

Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados

Documentos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política



Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Gestión para Resultados y Efectividad en el Desarrollo, del Diálogo Regional de Política (5th : 2009 : Brasilia, Brazil)

Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados.

p. cm.

Includes bibliographical references.

“Documentos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política.”

1. Budget process—Latin America—Congresses. 2. Finance, Public—Latin America—Congresses.

I. Inter-American Development Bank. II. Title.

HJ2056.7 .R48 2009

352.48 R48----dc22

Esta publicación fue preparada por la iniciativa PRODEV del Sector de Capacidad Institucional y Finanzas de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los resultados, interpretaciones y conclusiones del material incluido en la misma es de exclusiva responsabilidad de sus autores y de ninguna manera puede ser atribuidos al BID, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros de su directorio ejecutivo o a los países que ellos representan. El Banco Interamericano de Desarrollo no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización.

Junio 2009

Para obtener ejemplares adicionales de esta publicación, favor dirigirse a

Banco Interamericano de Desarrollo
PRODEV

1300 New York Avenue, NW

Washington, D.C. 20577

Estados Unidos

Tel.: (202) 623.1114

Fax: (202) 623.3029

Correo electrónico: PRODEV@iadb.org

Internet: www.iadb.org/PRODEV

La articulación entre el plan y el presupuesto: Algunas experiencias en América Latina

Nelson Schack*

Introducción

El presente estudio, que se desarrolla en el marco de la puesta en práctica del Programa de Implementación del Pilar Externo de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV, por sus siglas en inglés), pretende avanzar con el análisis y los acuerdos alcanzados en el tema de la relación entre presupuesto y planificación en la Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria por Resultados, de mayo de 2006, enmarcada dentro del Diálogo Regional de Política y coordinada por el PRODEV.

En tal sentido, busca analizar la integración entre el presupuesto y la planificación en América Latina y el Caribe e incluye un breve examen de las características institucionales de cada país y de los diferentes sistemas de articulación y su relación con el marco fiscal de mediano y largo plazo. Este examen se ha realizado a partir de una rápida caracterización de los procesos presupuestarios y de planificación en 15 países de la Región—Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela— sobre la base de la información disponible en Internet, fundamentalmente, durante el primer trimestre del año fiscal 2007.

Se ha utilizado extensamente los estudios previos realizados por Tavares y Beretta (2006) y Schack (2007a), y se ha efectuado la validación de las conclusiones del estudio *in situ* en tres países (Chile, Ecuador y Perú) mediante entrevistas con actores gubernamentales relevantes de los procesos de planificación y presupuesto.

El autor agradece a Herless Porras por su apoyo como asistente de investigación y a Gabriel Filc, quién leyó la versión preliminar de este documento y formuló valiosos comentarios. Asimismo, es preciso reconocer las interesantes entrevistas efectuadas, cuyas enseñanzas

permitieron entender en profundidad los procesos de integración entre el plan y el presupuesto en la realidad, conocimientos que han permitido mejorar el presente trabajo. También agradece por su tiempo y buena disposición a Heidi Berner, Ricardo Brodsky, Roberto Bustos, Andrea Carrión, Juan Carlos García, Laura Gómez, Marco Márquez, Waldo Mendoza, Patricia Rousseau y Roger Salhuana. Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva del autor.

Articulación entre plan y presupuesto

La discusión respecto de cómo articular el plan y el presupuesto en América Latina y el Caribe tiene larga data. En ciertos momentos, esta discusión ha tenido particular vigencia en las agendas públicas y, muchas veces, se ha visto influida por criterios ideológicos respecto del rol del Estado y el mercado en los procesos de desarrollo.

En la actualidad, con un desempeño macroeconómico regional extraordinariamente favorable, por un lado, y, por otro, la poca efectividad de las políticas públicas implementadas durante los últimos años en materia, por ejemplo, de lucha contra la pobreza, el tema se vuelve a discutir en los foros políticos y académicos en toda la Región.

Precisamente, la necesidad de fortalecer el sistema presupuestario sobre la base de un presupuesto con énfasis en resultados, traduce de manera concreta una demanda ciudadana por mayor efectividad en la resolución de los problemas cotidianos (en particular, para los grupos normalmente excluidos), por un mejor equilibrio entre el cumplimiento seguro de la función de estabilización y la no desatención de las funciones de asignación y distribución, y por una armonía entre las decisiones de corto y de largo plazo entre el plan y el presupuesto.

* Consultor Internacional, ex Director General de Presupuesto de Perú.

Como bien sugieren Tavares y Beretta (2006), si el dilema central de la ciencia económica es la asignación de recursos escasos entre fines alternativos —y ello es una expresión particular del conflicto general entre lo que queremos y lo que podemos—, resulta que la eterna discusión entre cómo vincular armónicamente la planificación y la presupuestación no es más que otra forma de expresión de ese dilema. En él, por un lado, están los deseos acerca de la sociedad en la que nos gustaría vivir y, por otro, las posibilidades efectivas de realizarlos con los recursos existentes.

Tanto los planificadores como los encargados de realizar presupuestos están de acuerdo en términos teóricos con la idea de que el presupuesto es el reflejo financiero del plan. Sin embargo, en la práctica, aunque todos tenemos claro cuál es el presupuesto, generalmente es difícil saber con precisión a qué plan responde debido a los déficit de articulación existentes entre el plan y el presupuesto.

El problema de la tensión entre el plan y el presupuesto, aunque definido de manera sencilla, tiene una resolución muy compleja por la multiplicidad de aspectos a considerar (actores, roles, escenarios, dinámicas operativas e intereses) en el proceso de articulación.

