
- c) Evaluación de la planificación estratégica de la entidad analizada, objetivos establecidos, funcionamiento de los diferentes procesos dentro del sistema de la entidad, recursos disponibles y resultados.

En cuanto al primero de los aspectos señalados, el volumen de transacciones de las entidades y su tratamiento informático ha desplazado el énfasis de los programas de auditoría desde las pruebas sustantivas a las pruebas de cumplimiento, evaluando la fiabilidad del sistema de control interno. Esta observación es plenamente aplicable a las Administraciones Públicas, y ciertamente podemos constatar una creciente informatización de las transacciones. Hace falta, sin embargo, una superior formación informática de los auditores y un recurso sistemático a la evaluación del funcionamiento y los controles internos de los sistemas informáticos. En la actualidad no puede hablarse de una auditoría informática como una herramienta a utilizar de forma esporádica o excepcional, sino como una fase previa que condicionará el resto de las pruebas a realizar y de la que va a depender la fiabilidad de todo el sistema. En cuanto a la utilización de técnicas informáticas por el propio auditor, aparte de las herramientas convencionales de hoja electrónica, procesador de textos o bases

de datos, existen programas específicos de auditoría, llamados a implantarse gradual y progresivamente en el mundo de la fiscalización (vid. IGAE, 1997b; Lanza, 1998).

La evaluación de las políticas desarrolladas por las entidades públicas, su coherencia con los objetivos establecidos y su conformidad con las pautas de gestión previstas constituyen aspectos importantes de la fiscalización si pretendemos que ésta constituya un instrumento para una eficiente asignación de recursos y una adecuada gestión de las entidades públicas. Los programas de auditoría tendrán que hacer énfasis así no solamente en el cumplimiento de unas normas legales, sino en su propia coherencia con los objetivos estratégicos y los planes diseñados. El auditor nunca discutirá los objetivos estratégicos, pero sí evaluará la adecuación de las políticas y las consecuencias económicas y sociales no solamente de los incumplimientos de la normativa legal, sino de las ineficiencias en los procesos diseñados y la gestión de los recursos.

4. Mayor prioridad por la vigilancia e investigación de situaciones de fraude y corrupción

Tradicionalmente se ha dicho que la auditoría no estaba orientada al descubrimiento de fraudes, sino que en todo caso los ponía de manifiesto en la medida que se detectaban dentro del normal desarrollo del proceso de auditoría. Esta apreciación está siendo matizada en los últimos tiempos como consecuencia de la aparición de casos importantes de fraude y corrupción en el sector público. Las matizaciones conducen fundamentalmente a una reducción del riesgo de auditoría al respecto, perfeccionando los mecanismos de control aplicados y diseñando en su caso mecanismos ad hoc para áreas específicas, donde el riesgo se ha mostrado superior.

Una vez más, el énfasis debe recaer sobre la evaluación de los sistemas y procedimientos de las entidades, y especialmente sobre el funcionamiento de sus sistemas de control interno. Existen áreas con riesgos elevados que presentan características diferenciadoras específicas que requieren la aplicación de herramientas desarrolladas igualmente de manera específica. Por ejemplo, los fraudes informáticos serán detec-

tados en la medida que se disponga de herramientas informáticas capaces de trabajar sobre el mismo software, ya que otros procedimientos difícilmente nos asegurarán un riesgo razonable. Otro ejemplo podemos buscarlo en el terreno de las actuaciones humanitarias, en el que las subvenciones se gestionan en muchos casos por organizaciones que carecen de estructura y medios suficientes para ello, convirtiéndose en un área con un riesgo potencial elevado; la reducción de este riesgo requerirá de mecanismos de control específicos que simplifiquen los procedimientos para los gestores y canalicen lo más directamente posible las ayudas; desde el punto de vista de auditoría, lo más efectivo será verificar el diseño y funcionamiento de estos sistemas, más que perderse en un elevado número de pruebas sustantivas que, al margen de la evaluación del procedimiento, no nos aportarán seguridad adicional.

En cualquier caso, el auditor siempre buscará el equilibrio entre el binomio clásico materialidad/ riesgo. Si es cierto que en la normativa se indica que la materialidad no puede aplicarse propiamente en materia de cumplimiento de legalidad, ello no significa que no deba tomarse en consideración la materialidad de las consecuencias y el impacto de los incumplimientos a la hora de evaluar los riesgos y diseñar las pruebas de auditoría.

5. Claridad, concisión oportunidad y difusión de los informes

Los informes de auditoría de las entidades públicas carecen en muchas ocasiones de eficacia y utilidad no porque no hayan tomado en consideración alcances o técnicas ambiciosos, sino porque adolecen de la claridad, la concisión, la oportunidad y la difusión necesarias. No resultan útiles con ello como instrumento eficaz para lograr la transparencia informativa y la salud democrática de las Administraciones Públicas.

Conectando con la revolución de las tecnologías de la información anteriormente comentada, hay que reconocer que gradualmente van desapareciendo muchas de las razones que justificaban retrasos importantes en la aparición de los informes de fiscalización de las entidades públicas. Lo mismo cabe indi-

car de la difusión de sus resultados cuando organismos y empresas están introduciendo en tiempo real información sobre los más diversos aspectos económicos, sociales y financieros.

El aval del auditor muestra una garantía imprescindible para los usuarios de la información contable y de gestión de las entidades públicas. Si para las grandes corporaciones empresariales funciona un calendario razonable, que permite aprobar o rechazar las cuentas anuales en el mes de junio, acompañadas de la opinión del auditor, resulta cada día más difícil de justificar que tenga que discutirse un presupuesto sin haber analizado la ejecución del anterior y la situación financiera a la que ha conducido, y esto a partir de cifras debidamente avaladas por la opinión de un auditor cualificado para ello.

Del mismo modo, en la información intermedia que han de facilitar los ejecutivos, tendría que plantearse de qué forma el auditor dictamina sobre el significado y fiabilidad de las cifras que incorpora, al igual que recomienda el informe Cadbury para las corporaciones mercantiles.

En cualquier caso, la auditoría pública no puede ser extraña al mecanismo de renovación de la gestión pública descrito anteriormente, y no puede olvidar que el destinatario último de sus informes es el ciudadano, de manera que los informes deben ser claros y concisos en su lenguaje, permitiendo al ciudadano medio entender su contenido y extraer sus propias conclusiones. La realidad es que hoy día nos encontramos con que ni tan siquiera los parlamentarios, destinatarios inmediatos de los informes de fiscalización, suelen alcanzar una comprensión razonable de los mismos, por complejidad de éstos o por ausencia de un excesivo interés. En cualquier caso, éste sería un indicador del que debería extraerse alguna consecuencia.

V. El referente de la auditoría empresarial

Al igual que ocurría hace quince años en nuestro país en materia de contabilidad pública, nos enfrentamos con frecuencia a fuertes reticencias con respecto a la aplicación a las entidades públicas de la experiencia y desarrollos de la auditoría

empresarial. Estimamos que una postura negativa a priori carece de justificación, ya que si bien es cierto que no pueden trasladarse mimética y automáticamente al ámbito público los parámetros que rigen la auditoría empresarial, también es cierto que son mucho más significativos los vínculos y materias comunes que los unen que los que los separan.

Lo cierto es que, por centrarnos en el marco de la Unión Europea, mientras en materia de auditoría empresarial existe una preocupación creciente por clarificar cuál es su papel, alcance y objetivos, en materia de auditoría pública las iniciativas son escasas y los resultados bastante desalentadores, al menos en términos comparativos.

Así, mientras en materia de gobierno de las sociedades asistimos a la creación de comités de expertos y a la aparición de informes y códigos sobre dicho gobierno y el papel que en el mismo ha de desarrollar la auditoría, el papel de la auditoría independiente en el gobierno de las entidades públicas no logra enmarcarse adecuadamente y no se observa una inquietud real en torno a esta cuestión, tanto a nivel nacional como en nuestro entorno internacional.

Del mismo modo, si bien en materia de desfases de expectativas la Unión Europea ha llegado a reunir unas conclusiones que sirvieron de punto de reflexión, como ocurre en el Libro Verde sobre la Auditoría, no nos encontramos con iniciativas similares que clarifiquen cuáles han de ser los objetivos de la auditoría pública y permitan transmitir a los usuarios, y en especial a los ciudadanos, un mensaje claro con respecto a lo que pueden esperar y exigir de sus auditores.

Finalmente, falta una visión estratégica de la gestión pública, y en consecuencia de su auditoría, que permita jerarquizar y clarificar sus objetivos, alejando el fantasma de una auditoría burocrática y rígida, sin visión de futuro y sin perspectivas claras para su evolución.

En materia de gobierno de las sociedades están siendo objeto de debate en nuestro país los diferentes pronunciamientos internacionales y nacionales que han ido apareciendo al respecto, en especial el informe Cadbury (Reino Unido, 1994) y, lógicamente, el informe Olivencia (España, 1998). En ellos se presenta y discute el papel de la auditoría externa y del control interno, así como los mecanismos necesarios para fa-

cilitar el mejor aprovechamiento de las informes de los auditores externos independientes, y en especial la constitución de comités de auditoría (vid. Bueno, 1998a, 1998b).

En el ámbito público, los mecanismos descritos son prácticamente inexistentes. La existencia de comisiones de auditoría formadas por expertos independientes constituye una necesidad en nuestras entidades públicas más allá de las actuales comisiones, constituidas por representantes de las diferentes fuerzas políticas, por lo general con escasos conocimientos financieros y de auditoría, y cuyo juicio se encuentra fuertemente condicionado a priori, llegando en ocasiones a no influir prácticamente en dicho juicio el contenido concreto de los informes que se consideran y analizan.

El debate en torno a la importancia de la auditoría externa para las entidades públicas, la objetividad profesional, las formas de aumentar la eficacia y el valor de la auditoría, la responsabilidad del auditor público o la confianza en la auditoría están prácticamente sin iniciar, al contrario de lo que ocurre en el ámbito de la auditoría empresarial, y ello a pesar del volumen de recursos que se gestionan y de la sensibilidad del ciudadano frente al adecuado empleo de los recursos a los que contribuye con los impuestos que satisface.

En 1996 aparece el Libro Verde sobre el papel, posición y responsabilidad del auditor legal en la Unión Europea. En él se abordan cuestiones tan relevantes como la definición de la auditoría legal, el informe de auditoría, la cualificación del auditor, su independencia, su posición respecto de los órganos de dirección de las entidades auditadas, el control de calidad, la responsabilidad civil del auditor y la libertad de establecimiento y prestación de servicios (vid. Vico, 1997:177-188).

En el ámbito de la auditoría pública no se ha abordado de manera sistemática el análisis de ninguna de las cuestiones indicadas, quizá por la dificultad que supone la misma dispersión de prácticas entre países y, aun dentro de un mismo país, quizá por un temor de la clase política a otorgar un protagonismo no deseado al control de sus actuaciones, a través de una discusión pública y reflexiva del papel, objetivos y limitaciones de la auditoría.

Abordar aquí la diversidad de aspectos mencionados resulta absolutamente irrealista y queda al margen de nues-

tros objetivos. Sin embargo, con carácter ilustrativo bastaría reflexionar acerca de la muy negativa incidencia que sobre el desfase de expectativas y la confianza en la auditoría ejerce una insuficiente clarificación de sus objetivos y alcances, por lo general muy diversos de auditoría a auditoría y escasamente concretado por norma o acuerdo alguno. ¿Cuál ha de ser la postura del auditor externo frente a la investigación del fraude en las entidades públicas? ¿Bastará evaluar la eficacia al respecto del control interno? ¿Cuál ha de ser el alcance de la auditoría de legalidad? ¿Cuál ha de ser el análisis de la solvencia de la entidad que se plantee el auditor público?

Ciertamente, en la mayor parte de los casos la reflexión sobre este abanico de cuestiones es insuficiente y los consensos que se plasman en normas de actuación, escasos e incluso no buscados. Así las cosas, los acontecimientos toman por sorpresa al auditor público en muchas ocasiones, con lo que éste tiene que improvisar soluciones de emergencia, que lógicamente no suelen dejarle en demasiado buen lugar. A título de ejemplo, la declaración sobre fiabilidad de las cuentas de la Comunidad Europea, exigida por el artículo 188C, apartado 1, del Tratado de la Unión, supuso una dificultad muy importante para el Tribunal de Cuentas Europeo, para la que no se encontraba suficientemente preparado, por no referirnos a las nubes de dudas o al menos de incompreensión ciudadana que la actual crisis de la Comisión hace planear sobre la eficacia de este Tribunal y sus informes.

Finalmente, se ha dicho que una de las características más importantes de la nueva gestión pública, quizá la más significativa, es su orientación hacia el cliente. Ello supone conocer las necesidades de los ciudadanos y diseñar una estrategia para atenderla. En definitiva, se hace necesario un enfoque estratégico de la gestión que tome en consideración los servicios que los ciudadanos esperan y requieren de la entidad y la forma más eficaz, eficiente y económica de atenderlos. Se asume que la actuación pública mejorará en la medida en que se introduzca de algún modo la competitividad en las entidades públicas, ya sea acudiendo directamente a los mercados reales o imitando sus pautas de conducta a través de la creación de mercados virtuales. La situación tradicional de monopolio

de las Administraciones Públicas ha convertido a los ciudadanos en «clientes cautivos» que contemplan impotentes cómo frente a sus intereses priman los de los agentes económicos situados en el lado de la oferta pública (*vid.* Audit Commission, 1993; Adamaschek y Banner, 1997; Bendell *et al.*, 1997; Maij, 1997; Lizcano, 1998).

Este énfasis en los aspectos estratégicos condicionará decisivamente el desarrollo de las auditorías de las entidades públicas (*vid.* Bell *et al.*, 1997). Quizá sobre este tema, o más bien sobre sus implicaciones (calidad, análisis medioambiental, indicadores, etc.), existe una sensibilización mayor en el ámbito de la auditoría pública, pero muy pocas realizaciones y excesiva indefinición en los objetivos, que por lo mismo suelen considerarse utópicos, irrealizables y políticamente molestos. Es éste un terreno delicado en el que hay que dejar muy claro que el auditor verifica si existen estrategias y si se gestiona adecuadamente para conseguir unos objetivos, pero jamás interfiere el diseño de esas estrategias y el establecimiento de esos objetivos.

Conviene, pues, igualmente desarrollar de forma metódica una discusión en torno a lo que es y lo que supone la auditoría pública con enfoque estratégico, hasta dónde puede llegar y qué instrumentos ha de utilizar.

Cabe, pues, concluir que, a nuestro juicio, resulta urgente la elaboración de un documento de discusión sobre el significado, papel, objetivos y alcance de la auditoría pública dentro del marco de la Unión Monetaria Europea y el Pacto de Estabilidad. El reforzamiento de la auditoría pública como institución, libre de cualquier monopolio, exigible a los entes públicos sin privilegios frente a las empresas y como respuesta a una necesidad social que debe ser explicada a los ciudadanos, constituye un reto inaplazable (*Vid.* García Benau *et al.*, 1998).

