



Curso Gestión Pública para Resultados y Políticas Presupuestarias

“Articulación entre el Plan y el Presupuesto”

Nelson Shack Yalta

[nelson.shack@gmail.com]

San Salvador, 02-06 de Mayo de 2016

¿DE QUÉ CONVERSAREMOS HOY?

1

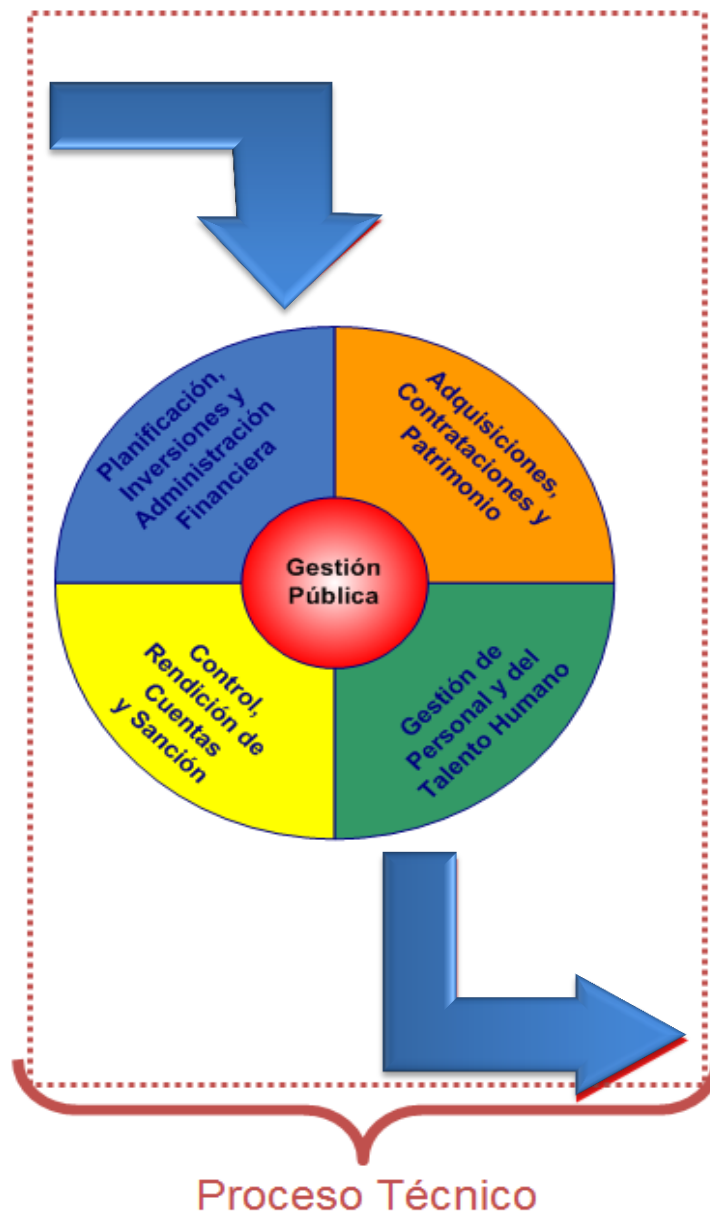
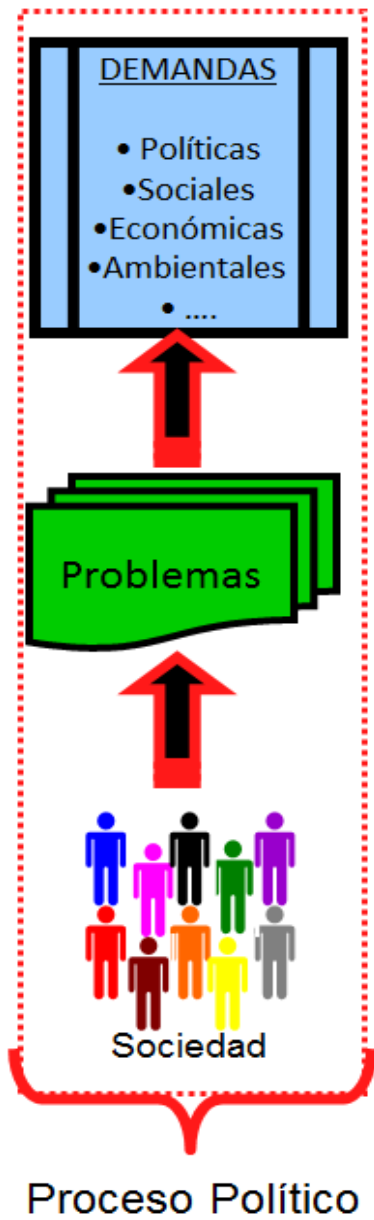
Generalidades sobre la Articulación e Integración entre el Plan y el Presupuesto

2 Funciones de la Planificación y la Presupuestación

3 Modelos Conceptuales de Articulación e Integración

4 Experiencias comparadas en América Latina

Atención de Demandas Ciudadanas Generando Valor Público



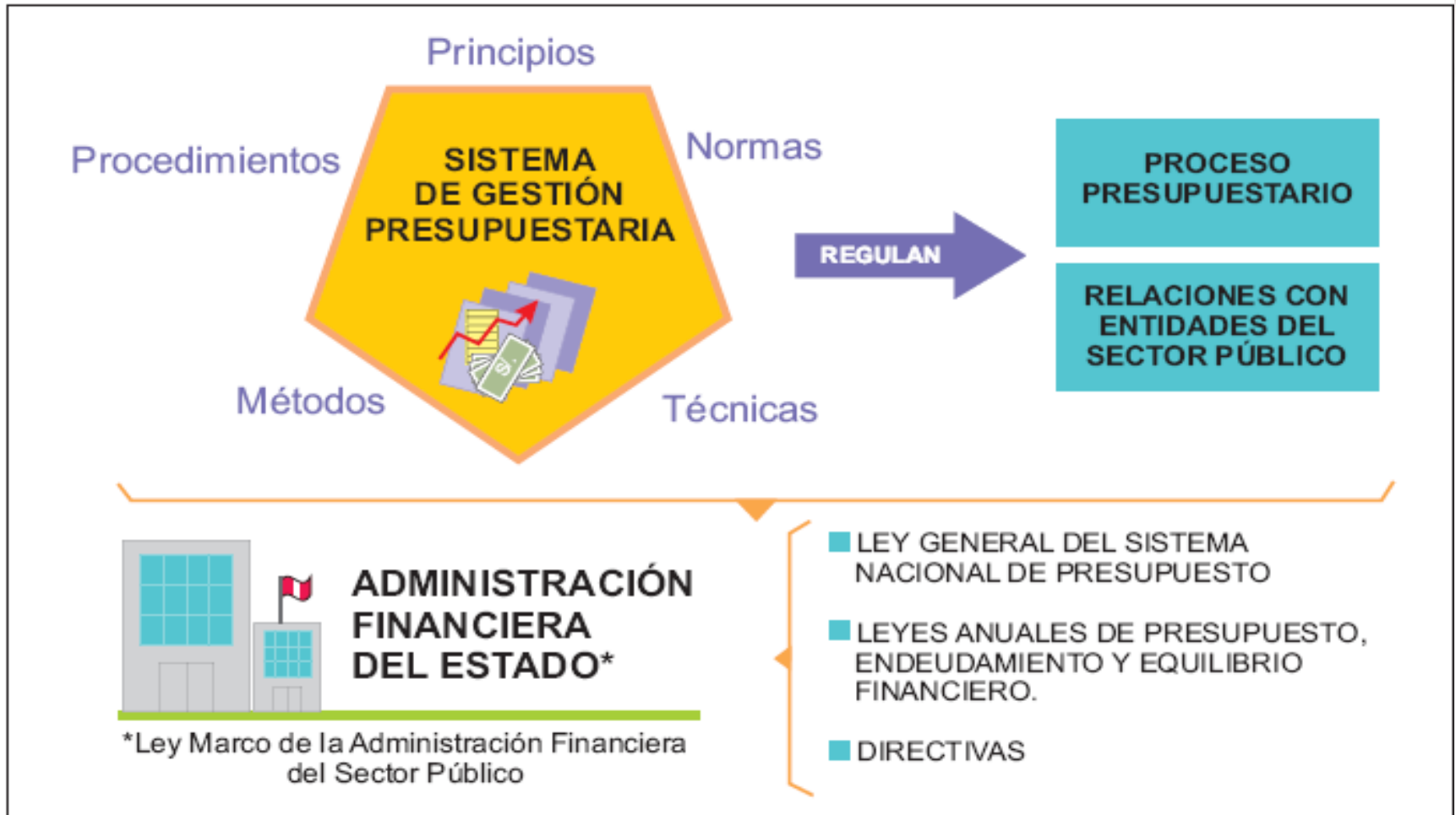
Fuente: Shack (2008)

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS



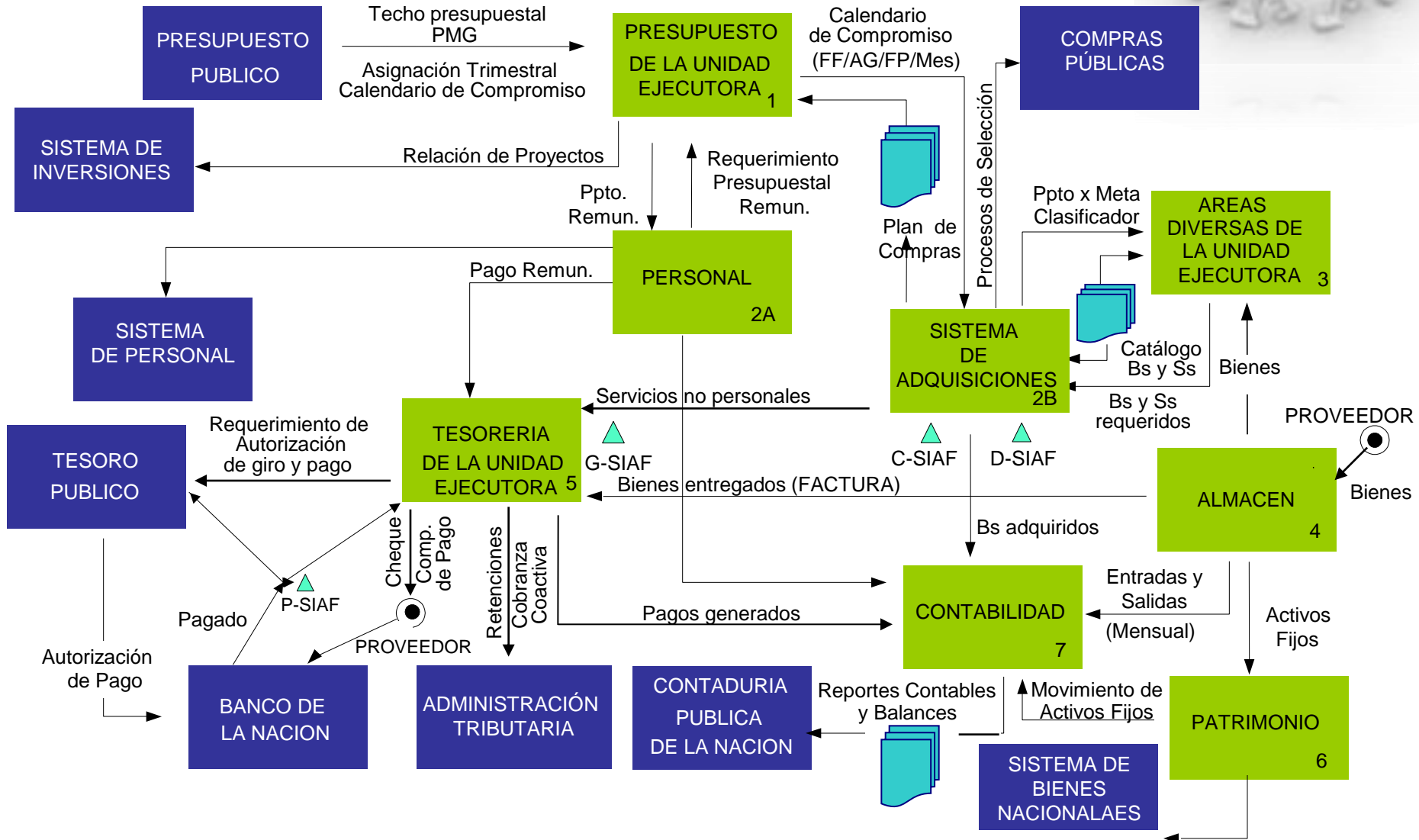
FUENTE: ADAPTADO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO (LEY 29158, 2007)

ORGANIZACIÓN DE LOS SISTEMAS



FUENTE: MEF (2003)

PROCESOS MUTUAMENTE RELACIONADOS



Fuente: SIAF Peru (2004)

FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA EN 2 ETAPAS: LA MACROECONOMIA Y EL PRESUPUESTO



PROYECCIONES MACROECONÓMICAS +
POLÍTICA TRIBUTARIA Y ARANCELARIA

RATIO DEUDA PÚBLICA/PBI
DECRECIENTE

PROYECCIÓN DE
INGRESOS

+

META DE DÉFICIT
FISCAL

FINANCIAMIENTO
DEL DÉFICIT
FISCAL Y
PROYECCIÓN DE
SERVICIO DE LA
DEUDA PÚBLICA

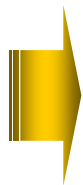
GASTO
PÚBLICO

PRESUPUESTO PÚBLICO

LA SOSTENIBILIDAD FISCAL ...