En todos los países existe “algo” que orienta estratégicamente las acciones del Estado, en particular del gobierno de turno, bajo distintas denominaciones, composiciones, grados de formalidad y coberturas. En varios países, hay un plan nacional de desarrollo; en otros, un acuerdo nacional; en algunos, simplemente una oferta electoral y unos mensajes presidenciales o una estrategia de lucha contra la pobreza concertada con los organismos internacionales. Sin embargo, si se contrasta lo que el presupuesto de la Nación financia, generalmente no siempre lo que se define como prioritario es lo que se termina financiando.

Es usual contemplar ejemplos en los cuales, a pesar de que existen instrumentos de planificación donde se establecen proyectos concretos y acciones específicas que deben ser financiadas frente a la expectativa de contribuir con el proceso de desarrollo, muchas veces no se asignan los créditos presupuestarios necesarios a

los propósitos declarados formalmente como prioridades de la política pública.

Con el fin de simplificar las cosas, los encargados de los presupuestos reconocen la existencia de ciertas prioridades en los planes de desarrollo pero no necesariamente las toman en cuenta cuando se arman los presupuestos. Los planificadores reconocen que los presupuestos se elaboran siguiendo otros criterios y no necesariamente los planes; los gestores tratan de combinar durante la ejecución ambos planos en un escenario presupuestario en que el resto de los sistemas administrativos reducen sustancialmente la eficacia de su acción; los políticos en las altas esferas del poder aprueban siempre ambos instrumentos de gestión (el plan y el presupuesto) a escala global y motivan a la burocracia a seguir perfeccionándolos, pero generalmente no toman medidas concretas para hacer viable en la realidad dicha articulación. Mientras tanto, la sociedad civil de vez en cuando levanta su voz de protesta por semejante inconsistencia, aunque generalmente concentra su atención en otros temas urgentes y cercanos, como la satisfacción de sus necesidades esenciales, y deja de reconocer que la base de la acción gubernamental (que probablemente influya de manera determinante en esa satisfacción) está ligada a la apropiada articulación entre los procesos de planificación, programación, presupuestación y evaluación.

Lo que sorprende es que esta situación —que lamentablemente ha sido y aún sigue siendo frecuente, con ligeras excepciones, en los distintos países de la Región—, subsiste año tras año, a veces con mejoras marginales, a pesar de las críticas de unos y otros actores.

Modificar el estado actual integración entre el plan y el presupuesto requiere, necesariamente, de:

- Un mínimo convencimiento de los actores acerca de que para todos será mejor una adecuada armonización entre los planes y los presupuestos que la actual situación de desarticulación, aunque esto signifique modificar la distribución del poder de negociación que tiene actualmente cada uno de ellos en el proceso;

- Un sostenido liderazgo político de alto nivel y capacidades técnicas que orienten el proceso de cambio de la situación actual a la deseada.

En este orden de ideas, la pregunta esencial para cuya respuesta este estudio pretende aportar algunas consideraciones producto de una rápida revisión de las experiencias en esta materia en los 15 países de América Latina y el Caribe mencionados es: ¿qué es lo que realmente ocurre en los esfuerzos de integración entre el plan y el presupuesto?

Se abordará dicho cuestionamiento a partir de la siguiente premisa: la articulación entre el plan y presupuesto es el resultado de un proceso técnico y, sobre todo, político de iteración e interacción continua que para su eficacia requiere fundamentalmente de, entre otros elementos:

- Un apropiado arreglo institucional que vaya más allá de establecer ciertas reglas formales, roles de los actores y estructuras de organización, y tenga en cuenta las relaciones informales y los procesos de trabajo con los que cotidianamente opera la burocracia (en el buen sentido del término);
- Un mínimo de capacidades técnicas relacionadas no sólo con la distribución de personal calificado en las áreas de planificación, presupuesto y gestión y la adquisición de sistemas administrativos que se caractericen por su rigor metodológico y su aplicación flexible, sino también con el establecimiento de sistemas de información que, al ser apropiadamente usados por los actores, permitan un proceso efectivo de toma de decisiones.

En este sentido, si la articulación del presupuesto y el plan es el resultado de un proceso técnico y político —en el que hay actores, reglas, niveles, espacios y momentos de interacción— y se toman en consideración los dos requisitos fundamentales antes indicados, en proceso se puede resumir operativamente en varios aspectos:

- La articulación efectiva busca el potenciamiento sinérgico del cumplimiento tanto de las funciones del plan (como resultado del proceso de planificación) como del presupuesto (como resultado del proceso de presupuestación);

- La articulación no se produce en un vacío, sino en un contexto cultural, histórico e institucional determinado y bajo una dinámica distinta dependiendo de la escala jerárquica o de la organización en la cual se produzca (una cosa es la articulación del presupuesto general del Estado con el plan nacional de desarrollo y otra distinta, la que se produce entre el presupuesto de una entidad y su plan operativo institucional);
 - La articulación depende de la existencia de un mínimo nivel de densidad instrumental, difundida y apropiada por la burocracia. La existencia de un marco fiscal de mediano plazo suficientemente desarrollado, de un adecuado proceso de formulación presupuestaria y el uso de una apropiada clasificación funcional programática del presupuesto son indispensables para tal articulación;
 - La articulación 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 y una orientación general de la administración hacia el logro de resultados para el desarrollo, donde el enfoque que prime no sea la ejecución de los medios sino el logro de los fines;
 - La articulación será más pausable si las características institucionales aseguran altos estándares de calidad y estabilidad de la burocracia, en particular de los mandos intermedios. A fin de cuentas, la integración es posible gracias al trabajo de las personas que conforman un servicio civil flexible y meritocrático. La rigidez de la burocracia puede ser más grande y perjudicial que la rigidez presupuestaria.
- A continuación, analizaremos cada uno de estos aspectos con más detalle.