Inaplazable no quiere decir, sin embargo, inevitable. Hay caminos alternativos donde los reajustes se producen de forma menos racional y menos equitativa, aunque quizá se perciba como más cómoda y con un menor coste político.

Estimamos que éticamente deberíamos trabajar en esta dirección, porque lo que en los momentos actuales puede parecer utópico, lejano y siempre incómodo creemos que constitu-

ye el camino correcto, quizá el único, para justificar la pervivencia y el desarrollo de esta profesión.

VI. A modo de conclusión

En páginas anteriores hemos efectuado un breve recorrido por lo que supone la reforma y nuevas tendencias de la gestión pública para su auditoría y fiscalización. La apertura de las entidades públicas a la competitividad, el énfasis en la satisfacción del ciudadano y la actualización de los mecanismos de control no han de constituir fórmulas para destruir y debilitar a estas entidades; antes bien han de actuar como herramientas para su defensa y justificación. Si los desequilibrios financieros en el sector público imponen un control y un freno en su crecimiento, el único camino para evitar las injusticias y los recortes lineales, que siempre recaen sobre los más desfavorecidos, será el de la racionalización de sus estructuras organizativas. Habrá que recortar y prescindir de lo malo y lo ineficiente de las organizaciones antes que recortar las prestaciones sociales que alivian a los más débiles y que, deseáramos, constituyesen conquistas irrenunciables del Estado del Bienestar.

Esta modernización y estas exigencias afectan también, y de forma muy especial, a la auditoría y a los órganos institucionales de control externo, que deberán suministrar el entramado de control necesario para garantizar un adecuado funcionamiento de la gestión pública y los mecanismos adecuados para llevar adelante su adecuado pilotaje. Para ello, no cabe duda que debe revisarse el alcance de las auditorías y adaptar los trabajos a las nuevas tendencias de la gestión y tecnología de la información.

En este camino de modernización y adaptación de la fiscalización externa en nuestro país no cabe duda que se ha avanzado mucho y que se ha trabajado bien. Sin embargo, no resultaría realista una posición complaciente. Por ello se hace necesario adoptar una actitud más abierta a la ciudadanía y al impacto que sobre ella tienen las políticas públicas. Quiere ello decir que el objetivo del servicio al ciudadano no debe verse obstruido o dificultado por privilegios o escalones interme-

dios, y que esta idea debe presidir en todo momento la actuación del auditor público, por supuesto siempre dentro del marco legal que en un Estado de derecho define las reglas del juego democráticas. La consideración de la experiencia desarrollada en el ámbito de la auditoría empresarial constituye, sin duda, uno de los instrumentos más útiles y poderosos para promover el avance y modernización de la auditoría de las organizaciones públicas.

Asumido el objetivo general, surgen de él una pluralidad de cuestiones que, por su importancia, dificultad o carácter novedoso, podrían considerarse como cuestiones emergentes en auditoría pública, como son la auditoría medioambiental, la de sistemas y procedimientos, la de programas, la auditoría informática o las auditorías de calidad. Esta relación hay que considerarla como meramente indicativa de los importantes retos con los que la función fiscalizadora deberá enfrentarse en este nuevo siglo.

Bibliografía

ADAMASCHEK, B. (1998): *Intermunicipal Comparative Performance Measurement. Innovation through competition*. Gütersloh, Germany, Bertelsmann Foundation Publishers.

ADAMASCHEK, B., y BANNER, G. (1997): «Bertelsman Foundation: Comparative Performance Measurement - A New Type of Competition between Local Governments. Incluido en *International Strategies and Techniques for Future Local Government*», *Practical Aspects towards Innovation and Reform*, ed. por Pröhl, M., 183-208. Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers.

ÁLVAREZ, L.; REY, J. M., y MOZO, E. coord. (1995): *La calidad en España*. Madrid, Cinco Días.

AUDIT COMMISSION FOR LOCAL AUTHORITIES AND THE NATIONAL HEALTH SERVICE IN ENGLAND AND WALES (1993): *Citizens Charter Indicators. Charting a Course*. London, Hammond Associates.

BAREA TEJEIRO, J. (1997a): «Un sector público para el siglo XXI», *Boletín AECA*, N° 42 (anexo).

——— (1997b) «Convergencia o no convergencia de España», *Boletín AECA*, N° 43 (anexo).

BAREA TEJEIRO, J., Y GÓMEZ CIRIA, A. (1994): *El problema de la eficiencia del sector público*. Madrid, Instituto de Estudios Económicos.

BELL, T. B.; MARRS, F. O.; SOLOMON, I., y THOMAS, H. (1997): *Auditing Organizations Through a Strategic-Systems Lens*. KPMG Peat Marwick LLP.

BENDELL, T., BOULTER, L., ATKINS, R. (1997): «Braintree: Our Aim is Quality», incluido en *International Strategies and Techniques for Future Local Government. Practical Aspects towards Innovation and Reform*, ed. por Pröhl, M., 249-290. Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers.

BENITO LÓPEZ, B., y HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J. (1995): «Información sobre economía, eficiencia y eficacia en los estados contables de las administraciones públicas: la propuesta del GASB», Incluido en *Análisis y contabilidad de gestión en el Sector público*. III Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Pública ASEPUC, 197-223. Málaga, Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad.

BUDÄUS, D., y BUCHHOLTZ, K. (1996): «A Comparative Investigation into Managerial Accounting Systems of Local Government», incluido en *Recent Developments in Comparative International Governmental Accounting Research*, ed. por Lüder, K., 95-127. Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

BUENO CAMPOS, E. (director de edición) (1998a): *Corporate Governance (del informe Cadbury al informe Olivencia)*. Madrid, Instituto Universitario Euroforum Escorial.

——— (1998b): *El gobierno de las sociedades (consejos y consejeros: presente y futuro)*. Madrid, Instituto Universitario Euroforum Escorial.

CARMONA IBÁÑEZ, P. (1994): *Auditoría medioambiental*. Valencia, Universitat de València (trabajo no publicado).

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 1978.

COOPERS & LYBRAND (1992): «Kakapo District Council». *Annual Report 1992*. Auckland. Coopers & Lybrand.

FUENTES QUINTANA, E. (1997): «El déficit público de la democracia española», en *Déficit público y convergencia europea*, edición dirigida por Barea Tejero, J., 2-22. Madrid, Price Waterhouse.

GAGO RODRÍGUEZ, S. (1997): *La relación de agencia en la empresa. Análisis y control de los costes de agencia*. Madrid, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

GARCÍA BENAÚ, M- A.; RUIZ BARBADILLO, E., y VICO MARTÍNEZ, A. (1998): *Análisis de la estructura del mercado de servicios de auditoría en España*. Madrid, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

GIMENO RUIZ, A. (1997): «La descentralización de la gestión pública. Implicaciones contables», *Actualidad Financiera*, número monográfico 2/97, 45-57.

GONZÁLEZ MALAXECHEVARRÍA, A. (1997): *Auditoría ambiental: su evolución histórica y entorno político-institucional. Hacia una nueva perspectiva: la auditoría financiero-ambiental (ecológica) integrada*. Madrid, Instituto de Auditores Internos de España.

GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARD BOARD OF THE FINANCIAL ACCOUNTING FOUNDATION, GASB (1987): *Objectives of Financial Reporting*. Stamford.

——— (1994): *On concepts related to Service Efforts and Accomplishments Reporting*. Norwalk.

HUERTA, E. (1997): *El fenómeno de las privatizaciones de empresas y servicios públicos: aproximaciones económicas a la privatización de empresas*. Pamplona (trabajo no publicado).

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, IFAC (1993): *Managing Quality Improvements*.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, IFAC. PUBLIC SECTOR

COMMITTEE (1996): *The Government Financial Reporting Entity*. Study 8.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, IGAE (1993): *Sistema de análisis funcional y organizativo SAFO. Una metodología para la evaluación de oficinas*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

——— (1997a): *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público. Guía, Fundamentos Técnicos y Aplicación Cprox*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

——— (1997b): *Auditools 1.2. Manual del Auditor*. Madrid, Intervención General de la Administración del Estado.

JENKINS, K. CAINES, K., y JACKSON, A. (1989): *Improving Management in Governments: the Next Steps*. Londres. HMSO.

JONES, R. H., y LÜDER, K. G. (1996): «The Relationship between National Accounting and Governmental Accounting: State of the Art and Comparative Perspectives», en McCulloch B. W. y Ball, I. 1992 «Accounting in the Context of Public Sector Management Reform», *Financial Accountability & Management 8 (1)*: 7-12.

LANZA SUÁREZ, P. (1998): «La informática en el trabajo de auditoría», *Auditoría Pública*: 93-98.

LEY 6/1997, DE 14 DE ABRIL, DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (1997).

LIZCANO ÁLVAREZ, J. (1998): «Necessitat d' un sector públic competitiu: cap a un canvi de paradigma en la informació comptable», *Revista Econòmica de Catalunya*, N° 35, 39-51.

MAIJ, N. G. (1997): «Tilburg: Competition in Local Government», incluido en *International Strategies and Techniques for Future Local Government. Practical Aspects towards Innovation and Reform*, ed. por Pröhl M., 149-181. Gütersloh, Bertelsmann. Foundation Publishers.

MARTÍN SANZ, Ma L. (1993): «La auditoría ecológica y las entidades fiscalizadoras superiores», *Presupuesto y gasto público*, 11: 235-245.

MONTESINOS JULVE, V. (1998a): «La introducción del criterio de devengo en los presupuestos públicos: consideraciones generales», *Presupuesto y gasto público*, 20: 61-71.

——— (1998): «La legitimación del Sector público a través de su reforma y su control», incluido en *Ética Pública e Control Externo Público*, coordinado por F.J. Constenla Acasuso, 91-135. Santiago de Compostela, Consello de Contas de Galicia.

NAVARRO GALERA, A. (1998): *El control económico en la administración municipal: un modelo basado en indicadores*. Valencia, Sindicatura de Comptes.

PHIPPARD, S. (1994): La iniciativa «Next Steps: Rerefons, finalitat i operativa de l'equip Next Steps», en *Cap a una Administració Pública més eficaç*, 181-201. Barcelona, Sindicatura de Comptes de Catalunya.

PRÖHL, M. ed., (1997): «International Strategies and Techniques for Future Local Government», *Practical Aspects towards Innovation and Reform*. Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers.

SCHEDLER, K. (1996): «Governmental Accounting Innovations at the Cantonal Level in Switzerland: Experimenting with the New Public Managements», en *Recent Developments in Comparative International Governmental Accounting Research*, ed. por Lüder, K., 219-237. Speyer, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA, 1957.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (1996): *Relato conciso do desenvolvimento do programa de gestao para a qualidade total*. Rio de Janeiro, Secretaria Geral de Planejamento do TCE-RJ.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (1992): «Informe especial N° 3/ 92 sobre el medio ambiente», *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 23 de septiembre: 1-30.

VICO MARTINEZ, A. (1997): *Expectativas ante la auditoría: la independencia del auditor (tesis doctoral)*. Castellón, Universitat Jaume I.

Políticas y normas relativas a la deuda*

John E. Petersen y Thomas McLoughlin

El acto de pedir prestado, de obtener fondos hoy a cambio de la promesa de reembolsarlos mañana, es una de las actividades más fuertes y profundas emprendidas por las finanzas públicas. Dado que permite a las administraciones liberarse de las limitaciones de sus recursos actuales, reunir grandes sumas de dinero, y obligar a las futuras legislaturas y a los ciudadanos a recaudar ingresos, el poder de pedir prestado es una de las actividades de los gobiernos locales seguidas con mayor atención y reguladas con más firmeza. Las administraciones pueden emitir títulos para numerosos fines y en su propio nombre y en nombre de otros. Las diferencias entre los prestatarios, sus usos de los procedimientos y los atributos técnicos de cada tipo de instrumento de deuda utilizado constituyen consideraciones importantes en el diseño y la comercialización de una emisión en particular. Pero, por técnicos que sean los detalles específicos, las decisiones que deben tomarse son de naturaleza muy similar.

Este capítulo se centra en las principales características, los puntos a decidir y los actores de la emisión de deuda con-

* El presente artículo es una traducción del Capítulo 14 de la obra *Local Government Finance*, editada por John Petersen y Dennis Strachota. Ha sido incluido en esta edición de la *Revista Internacional de Presupuesto Público* con la autorización de la *Government Finance Officers Association* de los Estados Unidos y Canadá.

vencional a largo plazo vendida para el objetivo tradicional de financiar bienes de capital. Consta de cinco grandes partes. La primera aborda la financiación de la deuda en el contexto más amplio del proceso de decisión relativo al financiamiento del capital y las tendencias recientes más importantes en la financiación de los gastos de inversión. Luego, se traza un panorama de los métodos alternativos de financiación y el proceso de elegir uno. Este proceso de selección se produce dentro del marco legal que rige y condiciona la elección de las técnicas de financiación en general y de las obligaciones de deuda en particular. Las siguientes dos partes analizan las distintas decisiones relativas a la estructura y el tipo de instrumento a utilizar, su diseño, su documentación y el proceso de comercializarlo. El capítulo termina abordando el tema de la contratación de servicios especializados para asistir en la emisión de la garantía.

Últimas tendencias en la financiación de capital

Tradicionalmente, la financiación de capital en el sector público significó recaudar fondos para mejoras en las estructuras físicas de las cuales depende el funcionamiento cotidiano de los gobiernos. La infraestructura, definida, por lo demás, como los bienes de una comunidad que son propiedad pública, está compuesta por bienes que producen bienes y servicios (como rutas, tuberías de agua y desagües y cloacas) y bienes que funcionan como orígenes y destinos (como los aeropuertos, las escuelas, los edificios municipales y las plantas de saneamiento). Los gastos relativos a estos bienes duraderos son episódicos y costosos. Una vez que se gastan los fondos, no hay necesidad de volver a gastar fondos para ese propósito hasta que el bien se haya depreciado en el punto en que haga falta su renovación o su reemplazo.