Déficits altos
y
recurrentes



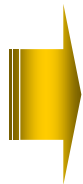
Alto riesgo país
Altas tasas de interés
Reducción de las inversiones,
del nivel de ocupación y de la
actividad económica



Estanflación y
crisis social
generalizada



Déficits
pequeños



Bajo riesgo país
Bajas tasas de interés
Incremento de las inversiones,
del nivel de ocupación y de la
actividad económica



Desarrollo
económico
sostenido



PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA INSTITUCIONAL

1. OBJETIVOS INSTITUCIONALES

2. ESTIMACION DE INGRESOS

3. DEMANDA DE RECURSOS

Autoridad Presupuestaria

Entidad Pública Ejecutora

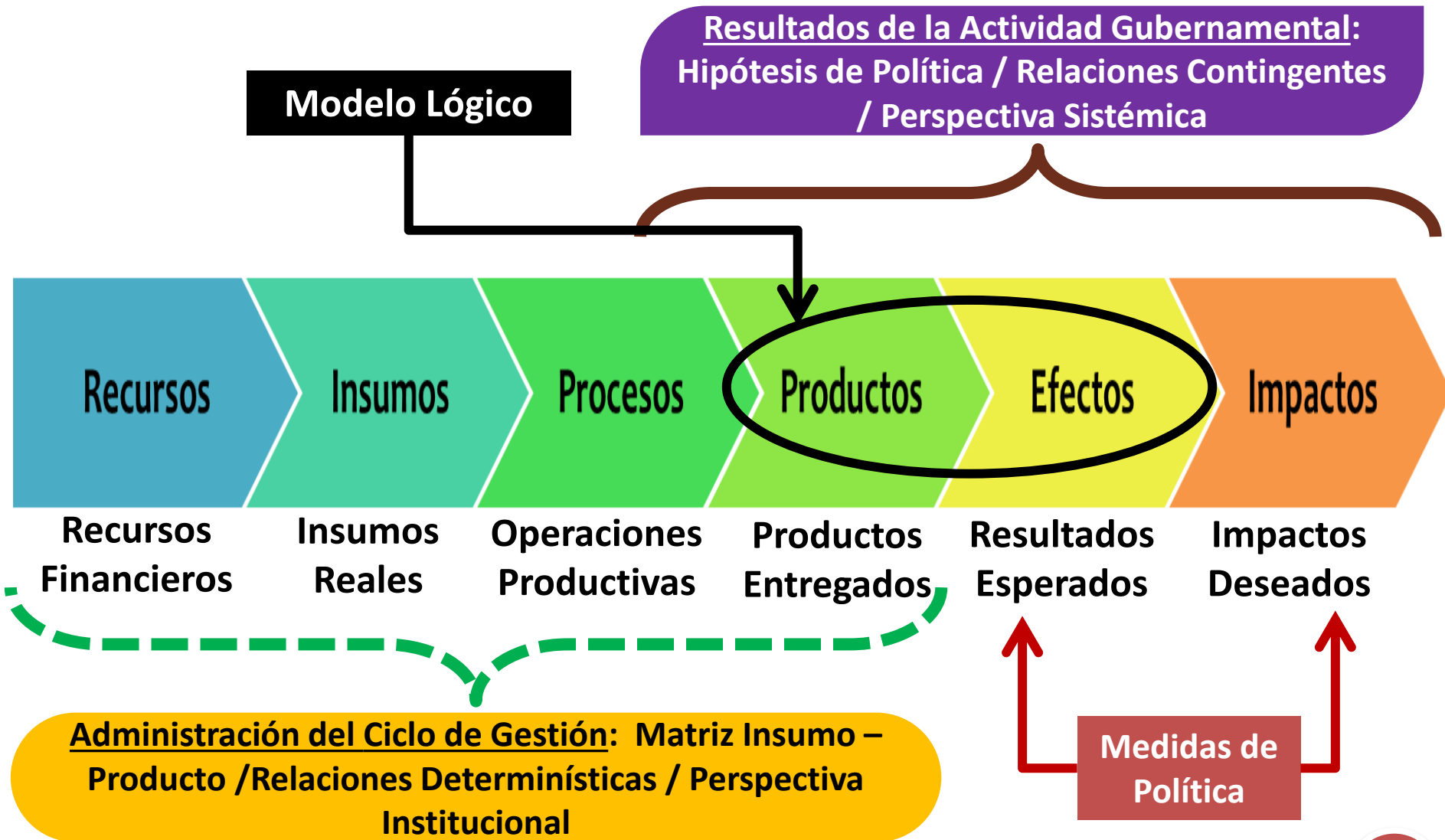
RECURSOS PUBLICOS



Optimizar la prestación de servicios a la población



CADENA DE VALOR PÚBLICO



Análisis de Rendimiento: *value for money*

¿Qué resultados se obtuvieron con un determinado nivel de gasto?

Presupuesto por Resultados

Ejecución
presupuestaria



Información (indicadores)

Operaciones

Resultados

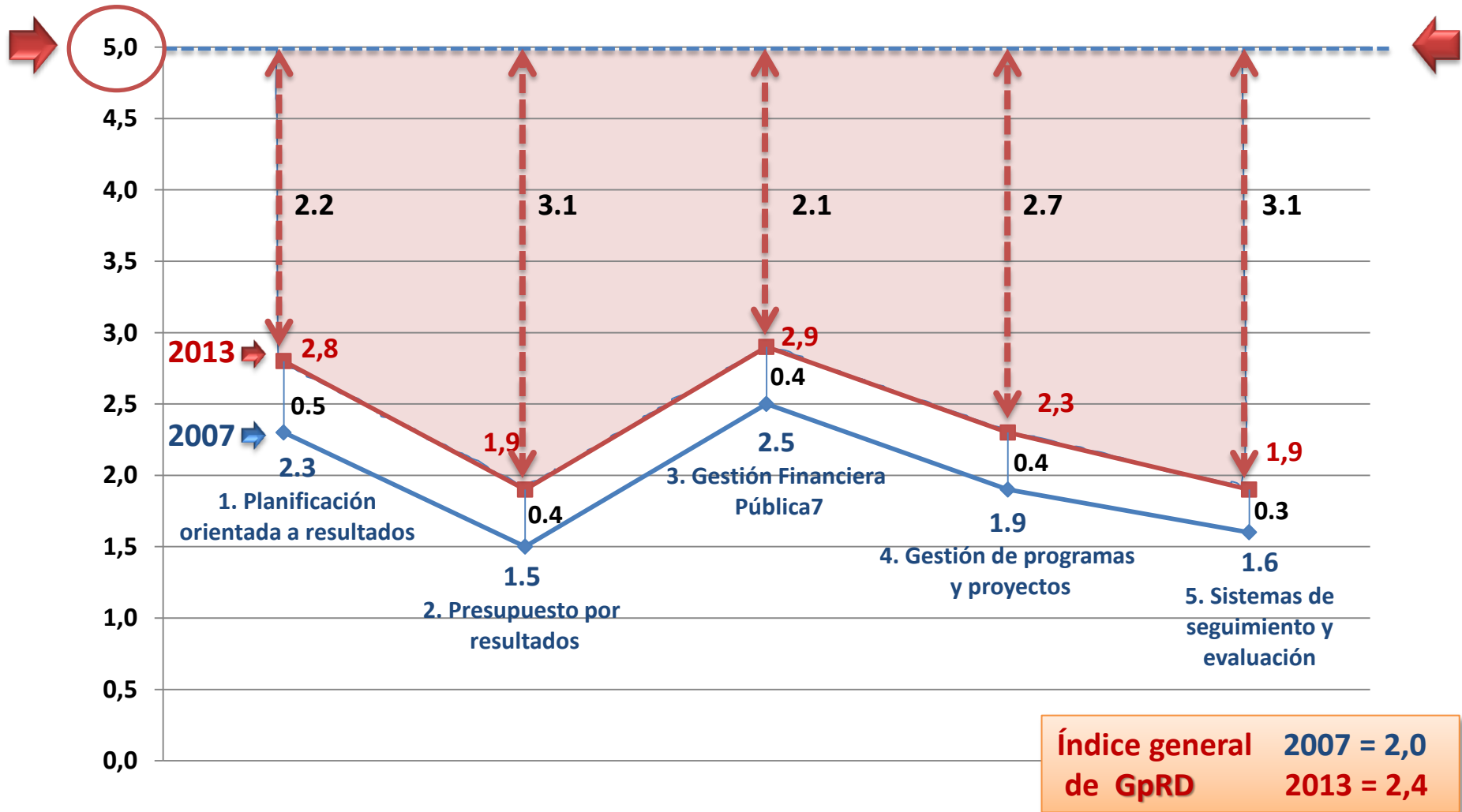
Costos de los Bienes y Servicios (Productos)

¿Cuánto cuesta reducir un punto básico el analfabetismo?
¿Qué resultados se hubieran podido obtener con el mismo nivel de gasto (comparaciones nacionales e internacionales de costo-efectividad, costo-beneficio, ...)?