Funciones de planificación y presupuestación

Siguiendo a Martin (2005), se puede decir que las funciones esenciales de la planificación son la prospección, la coordinación y la evaluación, en tanto que el presupuesto debe preservar la solvencia fiscal de mediano plazo del sector público, promover una entrega eficiente de

bienes y servicios y asignar los recursos públicos de acuerdo con las prioridades gubernamentales (Shick, 2002; BM, 1998).

Bajo un enfoque más operativo, el presupuesto es:

- El reflejo financiero del plan;
- La distribución priorizada de los ingresos; y
- El espejo de los procesos y la cultura de organización del sector público y, en ese marco, debe contribuir a que el Estado cumpla cabalmente con sus funciones de asignación, distribución y estabilización (Schack, 2006).

En los últimos lustros, los éxitos que se pueden apreciar en América Latina y el Caribe en materia de estabilización macroeconómica, lamentablemente, no han ido acompañados con avances en la solución de los principales problemas sociales que enfrenta la población.

En tales circunstancias, resulta fácil comprender por qué no se han hecho esperar los crecientes requerimientos en relación con la efectividad del gasto público en la perspectiva del desarrollo, sino que, por el contrario, las demandas por eficiencia económica, equidad social, democracia política y sostenibilidad ambiental están hoy presentes en las agendas públicas de casi toda la Región.

En los últimos años, ha sobrevenido en América Latina y el Caribe un creciente proceso de revalorización de la planificación para el desarrollo en un contexto de crecientes recursos fiscales disponibles, pero, como bien sostiene Martín (2005), no bajo la idea de la planificación tradicional y jerárquica al estilo de los “planes quinquenales” de las economías centralmente planificadas, sino bajo un enfoque moderno y flexible, que se caracteriza por destacar tres funciones:

- i) La prospección, que busca articular las perspectivas para el conjunto de la sociedad más allá de las posibilidades de los mercados y de cada actor en particular, así como anticipar las consecuencias que producirán las decisiones gubernamentales en distintos plazos. En esta tarea, se puede distinguir una prospectiva de naturaleza exploratoria (que parte de la realidad presente y recorre un cierto espectro de futuros posibles) y otra de naturaleza normativa (que articula una visión de futuro deseable

y construye un itinerario de las acciones necesarias para alcanzarlo);

- ii) La coordinación, relativa a la interacción externa del gobierno con las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales —que permite concertar en diferentes materias— y a la interacción dentro del gobierno para alcanzar los objetivos de acción estatal trazados. Si bien tiene un importante componente técnico, es una función esencialmente política porque trata de coordinar en un sentido estratégico a fin de promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto. En este sentido, la fase del ciclo presupuestario de programación y formulación es el espacio institucional natural para que se cristalice la coordinación, de forma que la asignación presupuestaria responda a un proceso técnico de programación y a un proceso político de organización; y
- iii) La evaluación, que constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública y uno de los procesos que vincula la planificación estratégica con la presupuestación por resultados, en la cual la orientación responde al logro de fines por medio de acciones que generen valor público para el ciudadano.

La forma mediante la cual la planificación cumple con estas funciones, difiere en cada país y en cada momento. Sin embargo, uno de los aspectos más importantes a destacar de las distintas experiencias exitosas del desarrollo, como proponen el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por su sigla en inglés) (2004), es que las visiones de país que realmente van aparejadas de un compromiso serio de los actores (gobierno, sector privado y sociedad civil) con la implementación de las reformas requeridas para poner en práctica la planificación son importantes para promover y orientar los procesos de desarrollo de los países.

No es tan relevante que esta visión y sus objetivos estratégicos estén reflejados explícitamente en un Plan Nacional de Desarrollo (PND), como en Costa Rica; en una Estrategia de Superación de la Pobreza, como en El Salvador, o en un Acuerdo Nacional, como el caso

del Perú; o que sea implícito, como en Chile. Lo que realmente importa no es el “documento” sino que la visión y sus objetivos estratégicos:

- Sean compartidos por la mayor parte de actores políticos, sociales y económicos de la sociedad, lo que implica que deben ser simples, concretos y en un número razonable;
- Si se originan en un proceso de construcción de confianza diseñado para garantizar que la colaboración sea el sostén principal de las interacciones entre los diversos actores en el marco de un diálogo inclusivo;
- Si son operativos al desarrollarse en prioridades y estrategias técnica y fiscalmente viables, de implementación sucesiva y ordenada, con objetivos esenciales, fácilmente comprensibles, reducidos en número y objetivamente verificables a través de indicadores; y
- Si constituyen un instrumento central para equilibrar los procesos cotidianos de interacción entre políticos, burócratas y votantes, la continua tensión entre el corto plazo, generalmente asociado al presupuesto, y el largo plazo, normalmente vinculado al plan.

Sistemas de planificación en América Latina

Desde el punto de vista operativo, el esfuerzo de articular los planes y el presupuesto se puede dar con distintos niveles de eficacia en el momento de la formulación, como estimaciones previas a los gastos y productos a alcanzar, o en el momento de la ejecución, cuando se verifica cuál es la efectiva asignación de recursos y los resultados realmente logrados.

En general, los países de la Región analizados han logrado una mayor articulación en el momento de la formulación que en el de la ejecución. La mayor parte de ellos tiene planes nacionales de desarrollo formales y han logrado diferentes niveles de éxito en sus esfuerzos tendientes a identificar el costo de los programas y de las metas en dichos planes, los cuales usualmente son publicados en una página web para ponerlos a disposición del ciudadano y los medios de comunicación.