Existe una importante distinción entre los gastos de inversión y los gastos recurrentes u operativos. En el requisito de equilibrio presupuestario que prevalece para la mayoría de los gobiernos locales, los gastos operativos normalmente se cubren con los ingresos corrientes. No obstante, tanto por ley como por costumbre, los gobiernos han recibido libertad para

contraer deuda con el fin de financiar bienes duraderos. Por consiguiente, el uso de deuda a largo plazo, sobre todo, aumentó la flexibilidad de financiación de los gobiernos. Vistos en su conjunto, los gastos de inversión de las administraciones de los Estados y las municipalidades pueden financiarse mediante tres fuentes importantes:

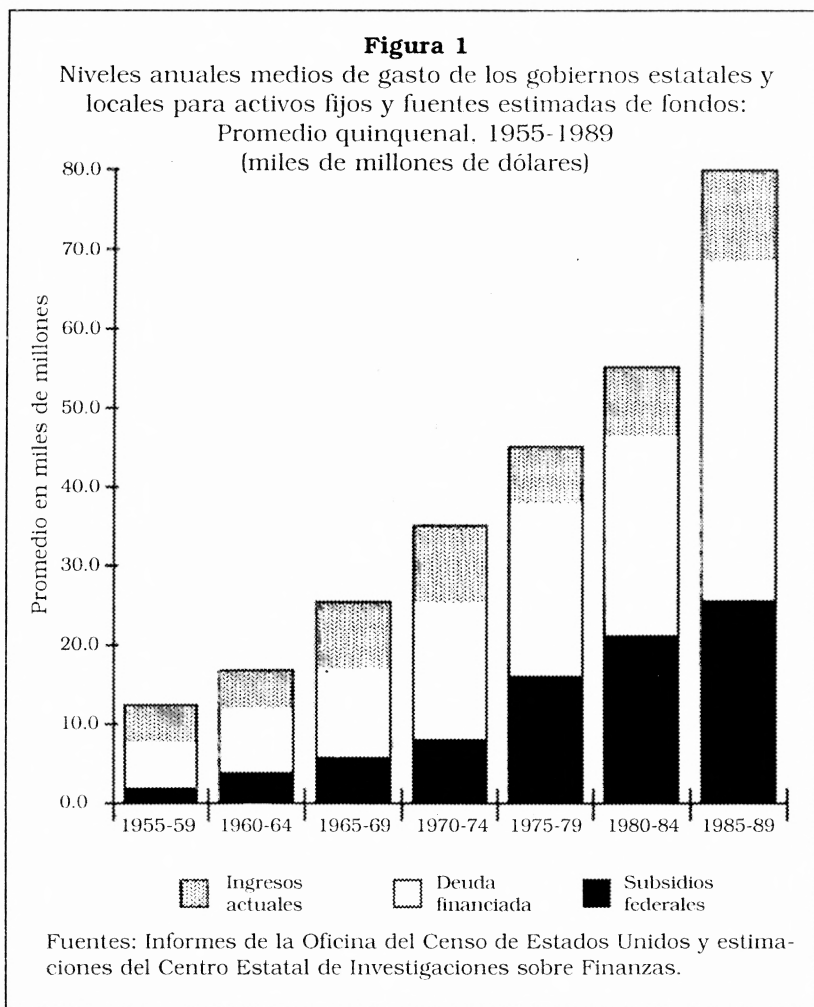
- Ingresos corrientes de las propias fuentes del gobierno
- Ayuda federal
- Pedir prestado en los mercados de crédito

La Figura 1 presenta los gastos anuales medios en inversión fija (estructuras y equipamiento) de los gobiernos estatales y locales correspondientes a intervalos de cinco años desde 1955 a 1989. También se muestra la composición de las principales fuentes de fondos utilizadas para pagar el gasto. Como puede verse, si bien los niveles de gasto aumentaron sistemáticamente, la composición de las fuentes de los fondos fue cambiando a lo largo de los años.¹

En la década de 1950, antes del crecimiento dramático de las administraciones estatales y locales, sus gastos de inversión se financiaban en gran medida con las ventas de bonos a largo plazo. En los años sesenta, la ayuda federal para obras públicas aumentó, al igual que las contribuciones de los ingresos corrientes, y la importancia de los fondos obtenidos en préstamo disminuyó. La década de 1970 asistió a un aumento considerable de la importancia de la ayuda federal como fuente de fondos de capital y a una caída continua de los aportes de los ingresos corrientes, ya que esta fuente de fondos se vio presionada por las protestas de los contribuyentes y las condiciones de recesión. En los '80, la tendencia apuntó a una menor ayuda federal y a depender cada vez más del financiamiento de deuda.

Por razones que se tratan a continuación, es evidente la es-

¹ Para una discusión relativa a la definición del gasto público de capital y la estimación de las fuentes que lo financian, véase a John E. Petersen, *The Future of Infrastructure Needs and Financing*, estudio encargado por MBIA Corporation (Washington: Asociación de Funcionarios Públicos de Finanzas, diciembre 1988), capítulo 2.



casa posibilidad de que los subsidios federales aumenten con demasiada fuerza. Resultó difícil ampliar el financiamiento con los ingresos corrientes, pese a que los medios alternativos de financiamiento "sin deuda" han ganado aceptación. Una vez más, creció la importancia de la opción del financiamiento de la deuda.

Ayuda federal para los gastos de inversión

La ayuda federal ha sido de gran importancia para financiar los gastos de inversión estatales y locales. Su importancia, naturalmente, varió según la categoría funcional. La ayuda federal ha sido de suma importancia en el área de autopistas, cloacas y tránsito.²

Es prácticamente indudable que el efecto de la ayuda federal se ha hecho sentir ampliamente tanto en los tipos de gastos de inversión que emprendieron los gobiernos estatales y locales como en la forma en que los financiaron. Para los gobiernos receptores, los subsidios paritarios a menudo generosos bajaron considerablemente los costos de capital y tendieron a desviar los presupuestos estatales y locales hacia las áreas de proyecto en las que había ayuda federal disponible.³ Asimismo, los fondos federales se reemplazaron por fondos que en muchos casos podrían haber sido recaudados por los propios Estados y localidades.⁴

Ya en la década de 1990 fue evidente que la asistencia federal en general, incluida la relativa a la ayuda para inversiones, disminuyó marcadamente. Todo indica que la ayuda federal será cada vez menos significativa.⁵

Dentro del sector del gobierno estatal y local, la asistencia intergubernamental incluye pagos estatales a los gobiernos locales. Dicha asistencia puede darse en forma de subsidios, similares a los pagos de ayuda federal mencionados anteriormente, o diferentes formas de asistencia crediticia (que, si generan deuda por parte de las localidades, se tratan como una forma de toma de préstamo). Si bien los subsidios de ayuda estatales son importantes para los gastos de inver-

² *Ibid.*, p. II-5

³ Oficina del Presupuesto del Congreso de Estados Unidos, *Federal Policies for Infrastructure Management*, Washington; U.S.G.P.O., junio 1986, pp. 80-86.

⁴ John E. Petersen, *Financing Clean Water*, New York: First Boston Corporation, 1985.

⁵ La contracción de la ayuda federal y sus consecuencias para los gobiernos locales y estatales aparece documentada en la Oficina General de Contabilidad, *Federal-State-Local Relations: Trends of the Past Decade and Emerging Issues* (Washington: GAO, marzo 1990).

sión en ciertas áreas funcionales, tales como la educación local, las autopistas y los proyectos ambientales, no se dispone de información a nivel nacional relativa al valor dólar de estos programas para los gastos de inversión propiamente dichos. No obstante, como los Estados están limitados en ingresos corrientes y a menudo prefieren que las localidades paguen en definitiva por las mejoras, ha habido una expansión de diversas formas de asistencia crediticia, como programas de préstamo y de garantía de préstamo patrocinados por los Estados.⁶

La asistencia federal y estatal puede no siempre ser una ganga para los gobiernos locales. Muchas veces estos programas se ven acompañados por un fuerte elemento de coerción si el gobierno local se ve obligado a emprender una mejora que de lo contrario no habría elegido llevar a cabo. En esos casos, el programa de asistencia puede ayudar a disminuir la carga local o eliminar el argumento de que no es posible afrontar el gasto.

Financiamiento con ingresos corrientes

En los años 1950, los ingresos corrientes de los gobiernos estatales y locales aportaban hasta un 50% de los fondos para gastos de inversión. Pero esta fuente de fondos fue perdiendo importancia en forma constante a lo largo de los años, si bien sigue siendo importante en áreas funcionales particulares y en determinados niveles de gobierno. Un ejemplo sobresaliente lo constituye el área de las autopistas, calles y caminos, donde las recaudaciones impositivas sobre el combustible son utilizadas con frecuencia directamente por los Estados o derivados a las localidades para los gastos de inversión. Los gobiernos locales muchas veces usan los ingresos corrientes, algunos de los cuales están asignados para esos fines, para pagar sus desembolsos de capital recurrentes y más pequeños. Estudios realizados por el Consejo Económico Conjunto de

⁶ Véase John Petersen, et. al, *Credit Pooling to Finance Infrastructure* (Chicago: Asociación de Funcionarios Públicos de Finanzas, septiembre 1988).

Estados Unidos documentaron que ciudades de todos los tamaños financian en promedio alrededor del 40% de su gasto público general de capital con fuentes de ingresos corrientes, ya sea actualmente recaudados o acumulados en saldos diferidos de años fiscales anteriores.⁷

Uno de los problemas del uso de los ingresos corrientes para gastos importantes es la cantidad relativamente magra de ingreso disponible para muchos gobiernos locales. Además, los intentos por acumular fondos en una "cuenta de ahorro" aumentando los saldos de fondos no sólo posponen el ingreso de los beneficios del gasto deseado, sino que requieren una disciplina política que rara vez es sostenible.

Históricamente, una fuente importante de ingresos locales ha sido el impuesto sobre los bienes. El incremento de esta fuente se vio limitado legislativamente en los últimos años por la aplicación de leyes como la Propuesta 13 en California y la Propuesta 2 de Massachusetts. Como consecuencia de dicha legislación, los gobiernos en muchos casos tuvieron que reducir el nivel de la inversión de capital a largo plazo financiada con ingresos corrientes. Un estudio reciente en el cual fueron encuestados funcionarios públicos a nivel estatal y local sobre las formas preferidas de financiar la inversión de capital indicó que financiar infraestructura mediante aumentos de los impuestos locales es, sin lugar a dudas, para los funcionarios públicos, la alternativa disponible menos atractiva.⁸

Un cambio importante en las finanzas públicas fue el paso a las tarifas públicas para bajar la carga del sistema tributario general sobre los bienes. Una de las nuevas formas de ingreso de "aporte del usuario" es la tarifa de impacto, que ha adquirido una gran importancia especialmente en áreas en las que el desarrollo precede el crecimiento de la base tributaria. La conexión entre las tarifas de impacto y los gastos de inversión es particularmente estrecha teniendo en cuenta el hecho de que las mejoras de infraestructura necesarias en ge-

⁷ John Petersen y Deborah Matz. *Trends in the Fiscal Condition of Cities: 1983-1085* (Washington: Comisión Económica Conjunta, mayo 1985), pp. 12-13.

⁸ Touche Ross and Co., *Financing Infrastructure in America* (Chicago: Touche Ross and Co., 1985), p. 1.

neral constituyen el nexo legal para la imposición de dichas tarifas.⁹

Hay una cantidad grande, pero desconocida, de bienes de capital que los gobiernos no compran sino que más bien les son "dados" a través de cesiones hechas por proyectistas privados. Dichas exacciones son en muchos casos requeridas como condición para muchos tipos de desarrollo planificado. El carácter, la ubicación y el número de los bienes que se destinarán al uso del público general forman parte de las negociaciones que rodean los proyectos de desarrollo urbanístico y la aprobación de los planos del sitio. Proyectos de esta naturaleza pueden de hecho ser financiados por distritos especiales mediante la venta de bonos exentos de impuesto, pero la seguridad que se da es en muchos casos el crédito del proyectista, y el pago del capital y el interés se refleja más en los precios de venta y los niveles de alquiler más altos que a través de ingresos fiscales generales y tarifas públicas. Estas técnicas se emplearon considerablemente en algunos Estados y se adaptan más a zonas de crecimiento rápido.

Al considerar métodos para obtener servicios de capital usando los ingresos corrientes, cabe señalar que se desarrollaron muchas técnicas de financiamiento para obtener el uso de los bienes de capital y sin comprar los bienes directamente o recurrir a lo que se define legalmente como tomar préstamos. El financiamiento por alquiler-compra, a través del cual el gobierno local puede financiar la compra de bienes de capital en el tiempo mediante pagos periódicos de cuotas, está volviéndose cada vez más popular. Otra alternativa importante es el uso de contratos de servicio, en los cuales la unidad de gobierno compra todo un servicio (no sólo el uso de la instalación). De esa forma, el gobierno puede disfrutar de los servicios de capital sin asumir la posesión inmediata de la propiedad o "pidiendo prestados" los fondos tal como lo define la ley estatal.¹⁰ En razón de estos mecanismos, el gasto de inversión implícito (y a

⁹ Cynthia Angell y Charles A. Shorter, "Impact Fees: Private Sector Participation in Infrastructure Financing", *Government Finance Review*, octubre 1988, p. 20.

¹⁰ John Petersen, et. al., *Non-Debt Financing of Public Works* (Washington: Asociación de Funcionarios Públicos de Finanzas, julio 1986).

menudo la toma de préstamos implícita) no aparece como desembolsos de capital sino más bien como gastos operativos corrientes. Se desconoce el alcance de este comportamiento, pero es probable que sea equivalente a varios miles de millones de dólares en desembolsos de capital por año.¹¹

Financiamiento de la deuda

Tomar préstamos ha sido tradicionalmente muy importante para financiar las mejoras de capital. Los avances de fines de la década de 1980 reforzaron el significado de esta fuente de fondos. No obstante, al examinar el proceso de préstamo es importante no olvidar que si bien financiar las bienes de capital es el objetivo más importante del préstamo, es una de las razones por las cuales los gobiernos se endeudan. Siguiendo esta misma línea, no toda la deuda nominalmente originada por los Estados y los gobiernos debe verse bajo la misma luz debido a los diferentes objetivos para los cuales se contraen y las diferentes fuentes de pago.

En lo que queda de este capítulo y todos los capítulos siguientes del libro se abordará el proceso de préstamo y los mercados de valores que se ocupan de las obligaciones de los gobiernos estatales y locales. Desde el momento que los pagos de intereses sobre estas obligaciones están total o parcialmente exentos de los impuestos sobre las rentas del Estado federal y de la mayoría de los gobiernos locales y estatales, a esta clase de valores se les aplica el término genérico "exento de impuesto". Es necesario, sin embargo, establecer distinciones considerables en cuanto a los objetivos para los cuales se toma el préstamo y los tipos de garantía prometida para su pago.

En los últimos años, la magnitud y la composición del mercado de títulos libres de impuestos fluctuó mucho bajo la influencia de condiciones económicas y financieras cambiantes y las políticas fiscales estatales federales cambiantes relativas a distintos tipos de préstamo. Después de alcanzar un pico de más de \$ 200.000 millones en ventas de títulos a largo plazo en 1985, el préstamo exento de impuestos menguó a apenas un poco más

¹¹ *Ibid.*, p. I-12.

de \$ 100.000 millones en ventas en 1987 y aumentó a un ritmo más cómodo hasta el final de la década. El principal factor, tanto para la explosión del préstamo como para su posterior caída, fue que se alojaron y posteriormente se restringieron los usos admisibles de la garantía exenta de impuestos, sobre todo con la sanción de la Ley de Reforma Impositiva de 1986.¹²

La cantidad de deuda pendiente y la futura corriente de pagos de capital e interés necesarias para extinguir la obligación son de una importancia considerable a largo plazo para el emisor público. La deuda pendiente aplica una carga sobre el gobierno local obligado a reembolsar la deuda. El ingreso futuro debe ser suficiente como para prestar servicios y pagar las obligaciones de capital previas. La carga de la deuda sólo resulta lógica si su pago es visto en relación con las bases de ingreso público implícito disponibles para sustentarla. Entre los gobiernos individuales, la base de ingreso y la fuente de pago comprometidas con el pago del endeudamiento varían enormemente, tema que se abordará más adelante.