PILARES DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

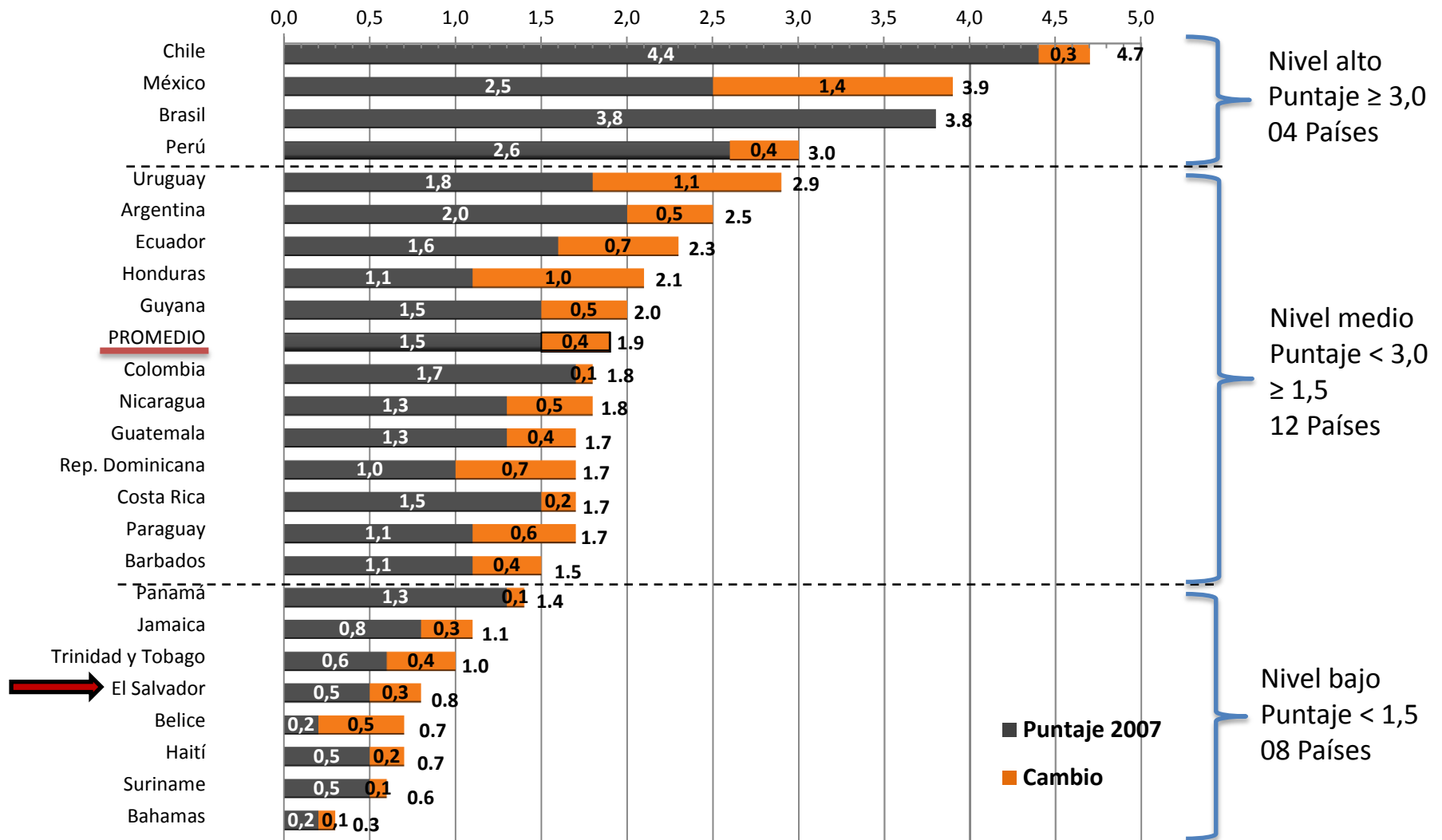


EVOLUCIÓN DE LOS PILARES DE LA GPRD ENTRE 2007 Y 2013



Fuente: Construyendo Gobiernos Efectivos - BID

ÍNDICE DEL PILAR DE PRESUPUESTO POR RESULTADOS POR PAÍS EN 2013 Y CAMBIOS OCURRIDOS DESDE 2007



LA ARTICULACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN



EL DILEMA

Asignación de recursos escasos entre fines alternativos. Expresión particular del conflicto general entre lo que queremos y lo que podemos, entre los deseos de cuál sería la sociedad en la que nos gustaría vivir y las posibilidades efectivas, dado los recursos existentes, de conseguirlo
(Tavares y Beretta, 2006)

NO EXISTE UN MODELO ÚNICO DE INTEGRACIÓN ENTRE EL PLAN Y EL PRESUPUESTO, PERO PARECE CLARO...



IDEA 1

La articulación busca el potenciamiento sinérgico del cumplimiento tanto de las funciones del proceso de planificación como del proceso de presupuestación. Hay que articular los “procesos” más que los “documentos”. El viaje es tanto y hasta más importante que el destino.

DOS CARAS DE LA MISMA MONEDA ...

Planificación

- Prospección y perspectivas
- Coordinación y articulación
- Evaluación estratégica

Presupuestación

- Solvencia fiscal
- Asignación según prioridades
- Entrega eficiente de bienes y servicios

Operacionalmente, el Presupuesto es:

- (i) reflejo financiero del plan;
- (ii) distribución priorizada de los ingresos;
- (iii) espejo de los procesos, estructura y cultura organizacional

Fuente: Martin (2005), Shick (2002), Shack (2006)

MODELOS DE ARTICULACIÓN ...



- El Presupuesto siempre es el reflejo financiero de un Plan (Shack, 2006) por lo cual, en última instancia, éste incide significativamente en la asignación de los recursos en el marco de las restricciones que impone el primero.
- Tal como lo plantea Cunill & Ospina (2003), en los países de América Latina, existen dos grandes modelos de determinación de la orientación programática del gasto:
 - Un modelo Plan, en el cual, las prioridades de política gubernamental están contenidas explícitamente en un Plan Nacional de Desarrollo (PND, o equivalente) que sirve de guía para la determinación (sobre todo en el mediano plazo) de las prioridades de gasto y en el cual los ejercicios de planeamiento estratégico están difundidos e integrados al proceso decisional del ciclo presupuestario; y,
 - Un modelo Presupuesto en el cual la elaboración de este instrumento y su desarrollo a lo largo del ciclo presupuestario (generalmente anual) marcan de manera dominante la determinación de las orientaciones del gasto, sin que haya un condicionamiento o referencia explícita a metas de un PND, con lo cual, dadas las típicas restricciones presupuestarias y las inercias institucionales e incluso metodológicas, el carácter incremental del gasto público se perpetúa.



DECLARACIONES E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN



Fuente: MEF, Perú (2006)

NO EXISTE UN MODELO ÚNICO DE INTEGRACIÓN ENTRE EL PLAN Y EL PRESUPUESTO, PERO PARECE CLARO...



IDEA 2

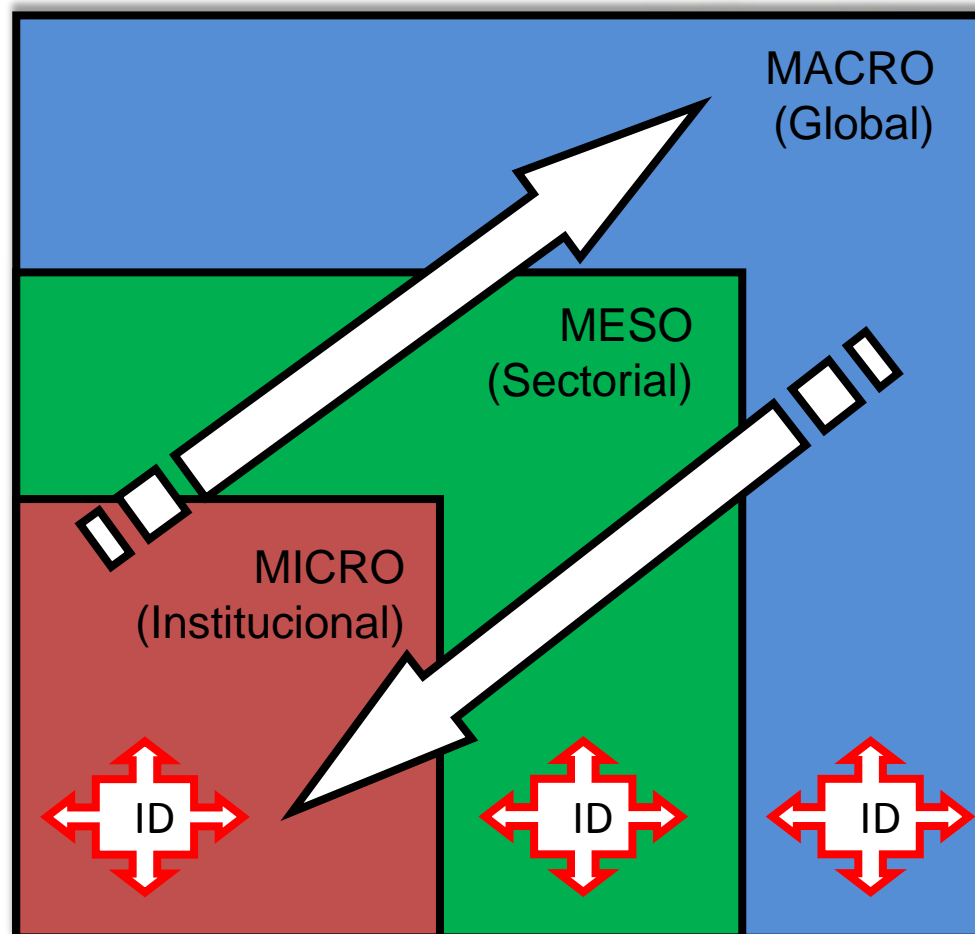


La integración no se produce en un vacío, sino más bien en un contexto cultural, histórico e institucional determinado y bajo una dinámica distinta dependiendo el nivel jerárquico organizacional en el cual se produzca (es decir, una cosa es la articulación del presupuesto general de la república con el plan nacional de desarrollo y otra distinta la articulación entre el presupuesto de una entidad y su plan operativo institucional).

LA ARTICULACIÓN ES MULTINIVEL, CONTINUO E INTERACTIVO ...



- El nivel de integración entre el Presupuesto y el Plan es un continuo, en el que se dan distintos procesos de armonización, en diferentes niveles y momentos del ciclo que caracteriza el diseño e implementación de las políticas públicas. Es un problema tanto político como técnico de interacción e iteración continua.



ID : Información sobre Desempeño (operacionalización)

EL MARCO INSTITUCIONAL IMPERANTE CONDICIONA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN



- ➡ La mayor o menor presencia del Plan en la determinación de las prioridades de gasto en el ciclo presupuestario, dependerá de los arreglos institucionales vigentes en cada espacio y tiempo, así como de los instrumentos y mecanismos de articulación disponibles. No hay modelos de réplica automática.
- ➡ No es lo mismo hablar de esta interacción, cuando no existe un sistema administrativo formal de planificación que cuando lo hay; o cuando existiendo dicho sistema, no es un contrapeso efectivo a las capacidades (poder) de la hacienda pública (para determinar los incentivos que guían el comportamiento no sólo de la administración financiera en particular, sino de la gestión pública en general).
- ➡ Y esto dependerá de los arreglos institucionales y de las capacidades técnicas en el centro (para simbolizar las altas direcciones del Poder Ejecutivo, particularmente los Ministerios de Finanzas y de Planificación o equivalentes) y la periferia (ilustrando a los organismos públicos ejecutores conformantes de la Administración) respecto de cuán formalizados y eficaces son los procesos de planeamiento (el de presupuesto, por definición, es el proceso administrativo más formalizado e institucionalizado en las distintas realidades).

PLANES DE DESARROLLO



Fuente: Shack (2008)

Países	¿Existe oficialmente un Plan Nacional de Desarrollo o equivalente?	Período que comprende	Organismo que lo Administra	¿Están definidos con precisión y claridad los principales objetivos del gobierno?	¿Se cuantifican específicamente los costos de las metas de gestión?	Contenido del plan estratégico	¿Dónde se publica el plan?	Evaluación y calificación de resultados
Argentina	No. Pero hay una Política y Estrategia de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y un Presupuesto Plurianual	10 años / 3 años	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios / Ministerio de Economía y Producción	Si	No	Política de Desarrollo Territorial, Visión Estratégica, instrumentos de política, entre otros. / Lineamientos de planificación financiera	www.minplan.gov.ar www.mecon.gov.ar	No
Bolivia	Plan General de Desarrollo Económico y Social	5 años	Ministerio de Planificación del Desarrollo	Si	No	Políticas, Estrategias Generales, Programas, Indicadores Sociales, Sostenibilidad Macro económica, institucional y política.	www.planificacion.gov.bo	No
Brasil	Planes Plurianuales PPA	4 años	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	Sí	Parcial	Objetivos, Metas, Indicadores de Eficacia, Costo unitario, estimado de los productos públicos	www.planejamento.gov.br	Sí
Chile	No. Pero hay un Sistema de Evaluación de Programas y Programa de Gobierno	1 y 4 años	Comité Interministerial	Si	Si	No	No	Si
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo	4 años	Dirección Nacional de Planeamiento	Si	Parcial	Políticas, Objetivos, lineamientos, Estrategias Metas Cuantificadas, Indicadores	www.dnp.gov.co	Si
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo	5 años	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Si	Si	Acciones estratégicas, ejes de política productiva, Metas sectoriales, Costos.	www.mideplan.go.cr	Si
Ecuador	Plan Nacional de Desarrollo: Plan Plurianual	4 años	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	Si	No	Bases Programáticas, Estrategias de Desarrollo, Objetivos de Desarrollo Humano.	www.senplades.gov.ec	No
El Salvador	Plan de Gobierno: Plan Estratégico Nacional	5 años	Secretaría Técnica de la Presidencia	Si	No	Visión del País, Áreas de Acción, Programas, entre otros.	www.mh.gob.sv	No