Resulta evidente que una efectiva y eficiente administración de los recursos públicos comprende necesariamente una vinculación armoniosa entre los procesos de planificación y presupuestación. Sin embargo, esta articulación, en realidad comprende la integración de cuatro procesos fundamentales que constituyen la esencia misma de la administración de los recursos públicos: la planificación estratégica, la programación táctica, la presupuestación operativa y la evaluación retroalimentadora (Schack, 2007d).

Planificación, programación, presupuestación y evaluación

Si de la efectividad para el cumplimiento de sus funciones se trata, el presupuesto debería preocuparse por contribuir al logro de lo esencial (de ahí la relevancia del proceso de planificación estratégica). En ese sentido, la sistemática alineación de manera centralizada (es decir, desde el ministerio de Hacienda, por ejemplo) debe darse sólo en cuanto a lo que podríamos llamar los objetivos presupuestarios anuales (OPA), que se vinculan en el mediano y largo plazo con el PND (orientaciones estratégicas, acuerdo nacional, estrategia de lucha contra la pobreza, por ejemplo) y las prioridades de política pública del gobierno en ejercicio. Esto permitirá construir un conjunto de extensión razonable de indicadores de desempeño (30, por ejemplo), fundamentalmente relacionados con productos y resultados, en los cuales la vinculación entre indicadores financieros y no financieros sea clara, dejando para el resto de las actividades estatales que la alineación se produzca en niveles más tácticos y operativos de la gestión pública.

Un sistema global podría llegar a tener varios miles de indicadores (sólo considere tres indicadores para cada institución por el número de entidades existentes en cada país), imposibles de seguir y evaluar en el nivel central, por lo cual sería indispensable la centralización normativa y la descentralización operativa. En otras palabras, un control y seguimiento de indicadores ya no estratégicos sino de gestión, que sean parte de los sistemas de información y apoyo al proceso de decisión en

Cuadro 33. Planes nacionales de desarrollo

| Países | ¿Existe oficialmente un PND o equivalente? | Periodo 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? |
|-------------|---|-----------------------|--|---|---|--|--|
| 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 | Sí. | No. | Política de desarrollo territorial, visión estratégica, instrumentos de política, entre otros. Lineamientos de planificación financiera. | www.minplan.gov.ar www.mecon.gov.ar |
| Bolivia | Plan General de Desarrollo Económico y Social | 5 años | Ministerio de Planificación del Desarrollo | Sí. | No. | Políticas, estrategias generales, programas, indicadores sociales, sostenibilidad macroeconómica, institucional y política. | www.planificacion.gov.bo |
| Brasil | Plan Plurianual (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 |
| Chile | No, pero la oferta electoral conforma un Plan de Gobierno | 1 año | Secretaría General de la Presidencia | Sí. | Sí. | No. | No. |
| Colombia | PND | 4 años | Dirección Nacional de Planeamiento | Sí. | Parcial. | Políticas, objetivos, lineamientos, estrategias, metas cuantificadas, indicadores. | www.dnp.gov.co |
| Costa Rica | PND | 5 años | Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica | Sí. | Sí. | Acciones estratégicas, ejes de política productiva, metas sectoriales, costos. | www.mideplan.go.cr |
| Ecuador | PND: PPA | 4 años | Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo | Sí. | No. | Bases programáticas, estrategias de desarrollo, objetivos de desarrollo humano. | www.senplades.gov.ec |
| El Salvador | Plan de gobierno: Plan Estratégico Nacional | 5 años | Secretaría Técnica de la Presidencia | Sí. | No. | Visión del país, áreas de acción, programas, entre otros. | www.mh.gob.sv |
| Guatemala | Plan de Gobierno de la Esperanza: Sistema de Metas Presidenciales. PPA | 4 años | Secretaría de Planificación y Programación Presupuestaria | Sí. | Parcial. | Objetivos, programas estratégicos, metas cuantificadas, indicadores, costos. | www.segeplan.gob.gt |
| México | PND y Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo | 6 años | Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental | Sí. | Sí. | Objetivos, estrategias, prioridades, indicadores, metas, entre otros. | pnd.presidencia.gob.mx |

| Países | ¿Existe oficialmente un PND o equivalente? | Periodo 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? |
|-----------|---|-----------------------|--|---|---|---|--|
| Panamá | Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo | 6 años | Secretaría General del Gabinete Social | Sí. | No. | Objetivos, estrategias de desarrollo, indicadores, metas, entre otros. | www.mef.gob.pa www.concertacion.org.pa |
| Paraguay | Plan Estratégico Económico y Social. PPA | 4 años | Secretaría Técnica de Planificación | Sí. | No. | Misión, objetivos, políticas, ejes estratégicos, ejes de acción, entre otros. | www.stp.gov.py www.presidencia-gov.py |
| Perú | Acuerdo Nacional y Plan Estratégico Sectorial Multianual | 5 años | Ministerio de Economía y Finanzas | Sí. | Sí. | Lineamientos de política, estrategias, metas, indicadores de medición. | www.mef.gob.pe |
| Uruguay | Planes Estratégicos de Gestión (PEG) | 5 años | Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia | Sí. | Sí. | Objetivos de organismos, ministerios, metas cuantificadas, indicadores de eficacia, eficiencia, calidad (algunos), impacto (algunos). | www.cepre.opp.gob.uy |
| Venezuela | Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Marco plurianual de presupuesto | 6 años | Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo | Sí. | No. | Lineamientos económicos, sociales, políticos, territoriales, internacionales. | www.mpd.gob.ve |

Fuente: Normativa vigente y documentación relacionada publicada en diversos sitios web. Información actualizada al primer trimestre de 2007.

cada dependencia y no necesariamente parte integrante de lo que podríamos conceptualizar como un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) en el nivel hacendario o, incluso, en el nivel presidencial.