Aunque se admite que no existen medidas perfectas, los analistas municipales se basan en medidas amplias relativas a la actividad o los recursos económicos, como el producto bruto interno (a nivel nacional), el ingreso personal o el producto bruto estatal (a nivel estatal), el valor global de mercado de la propiedad imponible (a nivel local) para obtener un denominador en el cálculo de las cargas de la deuda. Analizar las cargas de la deuda de los gobiernos locales y estatales requiere mucho cuidado porque no toda la deuda vendida en su nombre constituye, de hecho, su obligación. Esto ha ocurrido sobre todo en la última década porque mucha de la deuda nominalmente "municipal" o exenta de impuestos representa en realidad reclamos contra los prestamistas implícitos, tales como las unidades familiares, las sociedades sin fines de lucro o las empresas con fines de lucro, en virtud de los cuales el Estado rechaza toda responsabilidad por la obligación.¹³

¹² Petersen, *The Future of Infrastructure*, capítulo 3.

¹³ Estas obligaciones se denominan a menudo "títulos intermediarios" ya que el emisor estatal del título simplemente actúa como un intermediario al mercado de títulos exento de impuestos. Véase Petersen, *The Future of Infrastructure*, pp. II-21-II-24.

Usando las distinciones antes mencionadas sobre la naturaleza de los ingresos comprometidos y el obligado implícito, es posible hacer afirmaciones significativas acerca de las cargas de la deuda. Tomando la deuda pendiente exenta de impuestos total, tanto de las entidades estatales como privadas, encontramos que en los últimos veinte años fluctuó como porcentaje del PBI. Primero, el porcentaje cayó de 14,2% en 1970 a 12,9% en 1980 y luego aumentó rápidamente a comienzos de los '80, cuando llegó al 16,3% en 1985. Posteriormente bajó a alrededor de 15% a fines de 1989.¹⁴

Estas cifras ocultan lo que estaba sucediendo con el préstamo en el cual una unidad estatal es el deudor último. Durante el período mencionado, la deuda con fines públicos bajó de más del 14% en 1970 a 11% del PBI en 1980; desde entonces, ha fluctuado entre el 10 y el 12% del PBI en la última década. El cambio más significativo fue, sin embargo, el paso de la garantía sostenida por el impuesto a una deuda de obligación limitada. El primero bajó de casi un 8% del PBI en 1970 a 5,4% del PBI en 1980, llegando a una estimación del 4% del PBI en 1989.¹⁵ En otras palabras, los gobiernos fueron disminuyendo gradualmente su dependencia de las obligaciones sostenidas por el impuesto. En gran medida, el papel mucho menor de la garantía exenta de impuesto sostenida por el impuesto refleja el impacto de la rebelión de los contribuyentes que dominó las finanzas estatales y locales durante la década de 1980. La dependencia de los ingresos fiscales y estatales generales se redujo a favor de distritos y empresas especiales y el corolario de una mayor dependencia de las tarifas públicas.

Financiamiento del capital: análisis de las alternativas

En principio, un gobierno que contempla la posibilidad de financiar capital debe analizar todas las fuentes alternativas de fondos. Las más comunes son los ingresos corrientes o las reservas acumuladas, los subsidios, los aportes de privados, los

¹⁴ *Ibid.*, pp. II-33-II-36. Las estimaciones fueron actualizadas por los autores.

¹⁵ *Ibid.*

fondos de emisiones anteriores de títulos o los ingresos de nuevos préstamos. En el mismo orden, los nuevos préstamos pueden adoptar una serie de formas o el gobierno puede optar por adquirir servicios de capital a través de distintas formas de contratos de arrendamiento o de servicio. A los fines prácticos, la mayoría de los gobiernos en general pueden sintetizar las opciones en algunas alternativas factibles una vez que se consideran la naturaleza y la escala del proyecto y las circunstancias fiscales actuales del gobierno, los poderes legales y las condiciones del mercado.

El problema del financiamiento en general se expresa en términos de fondos propios. Normalmente, cuando hay disponibles donaciones o subsidios intergubernamentales, dichas fuentes se usan a menos que surjan restricciones o demoras apremiantes. De una importancia cada vez mayor en los últimos tiempos ha sido la sustitución de las fuentes financieras privadas como las tarifas de impacto por recursos públicos. Como ya se dijo, en los Estados que gozan de un crecimiento rápido, gran parte de la infraestructura pública es aportada por proyectistas privados como condición para los privilegios de desarrollo a través de ofertas y cesiones.¹⁶ Por otra parte, los gobiernos pueden optar por ir más lejos aún y “privatizar” determinadas funciones y bienes, ya sea según sus capacidades regulatorias para proteger el interés público o simplemente distribuyendo las cargas de prestar el servicio.

Principios rectores

Al elegir un método para financiar las mejoras de capital, los funcionarios de los gobiernos locales deben tener en cuenta tres principios rectores: equidad, efectividad y eficiencia.¹⁷ La

¹⁶ Para una discusión de las distintas técnicas de financiamiento relacionadas con el crecimiento y los acuerdos de privatización que pueden utilizarse, véase Susan Robinson, ed., *Financing Growth: Who Benefits? Who Pays? And How Much?* (Chicago: Asociación de Funcionarios Públicos de Finanzas, 1990).

¹⁷ Para una discusión del proceso de selección entre las alternativas de financiamiento y las aplicaciones de los principios bajo presión, véase National Association of Counties, et. al, *Building Together: Investing in Community Infrastructure*, (Washington: Asociación Nacional de Constructores de Casas, 1990), capítulos 3 y 4.

equidad o justicia de un método de financiamiento propuesto es de una importancia considerable. El principio de equidad puede formularse diciendo que los que se benefician de la mejora deben pagar por ella. Pero algunas mejoras, en efecto, se consumen en común y el uso de una persona no priva a las otras del beneficio. De hecho, se considera que algunos bienes (como la educación) benefician a la sociedad en su conjunto, lo cual se utiliza como justificación para el apoyo general. Una visión opuesta apunta a considerar la capacidad de un usuario para pagar por la mejora. Este punto de vista sostiene que el ingreso y la riqueza son en sí mismos medidas del beneficio o, a la inversa, que ciertos bienes y servicios son buenos para la ciudadanía y no deben asignarse según los medios de los ciudadanos para pagar por ellos.

Un método de financiamiento efectivo aporta una cantidad suficiente de dinero cuando hace falta. Algunos métodos para recaudar dinero no son eficaces porque pueden resultar menos confiables que otros o no ser lo suficientemente productivos en términos de ingresos. Por ejemplo, las fuentes de ingresos corrientes pueden ser suficientes para hacer frente a las necesidades de capital en pequeña escala, pero es posible que haga falta financiar la deuda para reunir las grandes sumas globales necesarias para hacer una mejora importante. Y, si bien una fuente de ingresos particular puede ser la fuente de fondos más apropiada para pagar el servicio de la deuda, puede hacer falta un apuntalamiento de los ingresos generales para dar una garantía suficiente que permita pedir prestado a tasas razonables.

La eficiencia es el tercer principio rector al elegir un método de financiamiento. La eficiencia del método de financiación se refiere a los costos relativos de obtener fondos, sea cual fuere el sistema de financiación seleccionado. Por ejemplo, el costo global de emitir títulos incluye los honorarios por asistencia de asesoramiento legal y financiero, así como los costos totales de recaudar los ingresos fiscales sobre la propiedad incluyen los costos de avalúo de las propiedades y el costo de recaudación.

Otro aspecto relacionado con la eficiencia es la asignación de recursos limitados. La capacidad del método de financiación para poner precio a bienes públicos y con ello transmitir

información a los consumidores acerca del verdadero costo de prestar servicios públicos puede contribuir a asignar y conservar recursos. Por ejemplo, las tarifas por el servicio de agua pueden determinarse por la cantidad de agua consumida, puede cobrarse por el servicio una tarifa plana o el costo puede ser cubierto por los ingresos generales. Si el gobierno cobra una tarifa basada en la cantidad de agua consumida, lo más probable es que los consumidores usen el agua en forma más eficiente. Este sistema requiere, sin embargo, medidores, un costo de capital agregado y que la gente los lea, un costo de operación agregado. Además, la asignación sobre la base del precio puede estar en pugna con las ideas relativas a la capacidad de pago, y da por sentado que la gente está razonablemente satisfecha con la distribución del ingreso o la riqueza.

Retención de impuestos al percibir el beneficio versus préstamo

En la mayoría de las jurisdicciones, el dilema político clave es pagar de los ingresos corrientes (pago al percibir el beneficio) o tomar préstamos.

Usar la opción del pago al percibir el beneficio para un programa de mejoramiento del capital tiene sus ventajas. Por ejemplo, los ahorros de intereses realizados por no contraer deuda pueden usarse para ampliar futuros servicios o reducir la tasa fiscal. El uso de financiación actual para las mejoras de capital significa que se destina menos presupuesto a los pagos anuales fijos del servicio de la deuda, lo cual permite una mayor flexibilidad en el futuro. Asimismo, al restringir el nivel de préstamo, los gobiernos locales pueden conservar capacidad de deuda y alcanzar una calificación crediticia más favorable, disminuyendo con ellos los costos de interés cuando es necesario el préstamo.

Un argumento favorable al hecho de asignar por lo menos una parte del programa de mejoras de capital al financiamiento corriente, es el deseo de dejar un legado de infraestructura paga a la siguiente generación de usuarios. El concepto de patrimonio está implícito en la noción de pagar por el reemplazo y la renovación con ingresos corrientes y resulta de lo más lógico en comunidades estables y establecidas.

A la inversa, la opción de pago al percibir el beneficio para financiar la deuda tiene sus desventajas. Primero, los bienes con frecuencia se financian mediante la emisión de deuda simplemente porque es imposible recaudar suficiente dinero de golpe. Esto ocurre sobre todo cuando se utilizan las ganancias de los títulos para construir una nueva infraestructura capaz de generar ingresos. Pocos usuarios de un sistema de agua y cloacas nuevo están dispuestos a pagar una tarifa antes de recibir el servicio con el fin de acumular reservas para la mejora. Más contundente es el argumento de que financiar proyectos con deuda sobre su vida útil es equitativo y eficiente porque quienes se beneficiarán con una infraestructura deben contribuir a sus costos a medida que los servicios se consumen con el tiempo. Este argumento resulta cada vez más convincente en razón de la gran movilidad de individuos y familias en la sociedad estadounidense.

En la práctica, la decisión se toma normalmente en base a consideraciones pragmáticas: si los requerimientos de capital son recurrentes, de relativa pequeña escala o son mejoras de corta duración, la tendencia es incorporarlos a los niveles de gasto corrientes (o emplear arrendamientos). Por otro lado, las mejoras de capital importantes que supuestamente no son recurrentes y duran mucho son candidatas al financiamiento con deuda. En muchos casos, se utiliza una combinación de fondos, y las reservas o los ingresos actuales se utilizan para pagar una parte del proyecto y el resto con los importes de la deuda.

Políticas relativas a la deuda

Las políticas relativas a la deuda describen las prácticas fiscales y administrativas que tratan de integrar las necesidades físicas a largo plazo de la comunidad y los recursos financieros disponibles. Lo ideal es que la política relativa a la deuda forme parte de una política general de financiamiento del capital que demuestre un compromiso de satisfacer las necesidades de infraestructura a través de un programa planificado de financiamiento futuro.

Las políticas relativas a la deuda deben desarrollarse dentro del contexto de la legislación existente y la posición financiera

actual de un gobierno local y sus perspectivas. Las políticas relativas a la deuda deben incluir un comportamiento planificado que refleje tanto las necesidades de capital de la jurisdicción como los parámetros con los cuales se satisfarán. Los factores clave que normalmente se encuentran en las políticas tienen que ver con los niveles aceptables de endeudamiento, las prioridades entre los tipos de proyectos que deben financiarse, las políticas relativas al uso de la deuda sostenida por el impuesto frente a la deuda que se sostiene sola, la mezcla entre el uso de los ingresos corrientes y el préstamo, y los niveles de endeudamiento a corto plazo aceptables y apropiados.

Las políticas relativas a la deuda deben someterse a la consideración y aprobación de los funcionarios electos de la jurisdicción. A través de la adopción pública, los funcionarios designados por el gobierno local pueden implementar los programas y las normas detalladamente en base a una orientación general y de acuerdo con los parámetros aceptados. Para resultar eficaces, las políticas deben revisarse a intervalos regulares.

En general, son tres las razones para establecer una política relativa a la deuda. Primero, las políticas establecen un criterio para la emisión de obligaciones de la deuda que no excedan los niveles aceptables de endeudamiento. Segundo, las políticas relativas a la deuda transmiten un mensaje a los inversores y los organismos de calificación que evalúan esa prueba del compromiso de una comunidad con la gestión financiera. Tercero, las políticas relativas a la deuda pueden dar coherencia y continuidad al desarrollo de las políticas públicas. A los funcionarios designados se les dan una serie de pautas para manejar la planificación y ejecución de transacciones y proyectos particulares.

La base legal

Tomar préstamos, al igual que recaudar ingresos y hacer gastos, es una actividad que debe ajustarse a las leyes estatales y locales. Para que las localidades emitan deuda de distintos tipos para fines específicos, la capacidad de hacerlo debe ser expresamente acordada por la constitución o la autoridad establecida por la ley o estar contenida en éstas. En algunos Es-

tados, dicha autoridad se confiere ampliamente y puede estar contenida en la capacidad de las ciudades de regirse por una carta constitucional. Pero aun en el caso de una ciudad regida por una carta constitucional, una ordenanza o cédula debe autorizar directamente el incurrir en deuda.

Dentro de la capacidad de los gobiernos para incurrir en deuda está implícito el requerimiento de que satisfaga un fin público.¹⁸ En general, este requisito significa que tiene que haber una relación entre la mejora que se financia y el beneficio del público. Si bien los requisitos de fin público pueden constituir una barrera para ciertos tipos de proyectos, la gran mayoría de los Estados (y tribunales de justicia) han ampliado considerablemente la idea de qué es un beneficio público, dejando en gran medida que la legislatura del Estado establezca dicha determinación.

Las leyes estatales regulan fuertemente los tipos de deuda que pueden utilizarse y el proceso por el cual puede emitirse. La naturaleza de estas restricciones –que apuntan ante todo a la deuda mantenida por el impuesto– han tenido una influencia importante en la elección del tipo de garantía que se utiliza y la naturaleza legal del emisor. Con bastante frecuencia, restricciones firmes fomentaron condiciones en las cuales el énfasis pasó del uso de obligaciones sostenidas por el impuesto vendidas por unidades de gobierno generales a las obligaciones limitadas vendidas por la administración general (con limitaciones necesarias sobre los ingresos comprometidos) o por distritos y autoridades especiales que no tienen poderes generales para gravar.

Las principales limitaciones que afectan al endeudamiento son las limitaciones de la deuda, los requisitos de referéndum y distintas limitaciones fiscales y de gastos.

Limitaciones relativas a la deuda. Las municipalidades de 44 Estados enfrentan limitaciones constitucionales o por ley en cuanto a la cantidad de deuda general por obligaciones que pueden generar.¹⁹

¹⁸ David Gelfand, ed., *State and Local Government Debt Financing* (Deerfield, Ill: Callaghan and Co.) volumen 1, capítulo 1.