PLANES NACIONALES DE DESARROLLO



Fuente: Shack (2008)

Países	¿Existe oficialmente un Plan Nacional de Desarrollo o equivalente?	Período que comprende	Organismo que lo Administra	¿Están definidos con precisión y claridad los principales objetivos del gobierno?	¿Se cuantifican específicamente los costos de las metas de gestión?	Contenido del plan estratégico	¿Dónde se publica el plan?	Evaluación y calificación de resultados
Guatemala	Plan de Gobierno de la Esperanza: Sistema de Metas Presidenciales. Presupuesto Plurianual	4 años	Secretaría de Planificación y Programación Presupuestaria	Si	Parcial	Objetivos, Programas Estratégicos, Metas cuantificadas, Indicadores, Costos.	www.segeplan.gob.gt	Si
México	Plan Nacional de Desarrollo y Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo	6 años	Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental	Si	Si	Objetivos, Estrategias, Prioridades, Indicadores, Metas, entre otros	pnd.presidencia.gob.mx	Parcial
Panamá	Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo	6 años	Secretaría General del Gabinete Social	Si	No	Objetivos, estrategias de desarrollo, Indicadores, metas, entre otros	www.mef.gob.pa www.concertacion.org.pa	No
Paraguay	Plan Estratégico Económico y Social. Presupuesto Plurianual	4 años	Secretaría Técnica de Planificación	Si	No	Misión, Objetivos, políticas, ejes estratégicos, ejes de acción, entre otros.	www.stp.gov.py www.presidencia-gov.py	No
Perú	Acuerdo Nacional y Plan Estratégico Sectorial Multianual	5 años	Ministerio de Economía y Finanzas	Si	Si	Lineamientos de Política, Estrategias, metas, indicadores de medición	www.mef.gob.pe/	Si
Uruguay	Planes Estratégicos de Gestión-PEG	5 años	Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia	Sí	Si	Objetivos de organismos, ministerios, Metas Cuantificadas, Indicadores de Eficacia, eficiencia, calidad (algunos), impacto (algunos)	www.cepre.opp.gub.uy	Parcial
Venezuela	Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Marco Plurianual de Presupuesto	6 años	Ministerio de Planificación y Desarrollo	Si	No	Lineamientos económicos, sociales, políticos, territoriales, internacionales	www.mpd.gob.ve	Si

Fuente: Normatividad vigente y documentación relacionada existente en diversos sitios web.

LO QUE IMPORTA ES QUE LOS PLANES SEAN ...

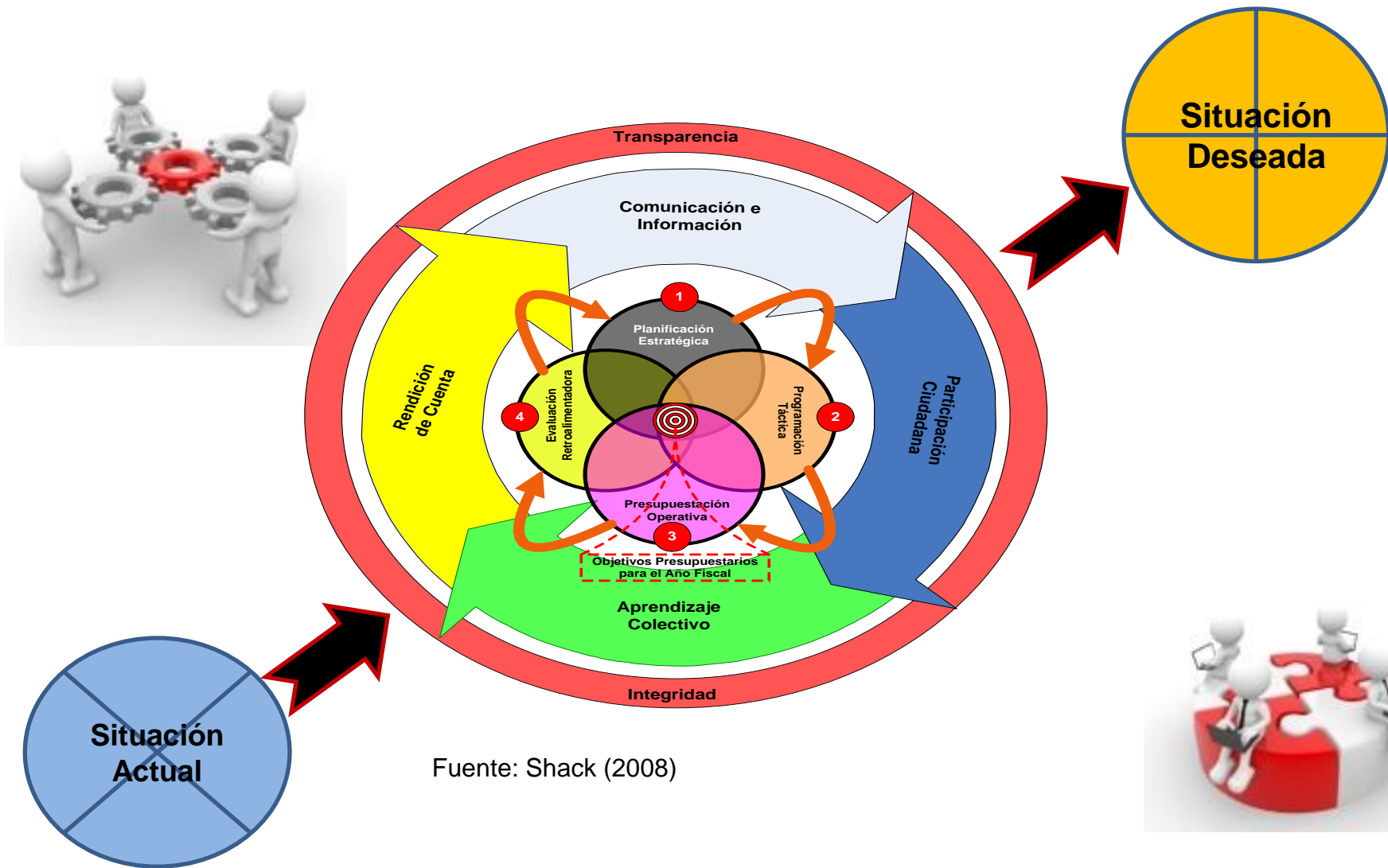


IDEA 3



- ❑ Compartidos por la mayor parte de actores de manera estable por varios periodos de gobierno, y por ende las orientaciones estratégicas deben ser simples y concretas;
- ❑ Procesos de construcción de confianza diseñado para garantizar que la colaboración sea el sostén principal de las interacciones entre los diversos agentes en el marco de un diálogo inclusivo;
- ❑ Operacionalizables al desarrollarse en prioridades y estrategias técnica y fiscalmente viables, de implementación sucesiva y ordenada, con objetivos esenciales, reducidos en número y objetivamente verificables a través de indicadores;
- ❑ Instrumentos para equilibrar la continua tensión entre el corto plazo, generalmente asociado al presupuesto y el largo plazo, normalmente vinculado al plan.

INTEGRANDO LOS PROCESOS GLOBALES EN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA



Fuente: Shack (2008)

LA INTEGRACIÓN REQUIERE DE UN “ESCENARIO” ...



MMM

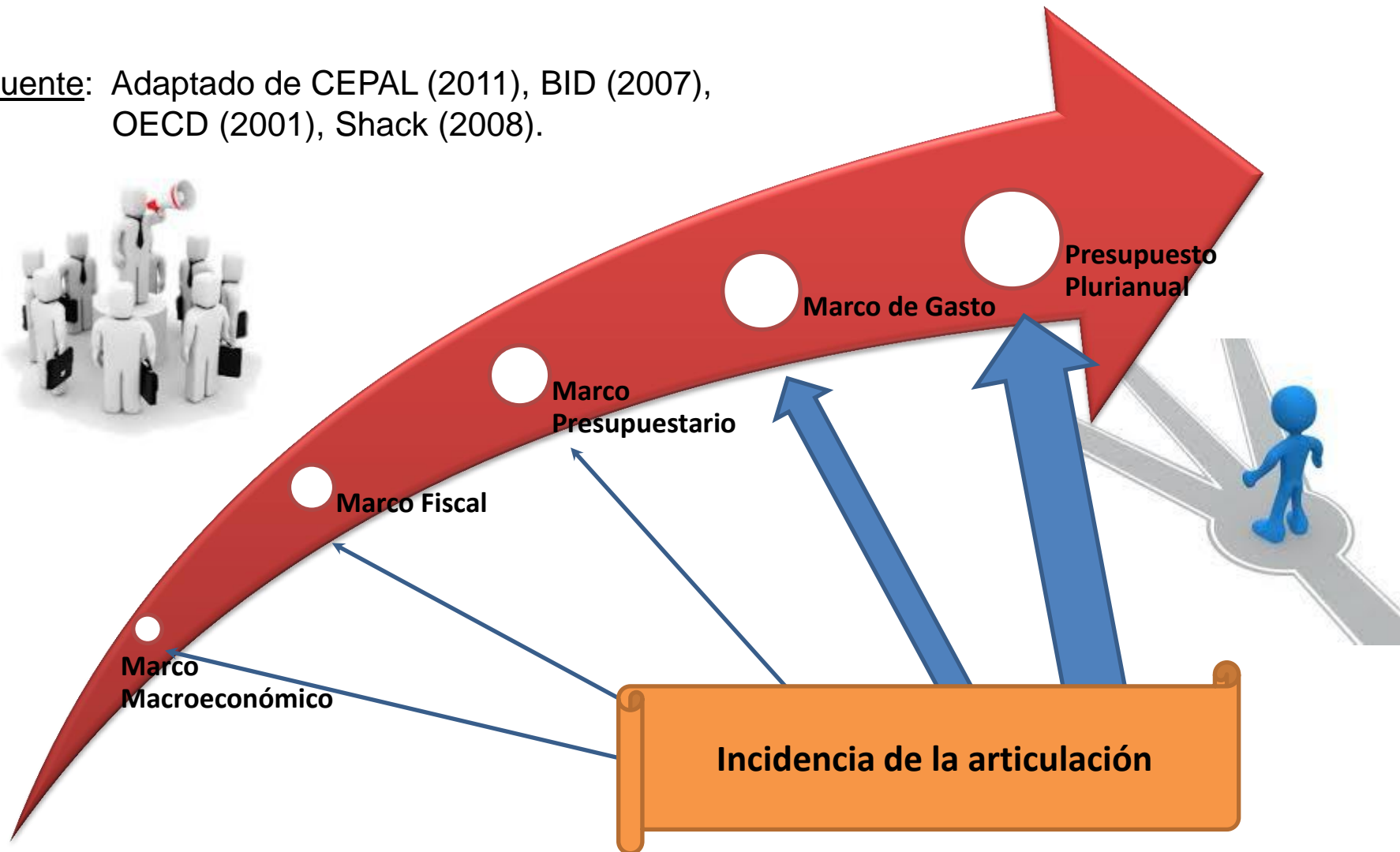
IDEA 4

El escenario primordial para tal integración son los Marcos de Mediano Plazo, pero se necesita también cambiar los procesos de trabajo en el ciclo presupuestario

MARCOS DE MEDIANO PLAZO

ESCENARIO DE LA INTEGRACIÓN

Fuente: Adaptado de CEPAL (2011), BID (2007), OECD (2001), Shack (2008).



MARCO DE MEDIANO PLAZO



- Quizá el vehículo más apropiado para lograr una vinculación armónica y sinérgica entre los procesos de planeamiento y presupuestación es justamente la programación multianual, proceso que se traduce en la construcción de un Marco de Mediano Plazo (MMP).
- Un MMP es el resultado de un proceso estratégico de proyección y priorización de gasto, a través del cual las decisiones presupuestarias anuales son gobernadas tanto por las restricciones fiscales intertemporales imperantes como por las prioridades de la política gubernamental, permitiendo apreciar el impacto fiscal de las decisiones del presente sobre el futuro próximo e interiorizar los costos explícitos y de oportunidad de tal o cual curso de acción para alcanzar dichos objetivos trazados (Moreno, 2005).
- No preasigna legalmente techos anuales de gasto por sector, función o cualquier otra categoría presupuestaria por los años venideros, como pudiera suceder en el caso de un Presupuesto Plurianual legalmente aprobado, pues bajo un MMP se mantiene la anualidad del presupuesto, aunque, el primer año del marco sí es consistente con el presupuesto anual para el año que se formula y los siguientes ejercicios son estimaciones indicativas y referenciales que se convierten en la línea de base de las siguientes programaciones.