En efecto, si se piensa en el Estado en su conjunto, siguiendo a Schack (2007d), se llega a lo que se podría denominar cuatro macroprocesos globales en la administración financiera gubernamental:

- i) Planificación estratégica,
- ii) Programación táctica,
- iii) Presupuestación operativa, y
- iv) Evaluación retroalimentadora.

Primero la planificación estratégica debería efectuarse a una escala macro o gubernamental y para un horizonte temporal de largo plazo. La visión de desarrollo del país, el PND y otros planes similares son los

resultados naturales de este proceso. Este, para ser operativo desde la perspectiva de la gestión estatal (y no únicamente de la gestión presupuestaria) y no sólo ser parte del discurso político, debe tener indicadores que permitan medir el logro de los objetivos de desarrollo planteados. Para ello, dichos indicadores deben tener metas objetivas, es decir, valores del indicador que se espera alcanzar en un determinado periodo de tiempo y a un costo estimado definido, el mismo que debe ser compatible con las restricciones económicas globales del país.

Por su parte, en el marco de la consecución de dichos objetivos de desarrollo, existe otro proceso, el cual no es tan general como la planificación estratégica estatal ni tan específico como la presupuestación programática e institucional, y al que se podría denominar como

programación táctica. En ella, en el marco de un escenario fiscal de mediano plazo, se establecen y costean los principales cursos de acción (programas públicos fundamentales) que se espera llevar a cabo por el sector público para lograr los objetivos de desarrollo, indicando las metas anuales a alcanzar (a escala meso o sectorial) para cada indicador en el contexto de un escenario fiscal plurianual y, por lo general, revolvente (móvil).

En este tipo de programación, en la práctica se define qué se quiere lograr en el ejercicio fiscal siguiente y en los subsiguientes y cuántos recursos públicos se destinarán genéricamente a dichos propósitos. Por lo tanto, el resultado central en este proceso es la elaboración de un marco fiscal de mediano plazo (MFMP) y la determinación de los OPA sobre la base de los cuales se estructurará el presupuesto.

El proceso de presupuestación operativa, de periodicidad anual, consiste en especificar con todo detalle (es decir, a una escala micro o institucional, en el nivel de entidad o dependencia) cómo se ejecutarán a lo largo del año fiscal siguiente los cursos de acción previstos tácticamente en el proceso anterior: quién los ejecutará, cómo, cuándo, con qué tipo de recursos, provenientes de qué fuente de financiamiento, a través de qué programa de gasto, etcétera. Y, sobre todo, debe especificarse cómo se comprobará si se está logrando la meta prevista a lo largo de todo el proceso de generación de valor de la acción pública, y no sólo en términos del impacto. Por todo ello resulta fundamental la generación de información sobre el desempeño en el nivel de insumos, procesos, productos y resultados (tanto a partir del manejo de indicadores de desempeño como de evaluaciones más integrales), así como la aplicación de instrumentos, la elaboración de diagnósticos de problemas, la determinación de líneas de base, la formulación de marcos lógicos, la implementación sistemática de métodos de costeo asociados a una contabilidad con base devengada, entre otros.

Finalmente, para promover un análisis y para mejorar la actuación de los tres macroprocesos anteriores,

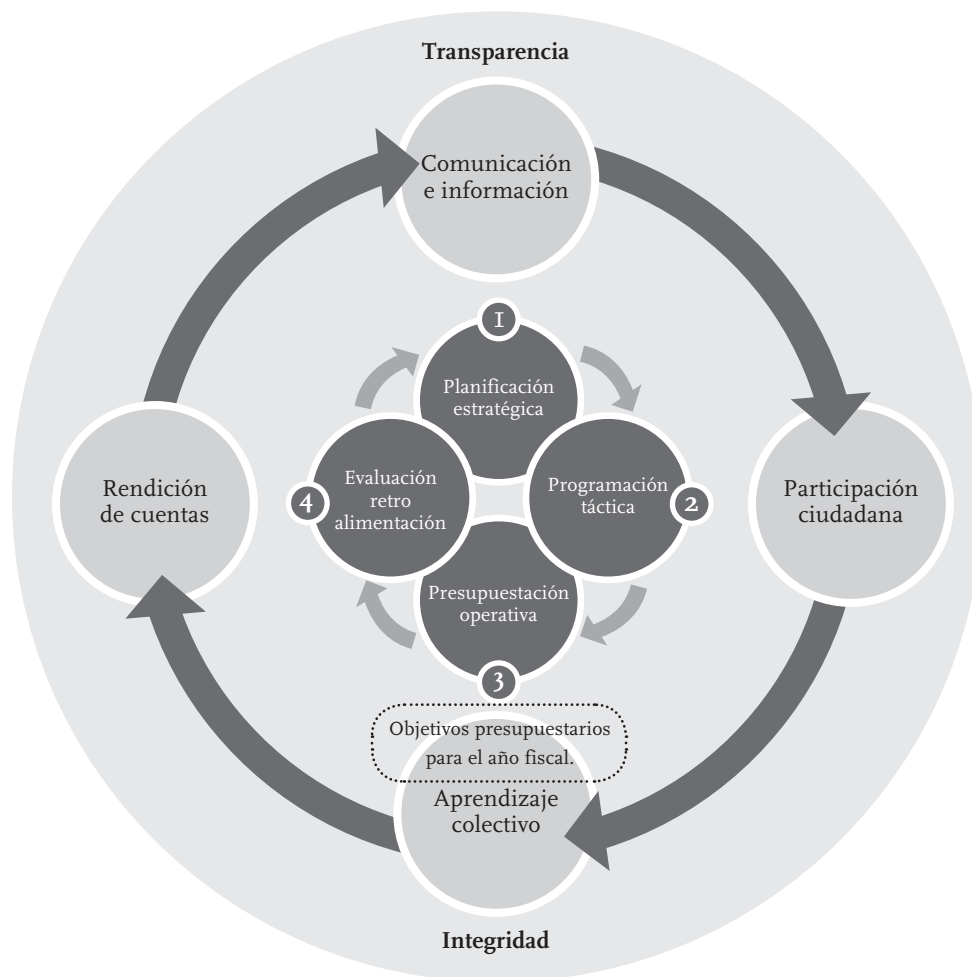
se debería poner en práctica un proceso de evaluación retroalimentadora, que con sus propias especificidades y niveles (macro, meso y micro), debería permitir seguir y controlar el cumplimiento de los OPA y, además, contribuir a verificar el logro de los objetivos estratégicos, tácticos e, incluso, operativos de la administración gubernamental.