¹⁹ John Petersen, et al., *Constitutional, Statutory and Other Impediments to*

Estos límites, en general relacionados con algún porcentaje de los niveles de propiedad inmobiliaria de una municipalidad, en la práctica tienen muy poco efecto, ya que las municipalidades en general mantienen los niveles de endeudamiento por debajo del tope.²⁰ La existencia de límites de deuda es en parte psicológica. Los analistas de crédito que estudian los problemas municipales han demostrado un deseo por mantener los límites aun reconociendo que rara vez se ponen a prueba. La importancia de la existencia de las limitaciones para los acreedores aumenta a medida que disminuye la calificación crediticia general de una municipalidad, aunque la ciudad en apuros no esté cerca de su margen legal de deuda. Para las ciudades con fuertes recursos financieros, los analistas de mercado en general propician que se conserven los límites porque eliminarlos introduciría una fuente potencial de volatilidad en las fluctuaciones en las tasas de interés que demanda el mercado.²¹

Los límites que establece la ley para las tasas de interés también se utilizan para controlar la deuda municipal en 40 Estados.²² La relevancia de este límite es dudosa debido a la voluntad de los Estados de ajustar los límites cuando sea necesario para responder al mercado crediticio y a la exención de muchos tipos de deuda.

Requisitos de referéndum. Otra forma importante de control de la deuda general en obligaciones es el requisito de referéndum sobre endeudamiento local. En 42 Estados se requiere la aprobación, por parte de los votantes, de las emisiones de bonos de responsabilidad general. Los funcionarios locales sienten considerablemente el impacto de esta limitación pues consideran que hacen falta más gastos de inversión; más de un tercio de éstos considera que los requisitos de referéndum constituyen una limitación importante

Local Government Infrastructure Financing (Washington: Asociación de Funcionarios Públicos de Finanzas, 1987) p. 40.

²⁰ *Ibid.* p. 41.

²¹ Comité Legislativo del Estado de Nueva York para las Relaciones Estatales-locales, *New York's Limits on Local Taxing and Borrowing - Time for a Change?* (Albany, N.Y.: Legislatura del Estado, 1983), p. 119.

²² Petersen, et al., *Constitutional and Statutory Impediments*, p. 42.

al endeudamiento.²³ Debido a estos requisitos, las municipalidades encontraron varios métodos para emitir deuda sin la aprobación de los votantes, entre otros:

- Emitir deuda en bonos de responsabilidad general en cantidades o vencimientos por debajo del mínimo reglamentario que requeriría un referéndum.
- Emitir títulos menos regulados, como obligaciones pagaderas mediante ingresos, para actividades anteriormente financiadas con bonos de responsabilidad general.
- Trasladar el costo de la construcción de capital a los proyectistas rebajando el costo mediante incentivos o exenciones fiscales.

Aunque normalmente los requisitos de referéndum se evaden, tienen sus defensores. Los analistas han mostrado en sus investigaciones que consideran la existencia de los requisitos de referéndum como la limitación más deseada para la deuda pública, especialmente cuando decae la salud financiera general de una municipalidad.²⁴

Restricciones a los impuestos y los gastos. Las restricciones a los impuestos y los gastos han tenido un efecto perjudicial sobre todas las formas de gasto público local, incluido el gasto de inversión, especialmente cuando este último se financia con ingresos corrientes. Frente a las restricciones legisladas sobre los ingresos, los gobiernos tendieron a posponer los gastos de inversión. Si bien pedir prestado puede parecer el método adecuado para evitar ciertas limitaciones relacionadas con los ingresos, las restricciones a los poderes para recaudar ingresos futuros tienden a reducir la fiabilidad de las perspectivas de servicio de la deuda. Más directamente, negaron la capacidad de los gobiernos de muchos Estados para hacer la promesa tradicional de la “responsabilidad general” de los impuestos sobre la propiedad, ilimitados en tasa o cantidad, para respaldar la deuda. Menos directa-

²³ Michael Pagano, *How the Public Works: Major Issues in Infrastructure Finance* (Washington: Liga Nacional de Ciudades, 1986), p. 16.

²⁴ Comité Legislativo del Estado de Nueva York, *New York's Limits*, p. 151.

mente, pero de importancia considerable, es la impresión que deja la adopción de limitaciones que afectan retroactivamente la capacidad de los gobiernos para enfrentar las obligaciones pendientes. En California y Massachusetts, la adopción de estas limitaciones fue seguida por importantes bajas en las notas de las calificaciones de crédito existentes, y el costo del préstamo y el acceso al mercado se vieron afectados adversamente.²⁵

Estructura del instrumento

Una vez que se decidió pedir prestado, un emisor enfrenta numerosas cuestiones estructurales que tienen que ver con el tipo de garantía que se utilizará, la estructura de vencimientos, la dimensión de la emisión, las disposiciones relativas a la petición de fondos y, para los títulos de responsabilidad limitada, el diseño del contrato de fideicomiso. Además de estas cuestiones referidas al diseño del instrumento, hay otras relativas al método de venta y la base de adjudicación y la oportunidad de las ventas –todo lo cual se analiza a continuación. Normalmente, la mayoría de los emisores requieren asistencia externa para tomar estas decisiones, pues se ven afectadas por consideraciones legales y de mercado que requieren consideración técnica de expertos.

La estructura de la garantía debe diseñarse de tal forma que permita el pago pronto de la obligación cumpliendo a la vez con los requisitos legales y adhiriendo a la política adoptada en relación a la deuda. Por ejemplo, si la política relativa a la deuda de la comunidad requiere un pago rápido, el vencimiento final de la obligación no debe exceder determinado número de años. Si el gobierno local prefiere una obligación de servicio de la deuda en cuotas anuales iguales, entonces la obligación debe estructurarse con mayores requisitos de financiación del capital.

Además de ajustarse a las políticas de los gobiernos locales, la obligación de la deuda debe estructurarse de tal mane-

²⁵ Petersen, et al., *Constitutional and Statutory Impediments*, pp. 15-24.

ra que aproveche el deseo del mercado de títulos de un tipo específico de inversión. En algunos mercados, la obligación puede diseñarse para atraer el interés de inversores institucionales a largo plazo. Otras veces, el diseño puede hacerlas atractivas para los individuos.

Formas de garantía

Las garantías de deuda pública local y estatal pueden clasificarse en dos tipos principales, según la naturaleza de los fondos comprometidos para su pago:

Bonos de responsabilidad general. A estas garantías se las denomina comúnmente de esta manera porque se basan en la promesa de una unidad estatal de recaudar los impuestos necesarios para pagar la deuda. Se hace una promesa incondicional de pagar el interés y cancelar el capital.

Bonos rescatables con recursos específicos o de responsabilidad limitada. Los fondos para pagar el interés y cancelar el capital sobre estos títulos provienen únicamente de ingresos o tarifas públicas restringidos. En tanto clase, estos bonos se clasifican por lo que no son: no son respaldados por la capacidad de gravar. Por consiguiente, no se incluyen en los límites de deuda habituales, y a menudo no requieren la aprobación de los votantes.

Hay cuatro clases principales de bonos de responsabilidad limitada:

Bonos pagaderos con ingresos empresarios. Bonos emitidos para proyectos públicos empresarios que generan ingresos por tarifas para pagar la deuda. Esta forma se utiliza comúnmente para los servicios públicos como el agua, las cloacas, el gas y la electricidad.

Bonos de alquiler-arriendo. Bonos para financiar instalaciones que se alquilan por contrato a un gobierno local, que paga un alquiler suficiente como para servir la deuda. Se han utilizado para financiar escuelas, edificios públicos, parques, medios de transporte y hospitales. Con frecuencia se usan para eludir las restricciones de préstamo que pesan sobre los poderes públicos que recaudan impuestos para pagar la deuda.

Bonos pagaderos mediante ingresos de intermedios. Bonos para financiar instalaciones privadas como casas, hospitales y fábricas para aumentar las oportunidades de empleo, promover el desarrollo económico o alcanzar un objetivo socialmente útil. Las instalaciones se arriendan o se prestan fondos a una entidad privada. Los pagos del alquiler o el crédito cubren el servicio de la deuda sobre los bonos. El término intermediario se refiere al hecho de que el gobierno patrocinador no asume ningún compromiso de pagar o garantizar el servicio de la deuda, sino que simplemente otorga al deudor implícito acceso al mercado exento de impuestos.

Bonos del gobierno deducibles al pagar impuestos especiales. Bonos cuyos capital e interés son pagados a partir de un impuesto específico como el impuesto a la nafta; un impuesto con un fin especial como el que recauda un área de desarrollo; o una evaluación especial. Según el alcance del impuesto, estas garantías pueden ser cercanas a la garantía de responsabilidad general.

La Tabla 1 ofrece un resumen de las ventajas y desventajas que tiene utilizar las garantías de responsabilidad general o limitada. El compromiso de los bonos de responsabilidad general de un gobierno estatal o local se considera el tipo de garantía más fuerte porque obliga al emisor a aplicar su capacidad ilimitada de gravar para asegurar el pago. Para un gobierno local ha significado normalmente su capacidad de recaudar ad valorem impuestos sobre la propiedad en tasas o cantidades ilimitadas. A menudo se utiliza un compromiso fiscal limitado cuando las constituciones del Estado restringen la capacidad del gobierno para fijar la tasa o la cantidad de impuestos. En estos casos, se considera que, pese a ser amplia, la autoridad tributaria contrae una obligación limitada.

Un gobierno local puede emitir bonos en base a impuestos especiales en casos en que la mejora de capital beneficia a una clase específica de usuarios. Por ejemplo, una emisión de títulos para autopistas puede garantizarse mediante la fijación de un impuesto a la nafta o un área de desarrollo puede emitir mediante un bono garantizado por la recaudación de un impuesto especial sobre los dueños de la propiedad que se benefician. Los bonos pagaderos con ingresos en general se emiten cuando el gobierno local supone que la empresa gene-

TABLA 1
Ventajas y desventajas de los bonos
de responsabilidad general y limitada

BONOS DE RESPONSABILIDAD GENERAL

Ventajas

1. El compromiso mayor del gobierno local en general produce el costo de intereses más bajo.
2. Los aspectos administrativos de preparación del préstamo son más simples y normalmente más baratos.
3. Comúnmente vendido en una venta competitiva en vez de una negociación, por lo general reduciendo el costo de los intereses.
4. El voto del pueblo confirma que el proyecto o programa cuenta con el apoyo popular.

Desventajas

1. La necesidad de votación puede dilatar la financiación del capital.
2. Se ve restringido por el límite legal de endeudamiento. Puede ser un problema si el límite es inferior al límite estatal en razón de la legislación local.
3. Si se paga con impuestos, puede no ajustarse los beneficios al costo.
4. Los costos de proyecto pueden no ajustarse a la vida útil de la mejora.

BONOS DE RESPONSABILIDAD LIMITADA

Ventajas

1. Permiten acción rápida por no requerir la aprobación de los votantes.
2. No contribuye al margen de endeudamiento legal.
3. Con bonos pagaderos con ingresos, el costo de la deuda se distribuye a los usuarios que se benefician con el servicio.
4. Los costos de financiamiento deben pagarse durante la vida útil del proyecto.

Desventajas

1. En general requieren una tasa de interés más alta.
 2. No es necesaria la aprobación de los votantes: los funcionarios electos son menos responsables.
 3. Mayor preparación y costos administrativos.
 4. Los bonos son más aptos para vender a través de negociaciones, lo cual aumenta los costos de los intereses.
-

radora de ingresos podrá pagar la deuda. Al garantizar de esta forma el pago de una obligación de deuda, los usuarios de los bienes pagan por las mejoras sin depender de la autoridad tributaria general de la jurisdicción.

Estructura de los vencimientos

Los bonos municipales tienen un valor nominal (valor a la par) que se devuelve a los inversores en una fecha específica (fecha de vencimiento). Mientras la obligación está en circulación, pagos periódicos de interés (generalmente cada seis meses) se pagan a un porcentaje especificado de interés del valor nominal. A la inversa, el bono puede venderse bajo la par y todo o parte del interés se acumula hasta que el bono es pagado a la par en la fecha de vencimiento final.

Cuando se emiten bonos, normalmente consisten en un montón de vencimientos, unidos en una sola emisión de títulos. Para diseñar la estructura de vencimiento de los bonos existen dos enfoques básicos. El primero es la emisión de títulos en serie, donde hay una gama de vencimientos individuales que van desde el primero al último año de la emisión. El segundo tipo importante de estructura es el bono a término, donde hay un solo vencimiento final para todos los bonos de la emisión. Los títulos municipales a menudo se estructuran como para incluir ambos tipos de títulos en la misma emisión.

Los requisitos relativos al servicio anual de la deuda dependen del esquema de pagos de capital e interés adoptado por el emisor. Los gobiernos locales pueden estructurar el servicio de la deuda de acuerdo con un programa de pago en cuotas iguales, descendente o ascendente. En un esquema de servicio de deuda en cuotas iguales, la suma anual de pagos de capital e interés se mantiene constante durante la vida de la emisión (en gran medida igual que el programa de amortización de la hipoteca de una casa). El esquema de pago de capital en cuotas iguales, por otro lado, es utilizado a menudo por los emisores que quieren la cancelación rápida de la deuda pendiente. El proceso de pagar cuotas iguales del capital pendiente cada año genera pagos del servicio de la deuda inicialmente más altos. El uso de estas alternativas se toma mu-

chas veces como prueba de la capacidad del emisor para pagar sus obligaciones pendientes sin dificultad.

Un programa ascendente de servicio de la deuda que aumenta con el tiempo puede requerir, por su parte, un mayor análisis del rendimiento operativo del emisor por parte de los analistas de crédito para averiguar si la demora en el pago es atribuible a dificultades financieras. Hay, sin embargo, un número limitado de casos en que el uso de un programa ascendente de servicio de la deuda se considera más apropiado. Por ejemplo, los sistemas de servicios públicos y otras empresas municipales muchas veces financian las mejoras sustanciales de capital mediante la emisión de obligaciones de deuda a largo plazo. Las mejoras aumentan la capacidad del sistema empresarial de prestar servicios públicos y generar mayores ingresos. En estas circunstancias, un programa de servicio de la deuda ascendente permite que el emisor capte más tarifas públicas a lo largo del tiempo y pague una cantidad mayor de servicio de la deuda sin problema.

Contrato de fideicomiso para los bonos pagaderos con ingresos

Los bonos pagaderos con ingresos requieren un contrato específico entre el tomador del préstamo y el inversor. Este contrato está incluido en el contrato de fideicomiso, un documento que establece en detalle la promesa de los ingresos, cómo serán obtenidos y desembolsados y varias otras estipulaciones que controlan la construcción y la operación del bien y el manejo de los fondos. Los bonos de responsabilidad general se garantizan mediante la responsabilidad general del emisor y por lo tanto no requieren este convenio. En cambio, los bonos de responsabilidad limitada se garantizan mediante una promesa más restrictiva de ingresos o tarifas de consumo derivados del bien.