MARCO DE MEDIANO PLAZO



- ➡ De hecho, en la medida que el MMP sea una restricción fuerte, creible y estable para los actores (particularmente los defensores de programas, en el juego que plantea Tavares y Beretta, 2006) y contenga reglas fiscales (numéricas, de procedimiento y/o de transparencia) aceptadas por ellos, puede coadyuvar eficazmente a:
 - Resolver el problema de los comunes, endeudamiento estratégico, ciclo electoral, corto horizonte temporal de las autoridades políticas, entre otros, que son inherentes al proceso presupuestario.
 - Promover la reasignación de gasto sujeta a prioridades de política pública gubernamental al interiorizar el costo de oportunidad futuro de decisiones de gasto presentes.
 - Reducir (al ser de conocimiento público para el ciudadano) la posibilidad de que el proceso presupuestario anual sea un espacio para satisfacer a todos aquellos que ejercen presión y gestionan intereses, con el poder suficiente para bloquear otras iniciativas de gasto que compiten con la suya.

- ➡ En general, siguiendo a Martirene (2007) un MPMP cumple las funciones básicas de: prevenir, asignar, limitar y corregir.

MARCOS DE MEDIANO PLAZO



País	¿Existe Marco Fiscal de mediano plazo o similar?	¿Cuál es el horizonte temporal?	¿Cuándo se revisa/actualiza?	¿Existe proyecciones macro económicas?	¿Existe proyecciones de variables sociales (educación, salud, pobreza, otros)	¿Existe indicadores de desempeño y metas por políticas sectoriales?	¿Está publicado en la Web?	¿Existe referencia explícita con el Plan de Desarrollo Nacional, Estrategia de Superación de la Pobreza, Acuerdo Nacional o equivalente?
Argentina	Existe el Marco Presupuestal Plurianual	3 años	II Trimestre	Si	Parcial	Parcial	Si	Si
Bolivia	No							
Brasil	Existe el Plan Plurianual que se incluye en el proyecto de Ley de presupuesto anual	4 años	III Trimestre	Si	Si	Si	Si	Si
Chile	Existe un Marco Fiscal que se incluye en el proyecto de Ley de presupuesto	4 años	II Trimestre	Si	No	No, pero tiene Sistema de Indicadores	Si	N.A.
Colombia	Existe el Marco Fiscal de Mediano Plazo y un Marco de Gasto de Mediano Plazo	10 y 4 años	II Trimestre	Si	No	No	Si	Si
Costa Rica	Existe un marco fiscal de mediano plazo dentro de la Exposición de motivos del Presupuesto Anual	3 años	III Trimestre	Si	No	Parcial	Si	Si
Ecuador	Existe un Marco de Programación Macroeconómica	4 años	II Trimestre	Si	No	No	Si	Si

F: Shack (2008)

MARCOS DE MEDIANO PLAZO



País	¿Existe Marco Fiscal de mediano plazo o similar?	¿Cuál es el horizonte temporal?	¿Cuándo se revisa/actualiza?	¿Existe proyecciones macro económicas?	¿Existe proyecciones de variables sociales (educación, salud, pobreza, otros)	¿Existe indicadores de desempeño y metas por políticas sectoriales?	¿Está publicado en la Web?	¿Existe referencia explícita con el Plan de Desarrollo Nacional, Estrategia de Superación de la Pobreza, Acuerdo Nacional o equivalente?
El Salvador	No							
Guatemala	Existe el Marco Presupuestal Multianual	3 años	II Trimestre	Si	No	Parcial	Si	Si
México	Existe un Marco Macroeconómico de acuerdo a los Criterios Generales de Política Económica que forma parte del proyecto de ley de egresos	6 años	II Trimestre	Si	Parcial	No	Si	Si
Panamá	Existe un Informe Económico Anual	3 años	II Trimestre	Si	Parcial	No	Si	Si
Paraguay	Existe el Marco de Presupuesto Plurianual	3 años	III Trimestre	Si	Parcial	Si	Si	Si
Perú	Existe el Marco Macroeconómico Multianual	3 años	III Trimestre	Si	Si	No	Si	No
Uruguay	Existe el Presupuesto Plurianual	5 años	I Trimestre	Si	No	No	Si	Si
Venezuela	Existe el Marco Plurianual de Presupuesto	3 años	III Trimestre	Si	No	No	No	Si

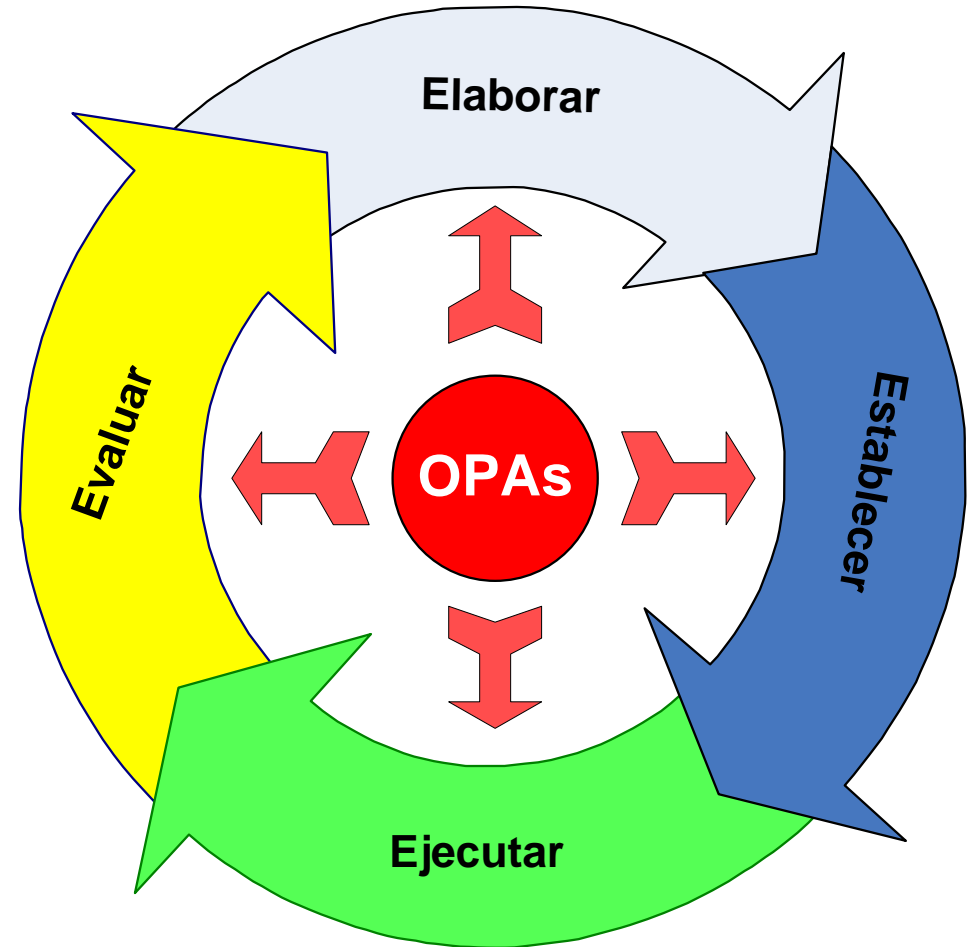
Fuente: Normatividad vigente y documentación relacionada existente en diversos sitios web.

Fuente: Shack (2008)

CAMBIAR LOS PROCESOS A LO LARGO DE TODO EL CICLO



La real y permanente armonización del plan y presupuesto se da cuando en cada nivel se producen cambios concretos en los **procesos de trabajo** que modifican la rutina del ciclo presupuestario y se verifica una mínima densidad instrumental.



SE NECESITA INSTRUMENTAL TÉCNICO



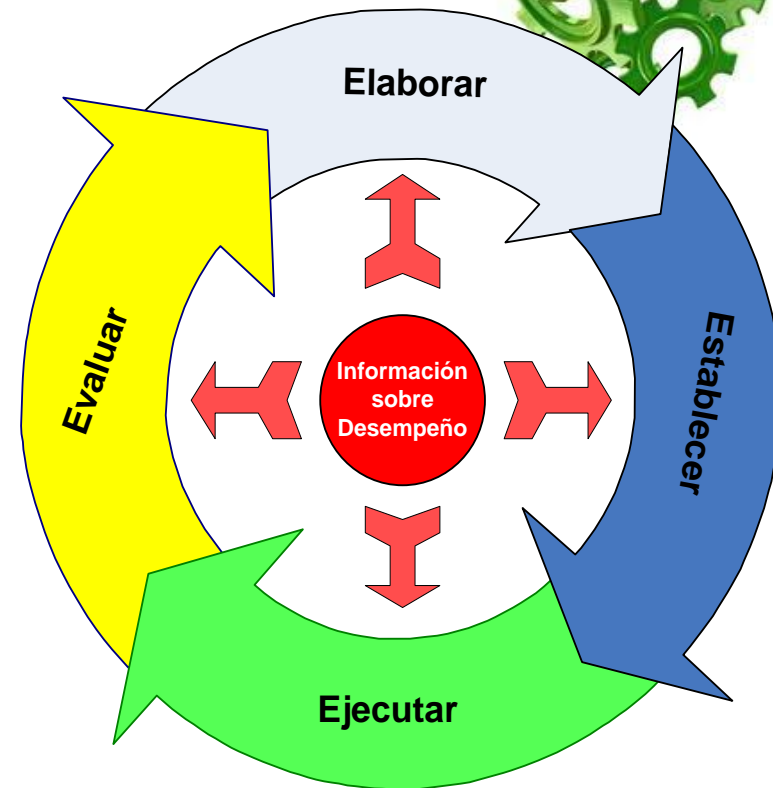
IDEA 5

La articulación depende de la existencia de un mínimo nivel de densidad instrumental, difundida y apropiada por la burocracia y contará con un entorno más propicio, en la medida que se disponga de costos por actividades, indicadores de desempeño y mecanismos de monitoreo y evaluación de la gestión, así como una orientación general de la administración (incentivos) hacia el logro de fines y no sólo la ejecución de medios.

AVANZAR HACIA UN PPR SIGNIFICA AVANZAR EN LA INTEGRACIÓN ...



➔ Es un conjunto de metodologías, procesos de trabajo e instrumentos que permiten incorporar de manera sistemática, explícita y transparente la información sobre desempeño pasado, presente y futuro (pasado, por lo menos en el año fiscal anterior; presente, en lo que va del ejercicio fiscal corriente y con una previsión al cierre del mismo; y previsto para un futuro inmediato, en el año fiscal para el cual se está formulando el proyecto de presupuesto) en cada uno de los procesos de toma de decisiones en cada nivel de las organizaciones públicas durante cada fase del proceso presupuestario y generar un cambio en la estructura de incentivos que gobierna el comportamiento de los actores (flexibilidad y responsabilidad).



➔ De esta manera, se fortalece la capacidad efectiva del Estado para generar valor público, a través de acciones gubernamentales que contribuyan a la solución efectiva de los problemas que aquejan a la colectividad, a través de un complejo pero eficiente y transparente proceso de transformación de insumos en productos y resultados que impacten positivamente en el bienestar de la población (Shack, 2007).