La gobernabilidad de un sistema caracterizado por la democracia política, la equidad social, la eficiencia económica, el desarrollo cultural, la integridad territorial y la sostenibilidad ambiental requiere que estos cuatro macroprocesos que determinan la efectividad de la administración financiera gubernamental y su impacto en el nivel de bienestar de la población se desarrollen en un marco general caracterizado por procesos continuos de comunicación e información, participación ciudadana, aprendizaje colectivo y rendición de cuentas, que permitan un escenario de transparencia e integridad que haga posible un desarrollo humano sostenido (Schack, 2007d).

No obstante, la adecuada articulación de los macroprocesos antes referidos dependerá de cómo se sistematiza, procesa, analiza, interpreta, usa y difunde la información, entre otros factores, a lo largo del proceso de toma de decisiones, según cada arreglo institucional. Por lo tanto, surge otra cuestión a resolver: ¿cómo se vinculará en el registro presupuestario la información de objetivos, metas e indicadores? O, en otras palabras, ¿cuál será la estructura y naturaleza de los clasificadores presupuestarios?

Aunque no lo parezca, de dichas clasificaciones dependen las variables que estarán registradas y, por lo tanto, con información disponible para ser monitoreadas y evaluadas durante el proceso presupuestario. En esta línea, el tener una apropiada clasificación programática del presupuesto y su homologación (o mejor dicho, la capacidad de generar información estadística) con estándares internacionales, como el *Manual de Finanzas Públicas* del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001), resulta muy importante.

Gráfico 4. Macroprocesos en la administración financiera gubernamental



Los clasificadores presupuestarios y los sistemas de información

Las preocupaciones más operativas sobre cómo articular el plan y el presupuesto se han reflejado en las distintas técnicas presupuestarias que desde la década de 1960 se han establecido en la mayor parte de los países de la Región, a partir de los sistemas de planificación, programación y presupuestación que se desarrollaron en Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, ya sea por una implementación inadecuada o parcial de sus postulados, por las limitaciones

del enfoque respecto de la flexibilidad necesaria para adecuarse a los cambios en los énfasis de las políticas y prioridades de gasto, por la inexistencia de información detallada sobre los costos de los programas, o por la falta de liderazgo en la implementación de estos cambios que los llevaron a conformar únicamente modificaciones administrativas más que cambios en la forma de organizar y gestionar el presupuesto, no se ha logrado, en general, integrar apropiada y eficazmente la planificación de políticas en el proceso presupuestario, el cual, en todas las experiencias de países latinoamericanos analizadas (con excepción de Brasil y Chile), siguen siendo marcadamente incremental.

Cuadro 34. Algunas técnicas presupuestarias

| Técnica | Propósito | Características | | Limitaciones |
|---------------------------|---|---|--|--|
| Incrementalismo | Coordinación de decisiones presupuestarias con participación de múltiples actores en un periodo limitado de tiempo. | Asignaciones pasadas, división temática. | Restricción presupuestaria fuerte. | Ineficiencia en la asignación de recursos, rigidez. |
| Presupuesto por programas | Eficiencia en la asignación del gasto y la vinculación con la planificación. | Comprehensividad horizontal, comparación de paquetes alternativos de gastos con niveles de actividad. | Restricción presupuestaria fuerte, análisis de política, indicadores de actividad. | Rigidez en los gastos, aumento de costos de corrección de errores, medición de niveles de actividad. |
| Presupuesto base cero | Eficiencia en el uso de recursos para logro de objetivos programáticos. | Comprehensividad, racionalidad conceptual, diseño operativo, niveles de financiamiento. | Priorización de objetivos de política, objetivos claros. | Análisis ahistórico, multiplicación de conflictos, falta de tiempo para análisis revierte a presupuestación tradicional. |

Fuente: Guzmán (2005).

En efecto, el presupuesto base cero, el presupuesto por desempeño¹, el presupuesto por programas y el presupuesto incremental (a partir de un presupuesto por partidas institucionales y por objeto del gasto²), fueron técnicas que se emplearon en distintos momentos de la historia reciente de los países latinoamericanos. Sin embargo, su aplicación no ha logrado modificar sustantivamente los procesos de trabajo ni alinear los incentivos de los distintos actores para que se enfoquen en el logro de fines en lugar de en la ejecución de medios.