El contrato de fideicomiso en general cubre el desembolso del rendimiento de los bonos, la utilización de los ingresos y la tasa aplicada por los servicios y otros acuerdos.

Desembolso del producto de los bonos. Desde el momento que los ingresos del bien que se financia son la fuente de los pagos del servicio de la deuda, es importante que se con-

trole el uso del producto de los bonos. Esto se hace a través del contrato de fideicomiso, que requiere que los fondos de los bonos sean colocados en una cuenta especial de construcción para garantizar que los fondos para el proyecto de capital no se desviarán a otros usos, como gastos. Los pagos de esta cuenta pueden hacerse sólo de la manera indicada en el contrato de fideicomiso. Al completar el proyecto, cualquier dinero que quede en la cuenta de construcción se utiliza normalmente para pagar el servicio de la deuda pendiente.

Utilización de ingresos (Movimiento de fondos). El contrato de fideicomiso prescribe cómo se aplican los ingresos del bien al costo de operación y mantenimiento, al servicio de la deuda, al mantenimiento de la reserva y las contingencias. Esta secuencia de depósitos se denomina “movimiento de fondos”. Normalmente, se establece un fondo de ingresos para recibir todos los ingresos provenientes de las operaciones del bien. El dinero de este fondo de ingresos se distribuye luego a otros fondos en el orden descrito a continuación.

1. *Fondo de operación y mantenimiento* – Primero, se satisfacen todos los gastos de operación siguiendo la teoría de que el bien debe funcionar para generar ingresos.
2. *Fondo del servicio de la deuda* – Luego, se apartan los fondos suficientes para pagar el capital y el interés. Con los bonos en serie, normalmente se deposita un importe mensual igual a un sexto del siguiente vencimiento semianual de los intereses más un duodécimo del siguiente pago anual del capital.
3. *Fondo de reserva* – Luego, fondos suficientes para pagar capital e intereses, en caso de alguna deficiencia, se colocan en el fondo de reserva del servicio de la deuda. En general se acumula en los 60 primeros meses de la emisión de títulos. El monto acumulado puede expresarse como requisito máximo anual del servicio de la deuda, el servicio de la deuda anual promedio o una suma especificada.
4. *Fondo para contingencias* – Por último, se depositan fondos para responder a gastos de operación de emergencia, en general durante los meses que siguen a una emisión en un nivel específico.

La tasa y otros acuerdos. El establecimiento de un acuerdo de tasa, por el cual hay un compromiso de mantener las tasas suficientes para hacer frente al costo de operación y de mantenimiento, pagar el servicio de la deuda, crear reserva y hacer frente a contingencias, es muy importante. Específicamente, el tomador de un préstamo se compromete a mantener un margen de seguridad denominado “cobertura del servicio de la deuda”. “La cobertura”, que se expresa como una relación de los ingresos netos con el servicio anual de la deuda, puede variar de 1.0 a 1.5 o más. Una cobertura de 1.2 significa que el gobierno local acuerda mantener tasas adecuadas como para generar ingresos *netos* (ingresos de operación menos gastos de operación) suficientes para pagar 1.2 veces un importe específico de servicio de la deuda. El servicio de la deuda que debe cubrirse puede expresarse como el importe anual máximo, el importe promedio, el importe a pagar el año próximo, o una suma específica.

Los contratos de fideicomiso, que pueden llenar más de cien páginas, pueden contener una infinidad de otros acuerdos pensados para garantizar el funcionamiento del bien y proteger los intereses del inversor. Entre los elementos que comúnmente son cubiertos por los acuerdos figuran el uso de ingenieros asesores, la retención de un fideicomisario, auditorías anuales, cobertura de seguros, restricciones a la oferta de bonos adicionales, actos de falta de pago y los remedios, y prohibiciones de llevar a cabo servicios libres y malversaciones de fondos. Normalmente, se designa a un fideicomisario para supervisar la aplicación del contrato de fideicomiso.

Establecer la dimensión de la emisión

Decidir cuánto hace falta pedir prestado puede constituir una decisión bastante complicada. Además de la cantidad necesaria para pagar la mejora, deben capitalizarse distintos elementos y pagarse con el rendimiento de los bonos. Lo que compensa esto es la capacidad del emisor de obtener rentas de capital por el producto de los bonos antes de que éste sea desembolsado. Para complicar el proceso, al dimensionar una emisión de títulos debe tenerse en cuenta la restricción establecida por

el Tesoro de Estados Unidos a la inversión de las ganancias procedentes de bonos.

Para evaluar bien una nueva emisión de títulos, el emisor debe considerar primero el costo estimado del proyecto. Las ganancias procedentes de los bonos deben ser suficientes para hacer frente al costo de adquisición o construcción esperado. Para los proyectos de construcción, debe obtenerse del contratista un programa preciso de construcción. A continuación puede calcularse el programa mediante el cual se extraerán los rendimientos de los bonos. Las rentas de capital por fondos invertidos mantenidas en la cuenta de construcción pueden utilizarse para reducir la dimensión inicial de la emisión de títulos.

La dimensión de la emisión de títulos también se ve afectada en la medida que haya otros fondos disponibles para pagar las mejoras. Si éstos pueden cubrir una porción del programa de mejora del capital, la magnitud del capital de la emisión de títulos se reduce en consecuencia.

La dimensión de la emisión también puede determinarse considerando si el emisor opta por capitalizar algunos costos de seguro. Por ejemplo, el emisor puede optar por pagar los costos del seguro de los bonos y los servicios de ingeniería, legales, asesoramiento legal y suscripción con las ganancias procedentes de los bonos. Si bien estos "costos débiles" son candidatos a la capitalización para la mayoría de las emisiones de bonos, se ven limitados en el caso de ciertos bonos de la actividad privada por regulaciones del Tesoro de Estados Unidos a un 2% o menos de la suma total tomada en préstamo.²⁶

La naturaleza de la garantía desempeña un papel integral en la determinación de la dimensión de la emisión de títulos. Los bonos de responsabilidad limitada, por ejemplo, se estructuran a menudo con fondos de reserva para aportar una garantía adicional al tenedor de bonos en caso de que la corriente de ingresos prometida sea insuficiente y el emisor incumpla su obligación. Existen regulaciones del Tesoro de Estados Unidos que restringen la dimensión del fondo de reser-

²⁶ Las diferentes restricciones a los préstamos exentos de impuestos son muy complejas. En Virginia Horler, *Guide to Public Debt Financing In California* (New York: Packard Press, 1987), pp. 20-39 puede encontrarse un sumario útil.

va; en general, no pueden exceder el menor servicio anual máximo de la deuda, 10% de la suma a la par o 125% del servicio anual promedio de la deuda. Los fondos de reserva aumentan la dimensión de la emisión de títulos si se financian con rendimientos de los bonos. No obstante, las rentas de capital por la reserva pueden usarse para pagar el servicio anual de la deuda, y pueden usarse para pagar la totalidad o parte del pago del servicio de la deuda del último año.²⁷

El interés capitalizado también es cada vez más un componente frecuente del bono de responsabilidad limitada. Cuando se financia con las ganancias procedentes del bono, se aumenta la suma de la emisión. El interés capitalizado se deposita en un fondo aparte y se utiliza para pagar el interés semianual por la emisión del título hasta concluir las mejoras. La inclusión del interés capitalizado es un arma de doble filo. Por un lado, da al inversor una garantía adicional en caso de demora en el programa de construcción o de daño a la propiedad que está siendo mejorada otorgando más tiempo antes de realizar pagos más grandes del servicio de la deuda con recursos propios del emisor. Por otro lado, genera una emisión de títulos más grande y pagos del servicio de la deuda más pesados en el futuro.

Disposiciones de cancelación

Muchos emisores estructuran sus emisiones de bonos con un rescate optativo, o elemento de "cancelación". Un bono redimible otorga al emisor el privilegio de pagar la obligación antes de la fecha de vencimiento establecida. El emisor entrega al tenedor del bono una nota de redención tal como se especifica en el contrato de fideicomiso.²⁸ La capacidad de acelerar la fecha de amortización de un bono tiene un valor particular para el emisor en caso de que las tasas de interés bajen. Si los títulos pendientes pueden ser exigibles antes para su cancelación, una suma equivalente de deuda nueva puede

²⁷ *Ibid.*, p. 222.

²⁸ Lennox Moak, *Municipal Bonds: Planning, Sale, and Administration* (Chicago: Asociación de Funcionarios Públicos de Finanzas, 1982), p. 384.

venderse a las tasas más bajas. Consecuentemente, pueden hacerse considerables ahorros. Naturalmente, el inversor reconoce este riesgo y normalmente exige un rendimiento inicial más alto para compensar el riesgo de reinvertir con rendimientos más bajos.

La inclusión de un elemento opcional de cancelación otorga al emisor más ventajas además del potencial de ahorros en servicios de deuda futuros. La cancelación temprana permite al emisor modificar con mayor facilidad el programa de vencimiento de las obligaciones pendientes. El programa de pago de deuda pendiente puede ser alargado para ajustarlo mejor a la corriente de ingresos prometidos para pagar la deuda o revisado para reducir los pagos de servicio de la deuda en los años en que se supone que la corriente de ingresos prometidos no será suficiente.

Una tercera razón para incluir una disposición de cancelación es la capacidad de aliviar al emisor de acuerdos sobre bonos onerosos. Los bonos de responsabilidad limitada muchas veces cercenan la capacidad del emisor de vender más deuda a menos que se cumpla con determinadas relaciones de cobertura del servicio de la deuda. Por ejemplo, acuerdos sobre bonos existentes pueden impedir que el emisor venda más deuda cuando hace falta o puede exigir al emisor levantar las tasas lo suficiente como para generar un nivel de ingresos netos que no coincida con sus políticas financieras. Una vez redimidos o legalmente anulados los bonos mediante un reintegro anticipado, el emisor puede proceder siguiendo una nueva serie de acuerdos.²⁹

El proceso de comercialización

La comercialización, aunque se trate de una pequeña emisión de títulos municipales, requiere la coordinación de varios actores que deben tomar las medidas necesarias y producir los documentos que hacen falta para la venta. Dado que el méto-

²⁹ Para una discusión sobre devolución anticipada y otras técnicas de reorganización de la deuda, véase Moak, *Municipal Bonds*, pp. 313-330.

do de venta impondrá a los actores del proceso y sus tareas, se abordará primero ese tema, seguido de una discusión acerca de la base de adjudicación y el momento de las ventas. Los emisores reunirán un equipo de asistencia para las distintas fases de preparación de la venta y para contribuir a producir los documentos esenciales ligados a las ventas y esas actividades se tratarán a continuación. La siguiente parte se refiere a la obtención de servicios especializados legales, financieros y otros para asistir al emisor en el diseño y la venta de los títulos.

Método de venta

El emisor de títulos municipales puede vender títulos de dos maneras. A diferencia del mercado para los instrumentos de deuda de sociedades comerciales, donde la venta de los títulos a través de negociación es casi universal, los bonos municipales a menudo se venden por subasta.³⁰ En la venta competitiva, los bonos se otorgan en una subasta a la firma *underwriter* que ofrezca al emisor la mejor oferta por sus títulos. Los parámetros de oferta se establecen antes de la fecha de venta y se utilizan para determinar qué oferta producirá el menor costo de interés efectivo.

En una venta negociada, el emisor elige al comprador inicial de sus títulos (generalmente un *underwriter* que tiene pensado reofertarlas) antes de la fecha de venta. Los términos de la venta están sujetos a negociación entre el emisor y el comprador inicial. Las leyes estatales requieren con frecuencia que ciertos tipos de bonos municipales, normalmente obligaciones generales, se vendan mediante el proceso de subasta. De todos modos, la proliferación de los bonos de responsabilidad limitada ha contribuido a crear una marcada tendencia hacia la venta negociada.³¹

³⁰ Ya a partir de fines de la década de 1980, aproximadamente 25% del volumen en dólares de bonos exentos de impuestos se vendía en forma competitiva, según *The Bond Buyer Yearbook 1989* (New York: Thomson Publishing, 1989).

³¹ Thomas McLoughlin, "Choosing an Underwriter for a Negotiated Bond Sale", *Government Finance Review*, junio 1990, p. 28.

Las protecciones intrínsecas que aporta la competencia abierta están ausentes cuando se elige la negociación como método de venta. Pese a verse aliviado de algunos deberes, en la venta negociada el emisor asume muchos otros. El funcionario de economía debe supervisar las condiciones de mercado para garantizar que se reciban las tasas de interés más bajas, y en una venta negociada también debe desempeñar un papel activo en la determinación del nivel de compensación para el underwriter.

Al elegir entre la venta competitiva o por negociación deben considerarse varios factores. El primero es la complejidad relativa de la emisión. Los títulos municipales con características de garantía complejas requieren un esfuerzo de venta mayor por parte del underwriter. En una venta competitiva, el underwriter no sabe si tendrá bonos para vender hasta que no se abran las ofertas. Como consecuencia de ello, su fuerza de venta puede no estar dispuesta a invertir mucho tiempo comercializando una emisión competitiva antes de la fecha de venta. Para compensar características de garantía más complejas o más débiles de los bonos de responsabilidad limitada, lo más aconsejable para el emisor es identificar a los potenciales compradores al comienzo del proceso de suscripción para convencerlos de hacer la inversión. Por consiguiente, una venta negociada puede resultar preferible si la emisión requiere un esfuerzo más fuerte de comercialización.

La volatilidad del mercado municipal es el segundo factor que debe considerarse en la elección de un método de venta. Cuando el mercado de títulos municipales está sujeto a cambios abruptos en las tasas de interés demandadas por los inversores, los gobiernos estatales y locales frecuentemente utilizan la venta negociada. Cuando los mercados son volátiles, los underwriters se resisten a ofertar agresivamente; por esa razón, las ventas competitivas pueden derivar en la recepción de un número menor de ofertas y más conservadoras. Cuando durante la década de 1980 el mercado se volvió más volátil, la proporción de bonos vendidos a través de negociación aumentó.

Tercero, la familiaridad de los underwriters con el crédito del emisor también tiene un impacto directo en la disposición de los underwriters a ofertar en forma agresiva. Los títulos de

responsabilidad general de emisores poco frecuentes pueden, además, venderse en forma competitiva, pero debe hacerse un esfuerzo suplementario para familiarizar a los inversores con la capacidad de crédito del emisor.

El cuarto y último factor a considerar es la dimensión de la emisión. Por ejemplo, la probabilidad de atraer muchas ofertas para una emisión que supere los \$ 200 millones es limitada, especialmente en mercados volátiles. Una emisión grande puede inducir a la formación de consorcios de oferta tan grandes que pueden reducir el número de postores potenciales a uno o dos consorcios. Para emisiones de gran dimensión, es poco probable que el proceso competitivo derive en menores costos de capital.

Base de adjudicación

Para determinar cuál de los grupos competidores de underwriters ofrece comprar los títulos del emisor al menor costo, el emisor debe determinar el costo efectivo de los intereses de cada oferta. Existen dos métodos para hacer el cálculo del costo de los intereses.