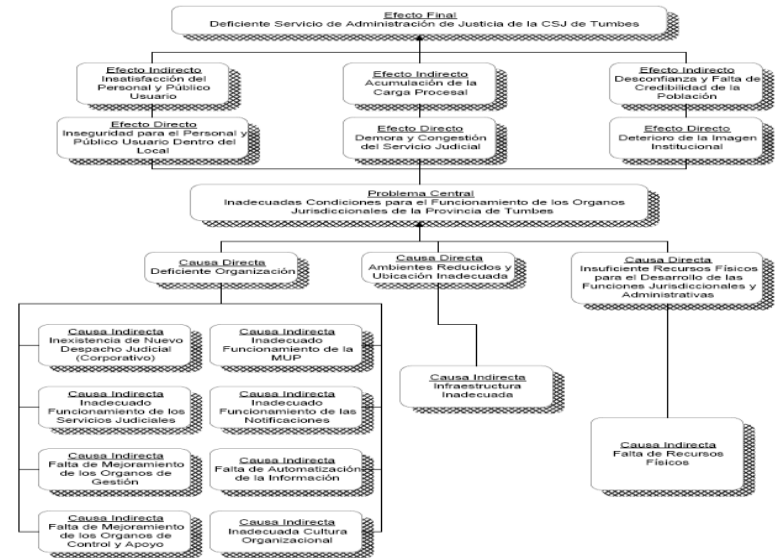
SIGNIFICATIVA DENSIDAD INSTRUMENTAL



Esto conlleva a la necesidad de plantearse, del inmenso total de acciones públicas, ¿dónde se concentrará nuestro foco de atención (pues también debiera existir un análisis costo beneficio respecto de hasta dónde se llega con el enfoque y con el esfuerzo de tratar de medir todo)?.

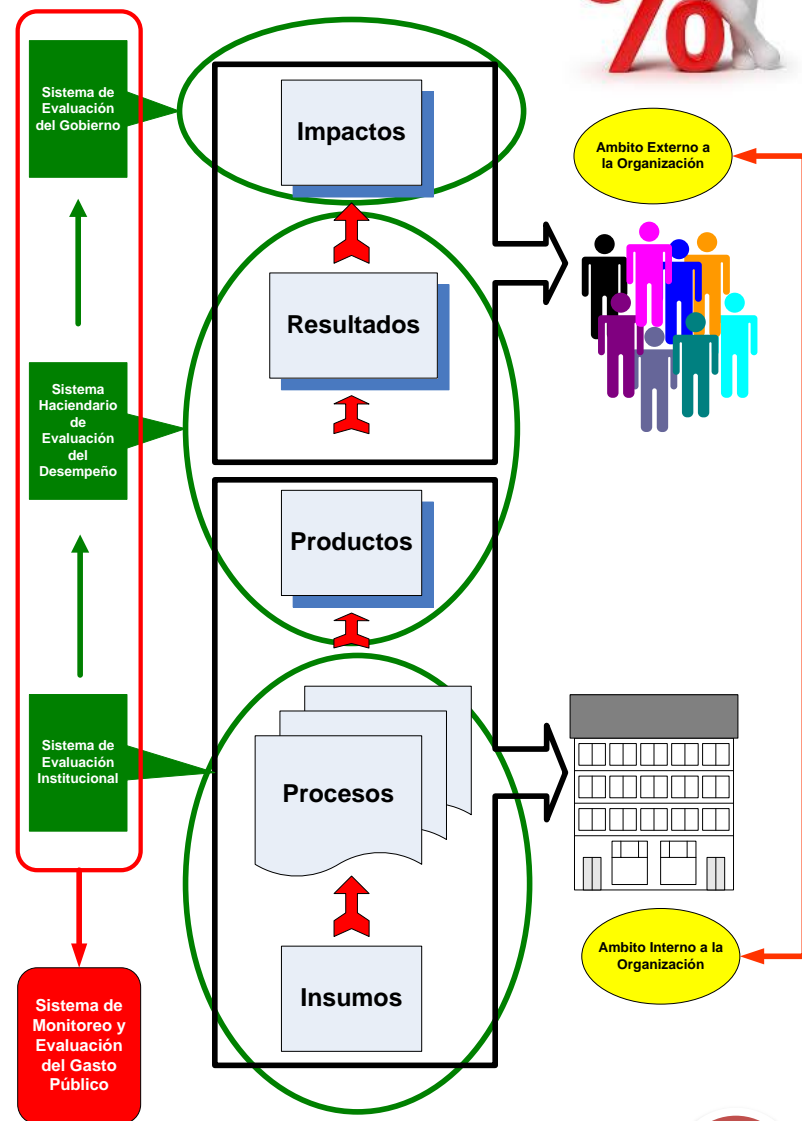
Y para ello, la existencia de procesos de planificación estratégica (para poder incidir en lo esencial), la concepción integral de la actividad estatal (las conexiones entre el gasto corriente y de capital son inseparables a la hora de llevar adelante los programas y políticas gubernamentales, los cuales independientemente de qué institución los ejecute deben responder a una lógica de intervención articulada e integrada), la claridad que debe existir en lo que se financiará (qué se hará, cómo, a qué costo, con qué propósito y cómo se medirá) a partir de la existencia de marcos lógicos, sistemas de costeo asociados a bases contables devengadas y en lo que se espera lograr (a partir de la contrastación de líneas de base de referencia) resulta fundamental.

	Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin				
Propósito				
Componentes				
Actividades				



SISTEMAS DE INFORMACIÓN SOBRE DESEMPEÑO FINANCIERO Y NO FINANCIERO

1. En la estructura del Estado, las necesidades de información, evidentemente por la propia naturaleza del proceso decisional, no son iguales para el Presidente de la República que para el Jefe de una Unidad Ejecutora.
2. Por tanto, una definición previa al diseño del proceso operativo de un sistema presupuestario que integra en el ciclo efectivamente el uso de la información sobre desempeño es identificar qué se va a medir como parte del proceso presupuestario y a qué nivel.
3. Un sistema de información sobre el desempeño gubernamental en función de los objetivos de desarrollo nacional no puede ser igual en todos sus extremos al sistema de información sobre el desempeño programático e institucional desde la perspectiva presupuestaria, el cual está centrado en medir el desempeño de aquello que está bajo el control de los gestores.



SISTEMAS DE INFORMACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL



País	Órgano Rector del Sistema Presupuestario	Sistema de Información Presupuestaria y/o Financiera	Base Legal
Argentina	ONP, Oficina Nacional de Presupuesto (Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda)	SIDIF Sistema Integrado de Administración Financiera	- Ley N° 24.156 (1993) - Ley N° 11.672 (1969)
Bolivia	VMPC, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría (Ministerio de Hacienda)	SIIF-SIGMA Sistema Integrado de Información Financiera y Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa	- Ley N° 1.178 (1990) - Decreto Supremo N° 26455 (2001)
Brasil	SOF, Secretaria de Presupuesto Federal (Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión)	SIAFI – SIDOR Sistema Integrado de Administración Financiera y Sistema Integrado de Datos Presupuestarios	- Ley N 4.320 (1964) - Ley N° 8 (1990) - Ley N° 101 (2000) - Ley N° 10.180 (2001)
Chile	DIPRES, Dirección de Presupuestos (Ministerio de Hacienda)	SIGFE Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado	- Decreto Ley N° 1.263 (1975) - Ley N° 18.591 (1986)
Colombia	MHCP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación (Inversión)	SIIF Sistema Integrado de Información Financiera	-Ley N° 819 (2003) - Decreto N° 111 (1996)
Costa Rica	DGPN, Dirección General de Presupuesto Nacional (Ministerio de Hacienda)	SIGAF Sistema Integrado de Administración Financiera	- Ley N° 8.131 (2001)
Ecuador	SP, Subsecretaría de Presupuestos (Ministerio de Economía y Finanzas)	SIGEF-SAFI Sistema Integrado de Gestión Financiera y Sistema de Administración Financiera	- Decreto N° 1429 (1977) - Ley 18 (1992) - Ley TROLE I (2000) - Ley RO 337 (2000)

Fuente: Shack (2008)



SISTEMAS DE INFORMACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL



País	Órgano Rector del Sistema Presupuestario	Sistema de Información Presupuestaria y/o Financiera	Base Legal
El Salvador	DGP, Dirección General de Presupuesto (Ministerio de Hacienda)	SAFI Sistema de Administración Financiero Integrado	- Ley AFI N° 516 (1995)
Guatemala	DTP, Dirección Técnica de Presupuesto (Ministerio de Finanzas Públicas)	SIAF Sistema Integrado de Administración Financiera	- Decreto N° 101 (1997)
México	SSE, Subsecretaría de Egresos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)	SIAFF-SICGP Sistema Integral de Administración Financiera Federal y Sistema Integral de Control de la Gestión Presupuestaria	- LPCGF (1976)
Panamá	DIPRENA, Dirección de Presupuesto de la Nación (Ministerio de Economía y Finanzas)	SIAF Sistema de Información Financiera	- Ley N° 20 (2002) - Ley N° 61 (2002)
Paraguay	DGP, Dirección de General e Presupuesto (Ministerio de Hacienda)	SIAF Sistema de Integrado de Administración Financiera	- Ley N° 1535 (1999)
Perú	DNPP, Dirección Nacional del Presupuesto Público (Ministerio de Economía y Finanzas)	SIAF Sistema Integrado de Administración Financiera	- Ley N° 27.209 (1999) - Ley N° 28.112 (2004)
Uruguay	OPP, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Ministerio de Economía y Finanzas) y Contaduría General de la Nación	SIIF - SIP Sistema Integrado de Información Financiera y Sistema de Información Presupuestaria	- Ley N° 17.213 - Ley N° 194 (1997)
Venezuela	ONAPRE, Oficina Nacional de Presupuesto (Ministerio de Finanzas)	SIAF Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado	- LOAFSP G.O. 38.198 (2005) - Ley N° 37.029

Fuente: Shack (2008)

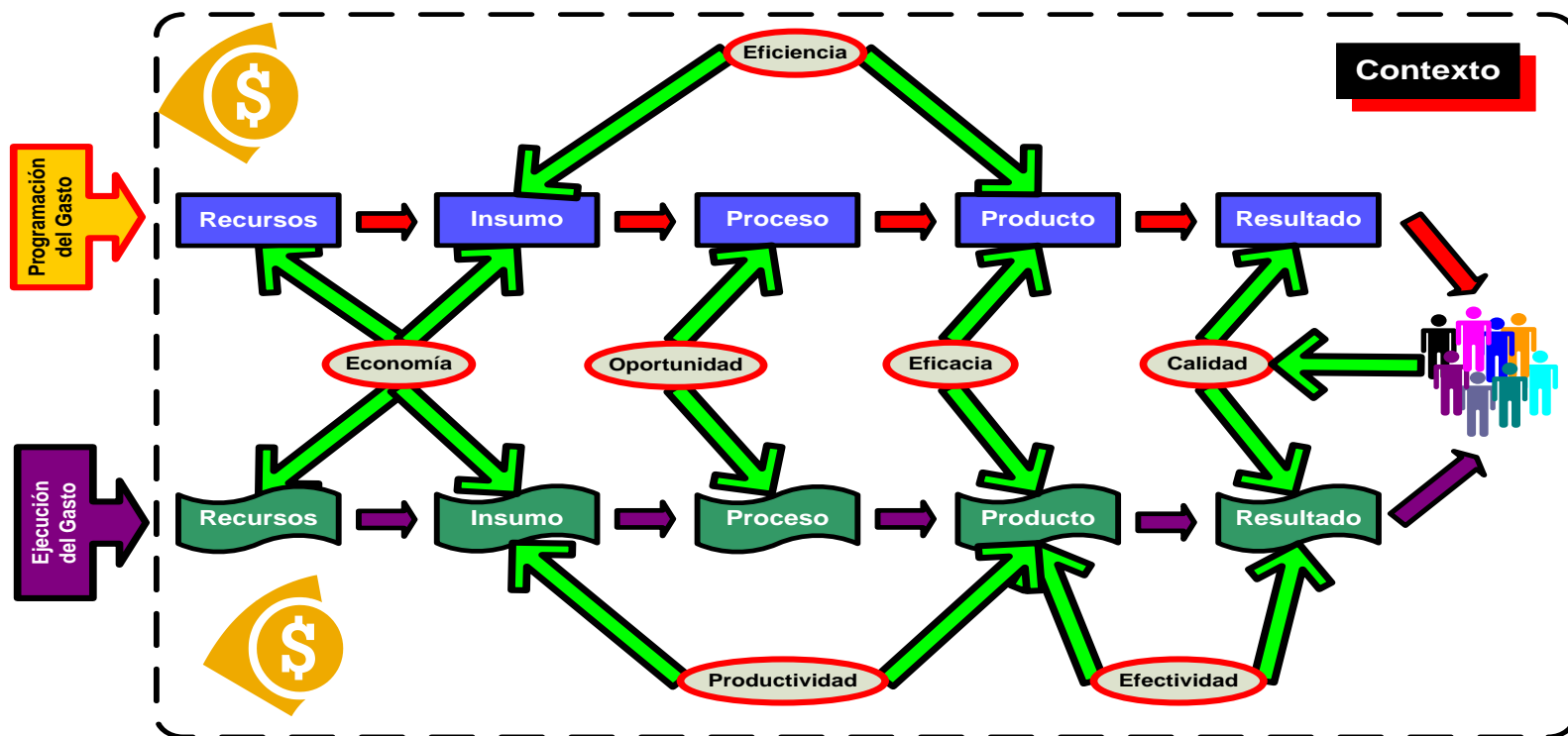
Fuente: Diversos sitios web.



LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN FACILITAN (CONSOLIDAN) LA INTEGRACIÓN



- ➔ Mientras mayor desarrollo exhiba el SME de la acción gubernativa (en particular del gasto público), más fácil será el proceso de integración entre el plan y el presupuesto en cada nivel, dado el mayor volumen de información disponible y la capacidad de absorberla en el proceso decisional.



Fuente: Shack (2008)

Programa Presupuestario:

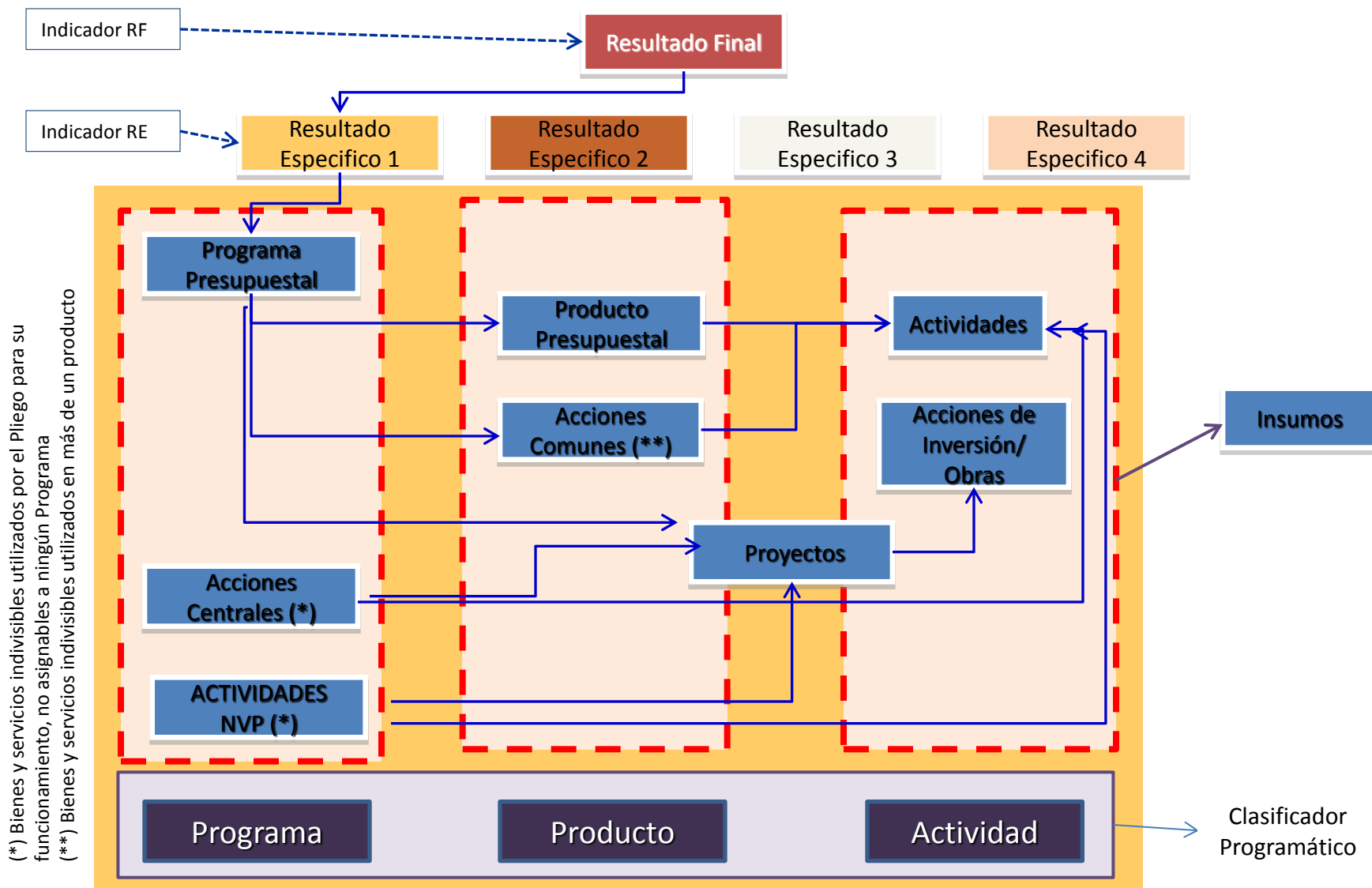
UNIDAD BÁSICA DE GERENCIA Y CONTROL DE PRODUCTOS Y RESULTADOS

Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos importantes
Resultado final [FIN] Cambio en las condiciones, cualidades o características inherentes de la población y/o entorno.	Indicadores de Impacto		
Resultado específico [PROPÓSITO] Revela la solución a un problema específico para contribuir al logro del resultado final. Es la justificación del programa.	Indicadores de Efecto		
Productos [COMPONENTES] Son los bienes y/o servicios que entrega el Programa a los beneficiarios como consecuencia de las actividades que realiza.	Indicadores de Producto		
Actividades [ACCIONES] Conjunto articulado de tareas que consumen los insumos necesarios (recursos físicos, humanos y financieros) para la generación de los Productos. Son enteramente controlables por el programa	Indicadores de Proceso / Insumo		

CAUSALIDAD

DISEÑO / PRESUPUESTO

Rediseño de la estructura de clasificación programática en el Perú



Matriz de Integración

Descriptor			Indicadores		Medios de Verificación	Supuestos	Programación Plurianual Acumulativa												
			Año 0	Año 4			Al Año 1				Al Año 2	Al Año 3	Al Año 4						
							Trim I	Trim II	Trim III	Trim IV									
Impactos deseados																			
Resultado esperado																			
Institución 1	Programa 1	Productos a entregarse																	
		Operaciones productivas																	
		Insumos reales																	
		Recursos financieros																	
	Programa 2	Productos a entregarse																	
		Operaciones productivas																	
		Insumos reales																	
		Recursos financieros																	
	...																		
Institución 2	Programa 1	Productos a entregarse																	
		Operaciones productivas																	
		Insumos reales																	
		Recursos financieros																	
	Programa 2	Productos a entregarse																	
		Operaciones productivas																	
		Insumos reales																	
		Recursos financieros																	
	...																		
Institución m	Programa 1	Productos a entregarse																	
		Operaciones productivas																	
		Insumos reales																	
		Recursos financieros																	
	Programa 2	Productos a entregarse																	
		Operaciones productivas																	
		Insumos reales																	
		Recursos financieros																	
	...																		
Programa n	Productos a entregarse																		
	Operaciones productivas																		
	Insumos reales																		
	Recursos financieros																		

FINALMENTE, PERO NO MENOS IMPORTANTE

Idea 6



La articulación será más plausible en la medida que haya altos estándares de calidad y estabilidad de la burocracia, en particular de los mandos intermedios. Al final de cuentas, la integración es posible gracias al trabajo de personas que conforman un servicio civil flexible y meritocrático.

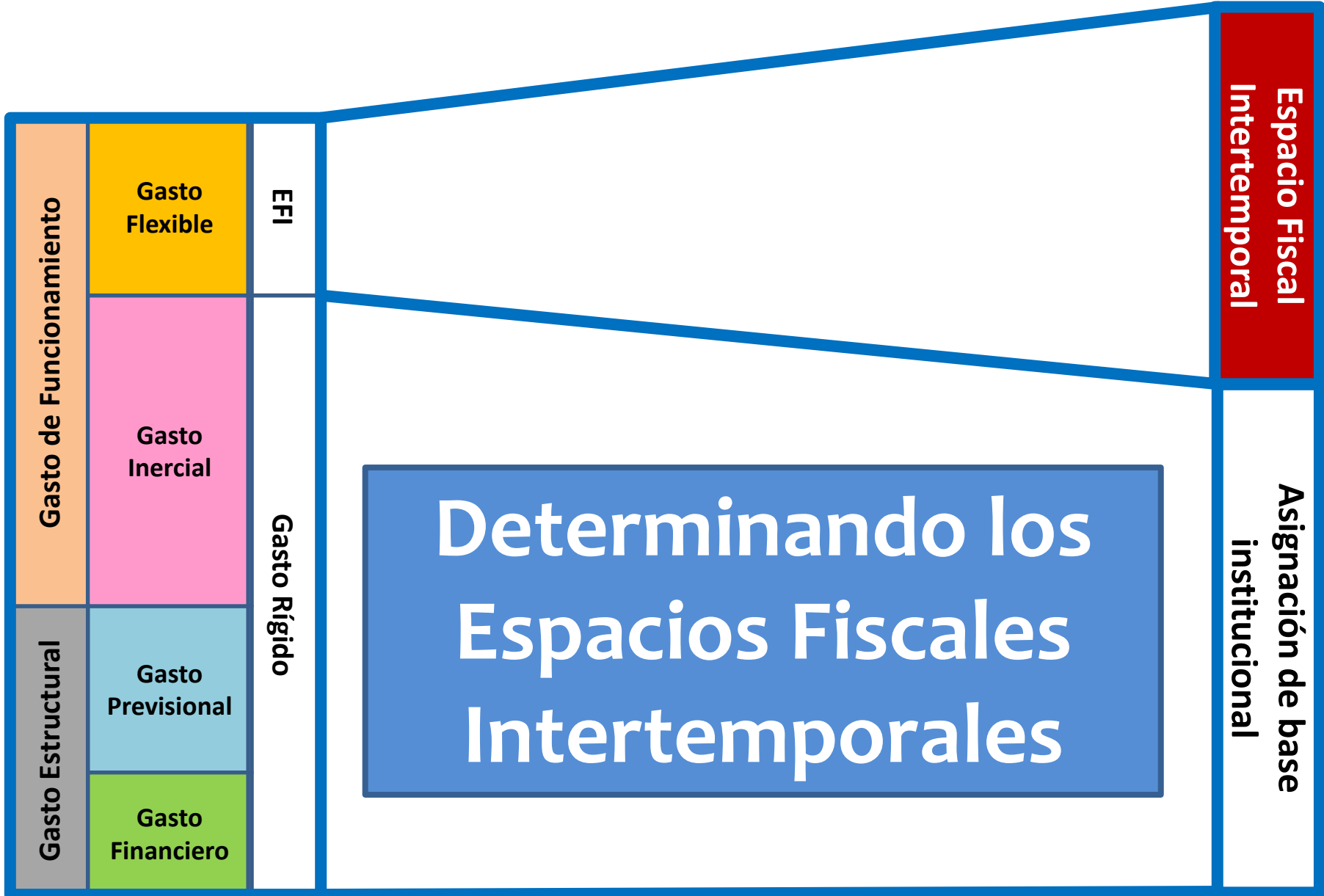
La rigidez de la burocracia puede ser más perjudicial que la rigidez presupuestaria. El cambio cultural es indispensable.

¿ Qué es el PpA ?

El **Presupuesto (Programación) Plurianual - PpA** no es una técnica presupuestaria. Tampoco es un sistema presupuestario.