Asimismo, tampoco han modificado las interacciones que se dan, especialmente, entre los “guardianes del tesoro” (los ministerios de Hacienda) y los “defensores de programas” (agencias de gasto) en un juego repetitivo como es el proceso presupuestario (Tavares y Beretta, 2006), que trata de minimizar el conflicto y tiene un alto contenido de economía política, y en el cual las asignaciones de recursos para cada programa

o sector se determinan anualmente como resultado de un complejo proceso de negociación.

Sin perjuicio de reconocer esta realidad, es preciso señalar que en todos los países que se ha analizado, se ha avanzado en el desarrollo de clasificadores de ingresos y gastos comunes para todos los organismos del presupuesto, comprendiendo tanto los gastos corrientes como los de capital. La implementación de tales clasificadores presupuestarios, ha permitido contar con un instrumento que permita la uniformidad, el ordenamiento y la interrelación de la información sobre las instituciones públicas (relativa a sus finalidades y funciones), así como de los ingresos y gastos, que son previstos en el presupuesto público. Es decir, el clasificador ha facilitado la homogeneidad de las transacciones financieras y el análisis de la política fiscal, así como la ejecución, la modificación, el control y la evaluación del presupuesto.

1. Permite determinar las asignaciones presupuestarias sobre la base de volúmenes de trabajo anticipados y costos unitarios promedio de los principales productos, generalmente intermedios. Su principal debilidad es que se centra en las tareas y no presta atención a los objetivos y a la selección de alternativas de solución a los problemas; por lo tanto, deja de lado los resultados intertemporales de las políticas (BM, 1998).

2. Como señala el BM (1998), la gestión presupuestaria “por partidas” es de por sí una reforma que nació a fines del siglo XIX, ante la preocupación de que la falta de controles adecuados en los gastos estuviese contribuyendo a crear un entorno en el que se avizoraba un creciente peligro de corrupción.

En la mayor parte de los países latinoamericanos analizados se ha implementado un Sistema Integrado de Información Financiera que contiene elementos interrelacionados, interactuantes e interdependientes que, debidamente ordenados y coordinados entre sí, buscan una mayor transparencia y eficiencia en la administración de los fondos públicos. Dichos elementos son, entre los más importantes: planificación, banco de proyectos, presupuesto, contabilidad gubernamental, tesorería, deuda pública y administración de personal, los que están regidos por principios y normas técnicas destinadas a orientar e instruir a las instituciones públicas.

Generalmente, estos sistemas de administración financiera están estructurados como un sistema integral, único y uniforme. El órgano rector del sistema tiene la atribución exclusiva para autorizar, en casos excepcionales, la aplicación de criterios técnicos diferentes a los principios y normas técnicas establecidos. Por lo tanto, estos instrumentos logran que las acciones en materia de administración financiera propicien eficiencia, eficacia y transparencia en la obtención y empleo de los recursos del Estado; desarrollen sistemas que generen información oportuna y confiable sobre las operaciones; fomenten la utilización de técnicas modernas para la investigación y la gestión financiera; y empleen a personal idóneo en administración financiera y promuevan su especialización y actualización (Castillo, 2003).

Siempre el ingreso de información se realiza por parte de los organismos en forma descentralizada y la información es controlada en el nivel central por la autoridad técnica presupuestaria. Estos sistemas, por lo general, están asociados a un sistema de presupuesto que registra los ingresos y gastos planeados en la formulación presupuestaria y luego durante la ejecución, desarrollando sistemas específicos para los proyectos de inversión y módulos de contabilidad gubernamental, en vista de la vinculación existente entre los clasificadores presupuestarios y el plan de cuentas gubernamental.

La característica básica de estos Sistemas de Información para la Administración Financiera (SIAF y similares) es la centralización normativa y la descentralización operativa. La centralización normativa le compete al ministerio de Hacienda o institución similar y la descentralización operativa implica que la responsabilidad de las operaciones financieras en el proceso administrativo la tienen las unidades ejecutoras. En general, dicho sistema busca establecer:

- Mecanismos de coordinación de la administración financiera entre las instituciones públicas para implantar los criterios de economía, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;
- Procedimientos para generar, registrar y proporcionar información financiera útil, adecuada, oportuna y confiable para la toma de decisiones y para la evaluación de la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;
- Responsabilidad propia de la dirección superior de cada entidad del sector público en la implantación, mantenimiento, actualización y supervisión de los elementos competentes del sistema de administración financiera integrado; y
- Requerimientos de participación activa y coordinada de las autoridades y las unidades ejecutoras del sector público en los diversos procesos administrativos derivados de la ejecución del SIAF.

En general, la evidencia muestra que los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, tributario y patrimonial conforman en un sentido amplio la administración financiera del sector público. Dichos sistemas están interrelacionados y cada uno de ellos actúa bajo la coordinación del órgano rector. La eficiencia global de la administración financiera gubernamental depende del nivel de integración y comunicación de información entre dichos sistemas.