El primer método es el cálculo del efecto de la licitación en el costo neto de los intereses, o CNI, de la emisión de títulos. El costo neto de los intereses es la tasa de costo promedio de los intereses sobre una emisión de títulos calculada en base al interés simple.³² La suma total de interés pagadera durante la vida de los bonos se divide simplemente por la suma total de los bonos vendidos multiplicada por la vida media del bono. Pese a ser fácil de calcular, el CNI tiene una desventaja importante pues trata al dólar de interés pagado hoy como un dólar pagado dentro de veinte años (es decir, no descuenta los pagos futuros de interés). El método de costo neto de los intereses para calcular el costo efectivo neto de los intereses de una emisión de títulos originalmente se aplicó a las emisiones de obligaciones a término, cada una de las cuales tenía una sola fecha de vencimiento y una sola tasa de interés.³³

³² Lennox Moak, *Municipal Bonds*, p. 356.

³³ *Ibid.*, p. 182.

El método preferido para calcular el costo efectivo de los intereses de una oferta es el cálculo del costo real de los intereses (CRI). El CRI es la tasa que produce un valor actual precisamente igual a la suma de dinero recibida por los emisores a cambio de los bonos cuando se utiliza para descontar todos los futuros pagos del servicio de la deuda.³⁴ El uso del costo real de los intereses como método para calcular el costo efectivo de los intereses más bajo efectivamente obliga al oferente a eliminar las tasas de interés altas, o “rendimientos sanción” sobre los vencimientos tempranos. La complejidad que implica calcular la CRI en su momento desalentó su uso, pero con el advenimiento de las micro-computadoras, la complejidad del cálculo ya no es un problema.

Programación de la emisión

Antes de programar la venta de deuda deben realizarse numerosas consideraciones. En una venta negociada, el momento resulta menos fundamental porque es mucho más fácil reprogramar la venta de los bonos para cuando las condiciones del mercado sean más favorables. En cambio, cuando los bonos deben venderse en forma competitiva la fecha de venta debe elegirse con sumo cuidado.

Algunas reglas básicas pueden servir de ayuda. La fecha elegida no debe representar un conflicto con la venta programada de otras unidades de gobierno que compitan tratando de captar inversores. Además, la fecha de venta no debe caer en una fecha en que el Tesoro de Estados Unidos venda sus obligaciones, pues esto puede distraer a potenciales inversores. O peor aún, el resultado de la venta puede afectar negativamente a las inversiones de renta fija.

En general, las emisiones de bonos se venden a comienzos de la semana para dar suficiente tiempo al mercado para vender las obligaciones antes de que surja el nuevo torrente de emisiones la semana siguiente. El martes es el día más popular, aunque también se eligen con frecuencia los lunes y los miércoles. La distracción de un feriado se menciona a menu-

³⁴ *Ibid.*, p. 361.

do como una razón suficiente para no programar una venta de bonos en la misma semana.

Equipo de emisión: actores y roles

El núcleo operativo de una emisión de títulos es un equipo formado por participantes que contribuyen a diseñar la emisión, toman decisiones claves de comercialización y desarrollan la documentación que acompaña la oferta. Según los mercados, la dimensión de la emisión, el tipo de venta utilizado, el uso de los rendimientos, y otras variables, los actores y las normas varían en los detalles; pero, como se dijo anteriormente, los roles primordiales son claros.³⁵

Como mínimo, el equipo está formado por el emisor estatal (generalmente representado por un funcionario responsable de las finanzas), un asesor experto en títulos (un especialista en la legislación sobre títulos municipales), y un asesor financiero (que actúa en calidad de especialista financiero para colaborar en la transacción). Si la venta es negociada, el emisor selecciona a un *underwriter* antes de la venta y pasa a ser miembro del grupo de emisión. En una oferta competitiva, el *underwriter* no se integra al equipo hasta que se consuma la venta, pero sí está presente durante el período anterior a la venta en una transacción negociada.

En las emisiones más grandes, el equipo también puede incluir a otros especialistas, como un ingeniero u otro tipo de consultor de proyectos (que opina sobre la posibilidad de llevar a cabo el proyecto si la emisión debe garantizarse con ingresos generados por el mismo), un auditor (que opina sobre los informes financieros del emisor), y quizás un abogado que represente al *underwriter* si la transacción es negociada. Ocasionalmente, pueden sumarse al grupo un reforzador del crédito, un asesor legal para el reforzador del crédito o un especialista en derecho tributario. La función de estos profesionales actuando en conjunto es estructurar el instrumento y la

³⁵ Para una discusión del equipo y sus funciones, véase John Petersen, *Information Flows in the Municipal Bond Market* (Chicago: Asociación de Funcionarios Públicos de Finanzas, febrero, 1989), pp. 3-11.

transacción y asistir al emisor en la comercialización de la oferta, así como producir y difundir los documentos ligados a la oferta.

En términos de gestión real del proceso de emisión y de informar al mercado sobre la venta inminente, la asignación de tareas dentro del equipo puede distribuirse de una infinidad de maneras. Una medida inicial en el proceso es la asignación de las responsabilidades entre los miembros del equipo y el establecimiento de una agenda de actividades. El emisor es quien debe llevar a cabo esta asignación y coordinación de tareas, pero lo más probable es que sea manejada por el asesor financiero o, en la oferta negociada, por el underwriter del bono.³⁶

Funciones de divulgación de los participantes

Pese a no estar sujetos a la regulación federal directa, los gobiernos y los funcionarios públicos que emiten títulos deben preocuparse por las leyes relativas a los títulos y las responsabilidades que les incumben. Las declaraciones oficiales y otros documentos de venta producidos conjuntamente con la venta de títulos desempeñan una función capital en lo que se refiere a dar información sobre el emisor y las emisiones para que los inversores puedan tomar decisiones de inversión bien fundadas. Por consiguiente, los emisores deben asegurarse de ofrecer en estos documentos la divulgación plena y precisa de información pertinente. No hacerlo puede significar entrar en conflicto con las leyes federales relativas a títulos, por no mencionar las leyes estatales y el derecho común.

Las funciones de divulgación de los participantes en el mercado de bonos municipales son flexibles, situación que surge del marco regulatorio singular del mercado de títulos municipales. Los emisores normalmente recurren a las leyes locales y estatales, a la costumbre y a las normas profesionales como las *Disclosure Guidelines for State and Local Government Securities* (Pautas de divulgación) para orientarse en el proceso.³⁷ Los underwriters y los asesores financieros se apo-

³⁶ *Ibid.*, pp. 8-9.

³⁷ Asociación de Funcionarios Públicos de Finanzas, *Disclosure Guidelines for State and Local Government Securities* (Chicago: GFOA, 1988).

yan en las mismas fuentes y las normas de la Comisión de Valores y Cambios y la Junta Normativa de Títulos Municipales fijan los requisitos formales relativos a sus deberes. El asesor experto en títulos y otros expertos también se apoyan en la costumbre establecida así como en las normas aplicadas a su profesión. Todos los participantes deben ponerse a tono con sus responsabilidades, que están implícitas en las disposiciones anti-fraude de las leyes sobre títulos federales.³⁸

Documentos relativos a las ventas

Antes y durante la venta de un título municipal recién emitido, el emisor, asistido normalmente por sus asesores especializados, genera una serie de documentos importantes y otros elementos informativos.

La *notificación de venta* es un documento esencial en la emisión de títulos por medios competitivos. Se trata de una publicación oficial del emisor que describe los términos de venta de una nueva oferta proyectada de títulos. La costumbre, el derecho y circunstancias individuales pueden imponer documentos de longitudes y con detalles sumamente variables. No obstante, en la mayoría de los casos, la notificación de venta contiene la fecha, el momento y el lugar de la venta; el importe de la emisión; la naturaleza del título; información referida a la declaración oficial y entrega de bonos; y el método de entrega. La notificación de venta también sirve como base para una publicidad oficial de la oferta, que normalmente se imprime en el *Bond Buyer* y en los diarios locales.

La *declaración oficial* es un documento (o serie de documentos) que se prepara conjuntamente con las ventas de títulos públicos estatales y locales para brindar información a los potenciales compradores de los títulos. La declaración oficial funciona, pues, como el principal documento de divulgación. Si bien en algunas ocasiones se utilizan otros términos como

³⁸ El área de regulación de los títulos municipales evolucionó rápidamente con la adopción de la nueva norma de la Comisión de valores 15c2-12. Véase John Petersen, "The New SEC rule on Municipal Disclosure; Implications for Issuers of Municipal Securities", *Government Finance Review*, octubre 1989, pp. 17-20.

“prospecto” o “circular de oferta” para la declaración oficial, existen diferencias significativas entre estos documentos y la declaración oficial. La circular de oferta muchas veces no es el documento “oficial” del emisor, sino más bien un artículo informativo que puede ser publicado por el underwriter o el asesor para generar interés en el financiamiento propuesto. Por su parte, la declaración oficial cuenta con la autorización o aprobación del emisor, lo cual hace de ella un documento del emisor; y es una “declaración”, una exposición directa de información relativa a la oferta.

La declaración oficial brinda una exposición escrita completa y precisa que presenta la información de manera que no distorsione u omita ningún dato material que el inversor necesite para tomar una decisión sobre inversiones. Una guía de los elementos que deben considerarse para incluir en la declaración oficial aparece en las *Disclosure Guidelines* gubernamentales. Desde su introducción en 1976, las *Disclosure Guidelines* fueron bien aceptadas como base para definir el contenido de las declaraciones oficiales, lo cual queda puesto de manifiesto en la creciente uniformidad e integridad de las declaraciones oficiales. En la práctica, un emisor publica dos versiones de la declaración oficial: La *declaración oficial preliminar*, o “DOP”, es un documento previo a la venta que el emisor y sus agentes distribuyen para despertar interés y ofrecer información sobre la próxima venta. La DOP es un documento borrador y está sujeto a modificación y conclusión antes de entregar la versión final. El documento se recibe a pedido, aunque antes de la venta programada el emisor suele enviar una copia a los potenciales underwriters (en una venta competitiva), a las entidades de calificación y a importantes inversores institucionales. En una venta negociada, los intermediarios deben dar la DOP, si se elabora una, a los potenciales compradores.³⁹ En el caso de la venta competitiva, la DOP normalmente se distribuye una o dos semanas antes de la venta de los bonos.

Una vez adjudicados los bonos, el underwriter suministra información adicional, entre otras cosas, las tasas de dividen-

³⁹ *Ibid.*, p. 20.

do a las que se ofertan nuevamente al público los títulos. El emisor incorpora las tasas de interés establecidas al anteproyecto de los programas de servicio de la deuda. Una vez que se modifica la declaración oficial de esta forma, el documento es remitido como declaración oficial final y se entrega a los underwriters para que lo distribuyan a los inversores.⁴⁰

En algunos casos, el emisor puede tomar la delantera elaborando la declaración oficial y otros documentos relativos a las ventas. Los gobiernos locales, sobre todo, han ido volviéndose usuarios cada vez más sofisticados de las micro-computadoras. Su familiaridad con esta tecnología hace que cada vez más declaraciones oficiales se editen internamente. En otros casos, la tarea del emisor se concentra en ofrecer la información básica para incorporarla al documento de divulgación y revisar dicho documento y garantizar la veracidad y claridad de la información allí contenida.

Entidades de calificación

La mayoría de los emisores de bonos municipales solicitan una calificación para evaluar la capacidad crediticia de los títulos a emitir. La agencia de calificación hace una evaluación independiente de la capacidad crediticia relativa de las obligaciones de deuda para el mercado municipal. El sistema de calificación consiste en notas expresadas en letras que transmiten la evaluación que hace la organización sobre la capacidad y disposición del emisor para pagar la deuda. Las calificaciones activan el proceso de comercialización aportando al mercado información que puede utilizarse para determinar el nivel de riesgo contenido en el pago de la deuda a los inversores. Debido a su amplio seguimiento, influyen en las tasas de interés que los emisores pagan por sus obligaciones.

Moody's Investors Service, Standard & Poor's Corporation y Fitch Investors Service son las principales entidades de calificación para deuda municipal. A cambio de una remuneración, cada una de las agencias ofrece calificaciones de los tí-

⁴⁰ Las declaraciones oficiales finales deben entregarse a los underwriters dentro de los siete días de la venta. Véase Petersen, "New SEC Rules", p. 18.

tulos que se ofrecen en venta sobre la base de información suministrada con la emisión que ellos complementan con su propia investigación. Hay matices en cuanto a la manera de interpretar las calificaciones, pero esencialmente se refieren a la calidad del crédito, es decir, a la posibilidad relativa de que los bonos reembolsen intereses y capital en su totalidad y a tiempo. En el proceso de crear categorías de créditos comparables, las agencias clasifican los grupos desde los bonos de primera calidad a aquellos que entran en incumplimiento.

Quienes solicitan las calificaciones son normalmente el emisor o su asesor antes de la venta de nuevas emisiones. Si no se presenta la solicitud y las calificaciones son efectivamente para emisiones de paridad en circulación, las calificaciones pueden retirarse o es posible que las nuevas emisiones sean calificadas sin pedido expreso. En el caso de todas las agencias, una vez sometida al análisis de especialistas asignados, la calificación es sometida a la revisión de una comisión, luego se comunica al solicitante o su asesor y a continuación se lanza al público general. Las principales entidades continúan revisando las calificaciones durante toda la vida de una obligación en tanto se suministre regularmente la información. Si no se brinda la información requerida (a saber, los informes financieros anuales, los presupuestos, los planes de capital) se retira la calificación y el retiro se inscribe en las publicaciones de las entidades.⁴¹

La venta, los resultados informativos y el cierre

La mecánica de la venta depende del método de venta utilizado y se tratará en la parte siguiente con el tema de los underwriters. Pero, en suma, una vez que se acordaron los términos y la transacción (los bonos adjudicados), deben llevarse a cabo una serie de pasos adicionales. Como se señaló anteriormente, es necesario preparar la declaración oficial final y, según la norma de la Comisión de Valores y Cambios, tiene que estar disponible para los underwriters dentro de los siete días después de la venta.

⁴¹ Véase Petersen, *Information Flows*, pp. 24-29.

Inmediatamente después de la venta, los resultados se publican en el *Bond Buyer*, la revista especializada del mercado de títulos municipales. Los resultados son informados normalmente por el asesor financiero del emisor o por el underwriter. El *Bond Buyer*, usando su listado de ventas, sigue las ventas publicitadas para obtener los resultados. Además, muchos resultados de ventas son reunidos por la Asociación de Títulos Públicos, la MSRB, y el Tesoro de Estados Unidos a los fines del cumplimiento impositivo. Tradicionalmente, los resultados de las ventas importantes de nuevas ofertas aparecen con avisos sobre información financiera tomados con frecuencia por las firmas underwriters ganadoras de los diarios de circulación nacional, como *The New York Times* o el *Wall Street Journal*, y publicaciones especializadas.

Asimismo, inmediatamente después de la venta, si la información en los bonos está impresa en forma de certificado, tiene que ser presentada a la imprenta de bonos. En el caso de los bonos vendidos en forma de libreta (sin certificados), es necesario notificar al depositario los resultados para su registro. Más o menos tres semanas después de la venta, tiene lugar el cierre, momento en el cual los bonos y otros documentos de venta se presentan en su forma definitiva al consorcio ganador y se entrega un cheque definitivo (o se giran los fondos) al emisor. Para ciertas transacciones, como la venta de deuda a corto plazo, el período de cierre puede llegar a ser hasta de un día después de la venta.