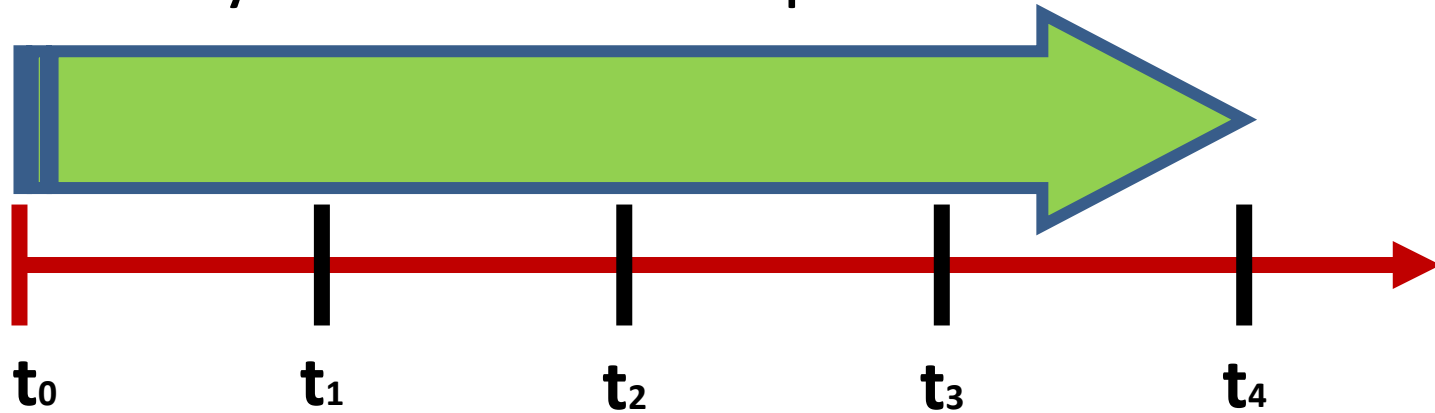
Es un enfoque respecto a cómo concebir la temporalidad del proceso presupuestario en su conjunto, es decir, una visión integral sobre cómo se asignan y aplican recursos públicos escasos entre fines alternativos de manera que se maximice su impacto efectivo en el bienestar de los ciudadanos a lo largo del tiempo, interiorizando los efectos e impactos de las decisiones presupuestarias presentes sobre aquellas que se producirán en un futuro próximo. La base está en la determinación de los **Espacios Fiscales Intertemporales**.

Es un conjunto de procesos de trabajo e instrumentos que permiten incorporar de manera sistemática, explícita y transparente la información sobre desempeño financiero y no financiero para el año para el cual se formula el presupuesto y algunos subsiguientes.

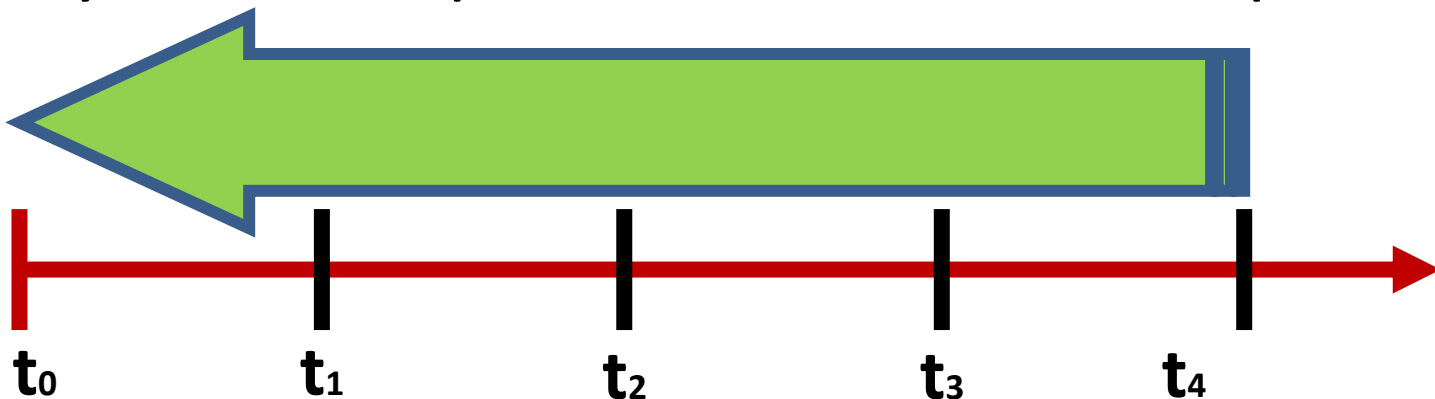


Enfoques de Proyección en un PpA

Proyección de las decisiones presentes sobre el futuro

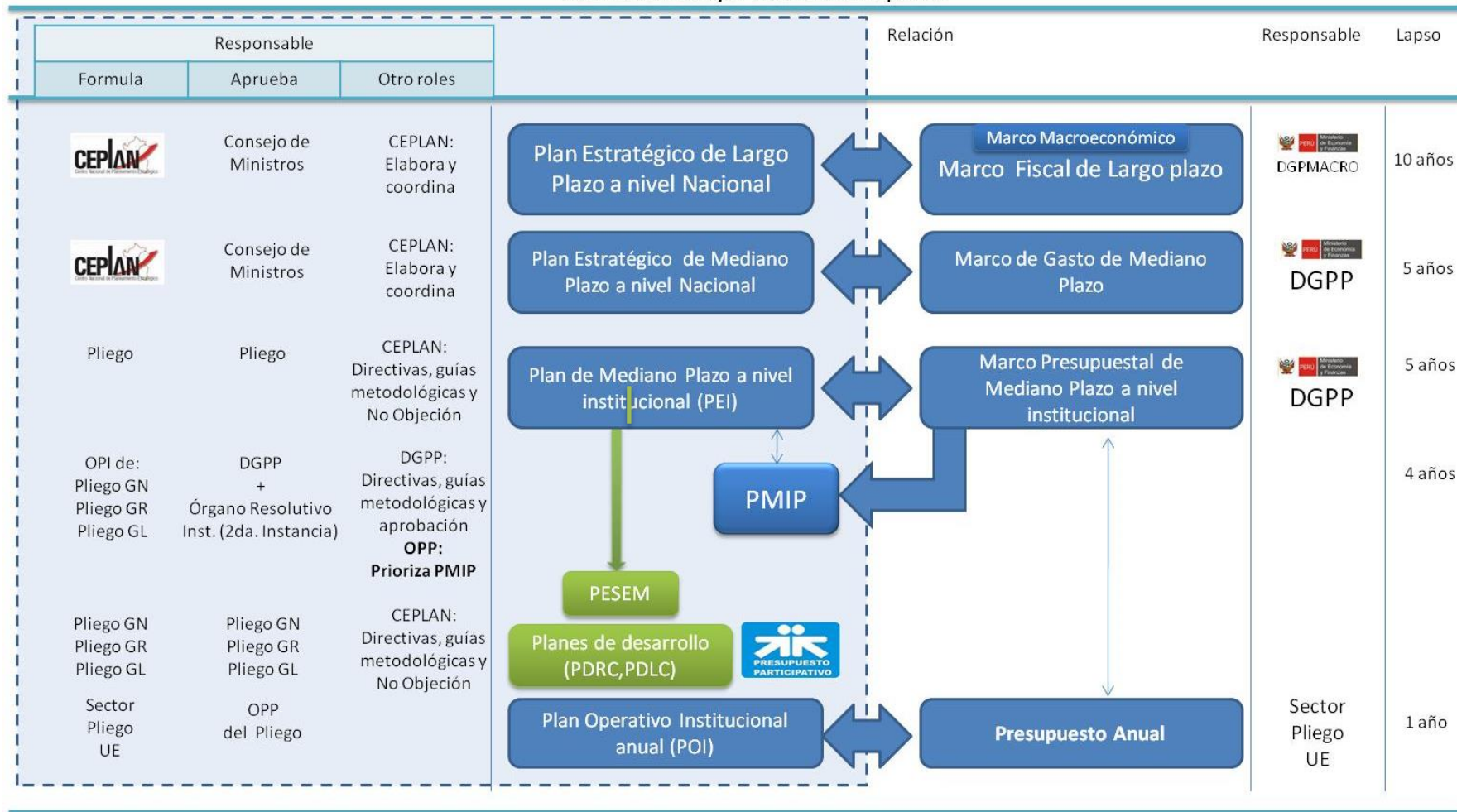


Proyección de las implicancias de metas futuras sobre el presente



Perú: Idea de Articulación

El Presupuesto es el reflejo financiero de un Plan por lo que la asignación de los recursos se da en el marco de las restricciones que señala el Presupuesto



Fuente: Shack (2011)

Funciones del PpA

Seguendo a Martierene (2007), podríamos decir que las funciones básicas de un PpA son prevenir, asignar, limitar y corregir.

a) Función preventiva: Durante los inicios del proceso de preparación del PpA, los actores participantes comenzarán a identificar diferentes problemas. Algunos estarán vinculados con dificultades originadas en la percepción de los ingresos tributarios o en la captación de algunas fuentes de financiamiento y otras con presiones provenientes del lado de los gastos, retrasos en los programas o proyectos, conflictos de objetivos, etc. Seguramente el no encarar a tiempo la solución de estos problemas ocasionará perjuicios no deseados al Estado.

Funciones del PpA

b) Función asignativa: La programación de mediano plazo permite realizar con un horizonte más largo al del ejercicio fiscal, la asignación a nuevos programas o proyectos, o al fortalecimiento de los existentes, de los recursos liberados a causa del cumplimiento de los objetivos de determinados programas, proyectos o políticas públicas. De esta manera se puede orientar, en forma paulatina, la estructura de gastos hacia los objetivos nacionales disminuyendo el total de los gastos rígidos.

c) Función limitativa: Una vez elaborado, la distribución del gasto plurianual, por Entidades, Programas, Subprogramas, Proyectos, Fuentes de Financiamiento y Grupo/Subgrupo sirve para conocer hasta dónde es posible pronunciarse a favor de nuevos gastos con incidencia en ejercicios futuros.

Funciones del PpA

d) Función correctiva: Una vez implementado el PpA es necesario efectuar el análisis de los desvíos producidos con relación a los datos emergentes de la realidad.

De esta forma se irán acumulando enseñanzas sobre el comportamiento de las variables que harán posible la realización de ajustes en los supuestos y criterios de proyección, lo que a su vez permitirá el perfeccionamiento de la capacidad de proyección tanto a nivel institucional como sectorial y estatal.

Beneficios del PpA

- **Le permite al Gobierno conocer la situación y dinámica de las cuentas públicas más allá de la coyuntura, dándole la oportunidad de hacer correcciones preventivas.**
- **Puede operar como un freno para la toma de decisiones pro gasto, pues los programas, proyectos, contratos o medidas con impacto en los presupuestos futuros deberían estar dentro del Presupuesto Plurianual.**
- **Da señales a los inversores internos y externos sobre la solvencia fiscal de mediano plazo y de esta manera reduce la incertidumbre.**
- **Le da mayor sustento a las proyecciones fiscales utilizadas en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y demás organismos cooperantes.**

Beneficios del PpA

- Facilita el sostenimiento en el Presupuesto de los objetivos y resultados de los programas y proyectos de maduración plurianual.
- Se adecúa mejor que el Presupuesto anual a la gestión presupuestaria basada en resultados, particularmente cuando consideramos los efectos e impactos de la intervención pública que no se suelen producir sólo en un año.
- Incentiva la práctica del planeamiento estratégico y la programación operacional en las instituciones públicas.
- Atenúa la rigidez de la estructura de gastos, permitiendo la aplicación de los ahorros producidos por la finalización de programas y proyectos a las prioridades del gobierno.

En Síntesis ...

¿Qué se requiere para implementar un PpA?

1. **Voluntad política y amplio apoyo de la Alta Dirección**
2. **Competencias suficientes: conocimientos (metodologías), habilidades (capacidad analítica e investigativa) y aptitudes (cambio de paradigma).**
3. **Abundante información cuantitativa y cualitativa... sin datos no se puede avanzar.**
4. **Perseverancia ... es un proceso largo y complejo que llevará años en consolidarse y expandirse.**

“Articulación entre el Plan y el Presupuesto”

Gracias por su atención ...!!!

Nelson Shack Yalta

[nelson.shack@gmail.com]