Asegurar servicios especializados

La mayoría de los emisores conservan a los asesores para que los ayuden a estructurar la transacción y la provisión de documentos. En ciertos casos, los servicios especializados se limitan al empleo de un asesor experto en títulos. En otros, también se emplean un asesor financiero independiente, un ingeniero consultor y un asesor legal especial. Estos asesores pueden ser elegidos de muchas maneras y ser contratados emisión por emisión o por un período de tiempo. Los emisores más pequeños e infrecuentes se resisten, por cuestiones prácticas, a que el equipo asesor los asista en la mecánica de emi-

tir deuda. El asesor experto en títulos, el asesor financiero y, en el caso de una transacción negociada, el underwriter y su asesor son los asesores externos más comunes en el proceso de emisión de deuda. En el caso de los bonos pagaderos con ingresos, también puede ser importante la función de agente fiscal y de fideicomisario.

Muchas ventas son más complicadas. En ellas puede participar toda una bandada de expertos en la elaboración de distintos aspectos de la transacción que requieren pericia especial. Es posible que se necesiten auditores para presentar informes de auditoría, que pueden hacer falta antes de la emisión de más bonos. Por ejemplo, esta función aparece en los bonos pagaderos con ingresos de servicios públicos donde el contrato de fideicomiso original requiere una cobertura mínima del servicio de la deuda antes de la emisión de títulos adicionales. Los ingenieros y los analistas de mercado aportan estudios de factibilidad e informes de ingeniería. Estos informes contienen la confirmación independiente de la necesidad del proyecto y la posibilidad de que se generen suficientes ingresos para pagar los bonos. Otro actor importante en la transacción puede ser el proveedor de refuerzo del crédito, que puede estar representado por su propio asesor legal. Los documentos precedentes generados en conjunción con estos estudios, informes o el aporte de más respaldo crediticio (la póliza de seguro, la carta de crédito, y otras) pueden incluirse parcial o totalmente en la declaración oficial o incorporarse por referencia señalando su disponibilidad.

Asesor experto en títulos

Tanto en la venta negociada cuanto en la competitiva, el asesor experto en títulos puede desarrollar muchas tareas, pero sus responsabilidades tradicionales giran en torno de la opinión que da sobre la validez de la emisión y su categoría impositiva. El asesor experto en títulos también prepara y revisa diversos documentos legales, como la forma del bono y la transcripción de su venta. Las otras funciones del asesor experto en títulos en la preparación de las transacciones para el mercado y sus correspondientes responsabilidades relativas al cierre son amplias y flexibles, y son tema de debate profesional.

Las actividades esenciales del asesor experto en títulos normalmente son las siguientes:

- Determinar si existe autoridad legal para emitir los bonos.
- Elaborar una ordenanza, resolución, o, en el caso de los bonos pagaderos con ingresos, un contrato de fideicomiso.
- Examinar las transcripciones de los procedimientos para determinar que los bonos fueron ofertados y vendidos legalmente.
- Determinar que los bonos fueron bien ejecutados.
- Responder a las dudas legales de los potenciales compradores relativas a los bonos.

En las transacciones negociadas, sobre todo, el papel del asesor experto en títulos puede complementarse con el del asesor del underwriter, que históricamente tiene la responsabilidad primordial de reunir los documentos de cierre en una venta negociada y presentar una carta de cierre donde se establece si los cierres son adecuados y precisos. Tal como implica el término, el cliente del asesor del underwriter es el underwriter. El asesor del emisor puede participar en la preparación de información sobre el cierre, pero su función se limita normalmente a dar opiniones relativas a la organización y la buena situación del emisor, distintos asuntos normativos y la existencia de pleitos pendientes.

Otro asesor puede participar en la transacción, como el de una entidad de refuerzo del crédito, donde aparece un seguro de títulos o una carta de crédito, o el de un beneficiario privado, como sucede en el caso del préstamo intermediario, donde la garantía última se basa en el crédito de un privado.

Asesor financiero

La función principal del asesor financiero para un gobierno local o estatal es brindar asistencia a los emisores en cuestiones relativas a la emisión de títulos municipales. Normalmente, la naturaleza de dicha asistencia depende del método de venta. Por ejemplo, en una venta competitiva, el asesor financiero ayuda al emisor a designar la estructura de la deuda, a

elaborar la declaración oficial y a comercializar los títulos a potenciales inversores.

La función del asesor financiero difiere cuando los bonos se venden mediante negociación. La mayoría de las veces, el asesor actúa como defensor del gobierno cliente para asegurar que el underwriter trate al gobierno en forma justa. Una tarea importante puede ser la de ayudar a seleccionar al underwriter. En las transacciones negociadas, los bonos son estructurados por el underwriter, cuyo personal de comercialización se pone en contacto con los inversores institucionales y minoristas directamente. No obstante, durante la fijación de precios de los bonos los funcionarios municipales pueden utilizar al asesor para que les dé garantías de que la escala de tasa de interés para la emisión propuesta es razonable a la luz de las condiciones de mercado existentes.

Las presiones de una venta de títulos inminente no crean el mejor entorno para desarrollar una estrategia financiera a largo plazo. Pero los términos de la venta de bonos, incluidas las restricciones en el contrato de fideicomiso y las estructuras de los vencimientos y los pagos de intereses, tienen consecuencias a largo plazo para las operaciones financieras del emisor. Por lo tanto, la función del asesor financiero puede abarcar una gama de actividades más amplia. Por ejemplo, establecer un programa de mejora del capital a largo plazo e invertir el producto de la venta de títulos son actividades en las que actualmente participan la mayoría de los asesores financieros. En algunos casos, el asesor independiente ayuda a desarrollar un plan de financiamiento de capital a largo plazo, que integra el plan de mejora del capital; analiza fuentes de ingresos alternativas; explora acuerdos de financiación alternativos para reemplazar o aumentar la emisión de títulos; supervisa o realiza análisis de factibilidad de proyectos; y recomienda prácticas alternativas para la gestión de la deuda.

El método de remuneración para el asesor también va evolucionando a medida que los asesores financieros asumen tareas más variadas en nombre de sus clientes. Los honorarios del asesor financiero pueden basarse en honorarios anuales planos, costos por hora basados en servicios prestados o un porcentaje de la cantidad total en dólares de todos los finan-

ciamientos en los que el asesor participa. Si bien se utilizan los tres métodos, un número creciente de gobiernos locales ha optado por pagar a sus asesores en base a una tarifa por hora por una serie completa de servicios. Al separar la remuneración del asesor de la necesidad de emitir títulos, los gobiernos locales tienen asegurada la imparcialidad de asesoramiento y alivian la presión de emitir deuda como medio más efectivo de financiar las mejoras. Por ejemplo, al emisor puede no convenirle financiar determinado proyecto vendiendo títulos o ingresar en el mercado en un período de tasas de interés volátiles. Un asesor financiero cuya remuneración depende de la conclusión exitosa de ventas de títulos puede sentir la presión de no recomendar fuentes de financiamiento alternativas, como el uso de los ingresos corrientes o una postergación de la venta.

El underwriter

La función del underwriter (a veces llamado banco) es comprar los títulos al emisor y venderlos (reofertarlos) a los inversores. Como ya dijimos, la naturaleza exacta de la función del underwriter depende de que la emisión sea negociada o vendida en forma competitiva. Si la emisión se negocia, el underwriter puede llevar a cabo muchas de las funciones de consulta y apoyo realizadas por el asesor financiero, como estructurar la emisión, preparar la información de divulgación y obtener las calificaciones de los servicios calificadoros. En los casos en que el underwriter también actúa como asesor financiero, existen normas especiales de la Junta de Títulos Municipales que evitan o revelan conflictos potenciales de interés entre las dos funciones.

En la mayoría de las emisiones grandes, el underwriter que hace la gestión forma un consorcio que ofrece al emisor un precio en la fecha de venta. Otros integrantes del consorcio suelen ser firmas de títulos o bancos que, según la naturaleza del acuerdo de suscripción, tienen la oportunidad de reofertar los títulos, pero también asumen la responsabilidad de que la venta reunirá los fondos necesarios oportunamente.

En una venta negociada, el consorcio sabe que conseguirá los títulos y por lo tanto podrá discutir la emisión antes de

que sea ofrecida a inversores potenciales, intercambiar información y quizás influir en el diseño de la emisión para que satisfaga los deseos del mercado. El precio final de compra se decide cuando se presenta un acuerdo firme de compra de títulos al emisor. Como ya se dijo, la oportunidad es una ventaja importante, ya que la fecha de venta es flexible y puede decidirse rápidamente.

En una venta competitiva, el underwriter o los consorcios hacen distintas ofertas. En general, los underwriters deciden las ofertas revisando cómo funcionan emisiones comparables, estudiando a los potenciales compradores, observando la oferta global de títulos en el mercado y fijando un criterio acerca del nivel de competencia para la oferta. Para una suscripción por competencia son esenciales las normas, establecidas en la notificación de venta y el formulario de ofertas, que deben usarse para comparar las ofertas (base de venta), distintas restricciones que se aplican a los tipos de emisión y si los títulos pueden venderse bajo la par. Los underwriters son recompensados por sus esfuerzos de distintas formas. En una venta negociada, recibe un margen bruto o descuento que es un porcentaje del monto nominal de los títulos y a menudo se expresa una cantidad de dólares cada \$ 1.000 sobre los títulos (como 1% de \$ 10.00 por título). En una venta competitiva, la remuneración puede derivar de la compra de títulos bajo la par o la compra a la par reofertándolos con una prima. En cualquier caso, el underwriter principal cobrará más (honorarios de gestión) que otros integrantes del consorcio para compensarlo por sus servicios de gestión y también se le reembolsarán los gastos relativos a la emisión. Otros integrantes del consorcio reciben comisiones de ventas (repartos), al igual que los negociantes que ayudan en los esfuerzos de venta (concesiones). Por otra parte, pasado el período de oferta inicial, los underwriters pueden sufrir pérdidas o ganancias por los títulos que quedan en inventario.

Agentes fiscales y fideicomisarios

La función tradicional del agente fiscal (llamado a menudo agente pagador) es mantener los fondos de interés y cancelación, pagar los intereses y el capital en tiempo. Esta función

es llevada a cabo con frecuencia por instituciones financieras. Como a partir del 1° de julio de 1983, la ley federal requiere que los títulos emitidos se registren, una tarea suplementaria ha sido llevar una lista de los poseedores registrados y realizar tareas de transferencia de la posesión de los bonos cuando se negocian en el mercado secundario.

La tarea del agente fiscal se combina a menudo con la del fideicomisario en el caso de los títulos de responsabilidad limitada que tienen un contrato de fideicomiso. El papel del fideicomisario en las finanzas públicas ha asumido mayor importancia ante el mayor uso de los títulos pagaderos con ingresos y las relaciones y responsabilidades muchas veces complicadas que surgen en ciertas transacciones. Si bien es contratado por el emisor, el fideicomiso tiene la responsabilidad fiduciaria de proteger los intereses de los inversores y supervisar la ejecución del contrato de fideicomiso. Las actividades del fideicomisario pueden cubrir toda una gama de responsabilidades, entre otras, asegurar que se respeten los acuerdos, desembolsar el producto de los bonos, administrar la inversión de los fondos no gastados, procesar las disposiciones de cancelación y efectuar compras de títulos en el mercado abierto con los fondos excedentes.

Costo de los servicios

La utilización de servicios especializados trae aparejados costos que, junto con la venta de títulos, se denominan *costos de emisión*. Además de los asesores principales mencionados anteriormente, se llevan a cabo otras actividades (como la impresión) y se prestan servicios profesionales (como la contabilidad) como soporte de una emisión de títulos que pueden capitalizarse en la emisión y pagarse con el producto de los bonos.

Las comparaciones entre los costos de emisión resultan difíciles debido a la gama de actividades que pueden llegar a desempeñar los distintos actores, incluido el emisor, que puede decidirse por la realización de determinadas actividades usando sus propios recursos.

Una investigación sobre los costos de emisión realizada en 1988 aporta indicios generales sobre los costos de los servicios externos. El resultado más notable es que todos los cos-

tos tienden a bajar sobre la base dólar prestado a medida que aumenta la dimensión de la emisión. En el caso de todas las emisiones de \$ 5 millones o menos, el costo total promedio de emisión fue de 2,7% del tamaño de la emisión. Para las emisiones de \$ 75 millones o más, el costo total cae al 1,1%. En general, las emisiones de bonos pagaderos con ingresos y los vendidos por oferta negociada mantienen costos de emisión mayores por dólar prestados que las emisiones de responsabilidad general en las ventas en forma competitiva.⁴²

El mayor componente de los costos es lo que se paga al underwriter. Los costos promedio van del 1,3% para las emisiones de \$ 5 millones o menos a un poco menos del 1% en las emisiones de \$ 75 millones o más. Los honorarios pagados a los asesores financieros y de bonos, usando las medidas de dimensiones anteriores, se ubican desde 0,6 y 0,5% respectivamente, en emisiones pequeñas, a aproximadamente un 0,05% en las emisiones más grandes.⁴³

Conclusión

Las políticas y las normas de los gobiernos locales relativas a la deuda se centran principalmente en la emisión de deuda para contribuir a financiar las mejoras de capital. Como tales, forman parte del problema más amplio de la financiación del capital, en el cual deben examinarse numerosas fuentes alternativas de fondos. Como la capacidad de pedir prestado significa obligar a los futuros contribuyentes y pagadores de tasas a reunir ingresos, está sometido a muchas limitaciones y requisitos normativos.

Al ingresar en los mercados de capitales, los gobiernos locales deben armonizar sus necesidades de fondos con los deseos de los inversores. Por eso, deben tomar decisiones relativas a la estructura del instrumento, como los fondos comprometidos para el pago y la estructura de vencimiento, teniendo en cuenta lo que el mercado está comprando. Los to-

⁴² Ronald Forbes, "Cost of Issuance on Tax-Exempt Debt, Results of a 1988 Survey", *Municipal Finance Journal*, verano 1990, pp. 129-40.

⁴³ *Ibid.*, p. 135.

madores de préstamos deben también decidir el método de venta y reunir un equipo de asesores para que los asistan en la preparación y distribución de los documentos ligados a la venta. Dichos documentos no sólo deben satisfacer diversos requisitos legales locales y estatales, sino que han adquirido una importancia creciente en lo que hace a informar a los inversores y satisfacer los requisitos de divulgación de acuerdo con las leyes sobre títulos federales. Por lo tanto, obtener y manejar los servicios profesionales especializados de abogados, asesores financieros y otros constituye una parte fundamental del proceso de emisión.

**IMPRESO y ENCUADERNADO POR
OFFSET DIFO S.H.
ROSARIO 4751 – ADOLFO SOURDEAUX
1612 BUENOS AIRES – ARGENTINA
Telefax: 4748-1511
Celular: 15-5132-1755
e-mail: offsetdifo@arnet.com.ar
ABRIL DE 2002**