Cuadro 35. Sistemas de información financiera

| País | Órgano rector del sistema presupuestario | Sistema de información presupuestaria y/o financiera | Base legal |
|--------------------|---|--|---|
| Argentina | Oficina Nacional de Presupuesto (ONP, Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda) | Sistema Integrado de Administración Financiera (SIDIF) | - Ley N.º 24.156 (1993) - Ley N.º 11.672 (1969) |
| Bolivia | Viceministerio de Presupuesto y Contaduría (VMPC, ministerio de Hacienda) | Sistema Integrado de Información Financiera y Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIIF-SIGMA) | - Ley N.º 1.178 (1990) - Decreto Supremo N.º 26.455 (2001) |
| Brasil | Secretaría de Presupuesto Federal (SOF, ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión) | Sistema Integrado de Administración Financiera y Sistema Integrado de Datos Presupuestarios (SIAFI-SIDOR) | - Ley N.º 4.320 (1964) - Ley N.º 8 (1990) - Ley N.º 101 (2000) - Ley N.º 10.180 (2001) |
| Chile | Dirección de Presupuestos (Dipres, ministerio de Hacienda) | Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) | - Decreto Ley N.º 1.263 (1975) - Ley N.º 18.591 (1986) |
| Colombia | Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y Departamento Nacional de Planeación (Inversión) | Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) | - Ley N.º 819 (2003) - Decreto N.º 111 (1996) |
| Costa Rica | Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN, ministerio de Hacienda) | Sistema Integrado de Administración Financiera (SIGAF) | - Ley N.º 8.131 (2001) |
| Ecuador | Subsecretaría de Presupuestos (SP, ministerio de Economía y Finanzas) | Sistema Integrado de Gestión Financiera y Sistema de Administración Financiera (SIGEF-SAFI) | - Decreto N.º 1429 (1977) - Ley 18 (1992) - Ley TROLE I (2000) - Ley RO 337 (2000) |
| El Salvador | Dirección General de Presupuesto (DGP, ministerio de Hacienda) | Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) | - Ley AFI N.º 516 (1995) |
| Guatemala | Dirección Técnica de Presupuesto (DTP, ministerio de Finanzas Públicas) | Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) | - Decreto N.º 101 (1997) |
| México | Subsecretaría de Egresos (SSE, Secretaría de Hacienda y Crédito Público) | Sistema Integral de Administración Financiera Federal y Sistema Integral de Control de la Gestión Presupuestaria (SIAFF-SIGGP) | - LPCGF (1976) |
| Panamá | Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA, ministerio de Economía y Finanzas) | Sistema de Información Financiera (SIAFPA) | - Ley N.º 20 (2002) - Ley N.º 61 (2002) |

| País | Órgano rector del sistema presupuestario | Sistema de información presupuestaria y/o financiera | Base legal |
|-----------|--|--|--|
| Paraguay | Dirección de General de Presupuesto (DGP, ministerio de Hacienda) | Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) | - Ley N.º 1.535 (1999) |
| Perú | Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP, ministerio de Economía y Finanzas) | Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) | - Ley N.º 27.209 (1999) - Ley N.º 28.112 (2004) |
| Uruguay | Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP, ministerio de Economía y Finanzas) y Contaduría General de la Nación | Sistema Integrado de Información Financiera y Sistema de Información Presupuestaria (SIIF-SIP) | - Ley N.º 17.213 - Ley N.º 194 (1997) |
| Venezuela | Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE, ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas) | Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF) | - LOAFSP G.O. 38.198 (2005) Ley N.º 37.029 |

Fuente: Diversos sitios web. Información al primer trimestre de 2007.

La articulación en el nivel institucional y nacional

El presupuesto es un instrumento de gestión que sirve tanto a las instancias operativas como estratégicas del gobierno, pues no sólo es un instrumento fundamental de programación económica y social, sino también un instrumento de gobierno y administración. En tal sentido, pensar en alinear exactamente cada categoría presupuestaria con cada objetivo, como algunos países han tratado de hacer a través de un conjunto de matrices de desempeño programático, es una tarea enorme y no necesariamente útil. Pero, además, esta realidad instrumental del presupuesto implica que la articulación con el plan se da en cada nivel jerárquico de organización bajo distintos mecanismos.

En efecto, es interesante ver cómo el grado de articulación entre el plan y el presupuesto se incrementa a medida que el nivel de abstracción y agregación se reduce. De hecho, el alto nivel de integración entre el plan operativo anual y el presupuesto de la entidad es un resultado cotidiano en muchas organizaciones públicas. En verdad, esto se verifica con mayor nitidez en las entidades públicas calificadas por autores como Cortázar

(2007) como islas de excelencia (que en realidad son conjuntos de archipiélagos), presentes en mayor o menor medida en todos los países de la Región.

La articulación entre lo que uno quiere hacer (la planificación) y los medios de que dispone para hacerlo (la presupuestación) son como las dos caras de una misma moneda. Se trata de procesos técnicos inseparables: si una planificación está bien hecha, no puede dejar de considerar cómo y con qué medios hará realidad lo que persigue; y si un presupuesto está bien hecho, no puede dejar de considerar los fines que quiere alcanzar con los medios que ejecuta.

Sin embargo, a medida que se asciende en el nivel de agregación y abstracción (en el nivel de país, por ejemplo), las relaciones de interacción e iteración se complejizan y las diferencias entre el plan y el presupuesto se hacen más evidentes:

- El proceso presupuestario siempre es explícito, jerarquizado, cronogramado y legalizado, en tanto que el proceso de planificación no. Muchas veces, ni siquiera en nuestros países es un sistema administrativo formal dentro de la burocracia (como en el caso de Perú);

- El presupuesto es un instrumento de corto plazo, generalmente anual, en tanto que el plan, usualmente, es de largo plazo, pues contempla un horizonte temporal mucho mayor que el año calendario;
- El presupuesto asigna recursos y responsabilidades claras entre los gestores, pues normalmente tiene un marcado componente institucional en su elaboración y en los artículos de la Ley de Presupuesto se establece, muchas veces, un sinnúmero de directrices, no sólo sobre temas presupuestarios sino de gestión pública en general. El plan, en cambio, tiene una perspectiva usualmente más programática y, dado su nivel de agregación, el logro de los objetivos que plantea requiere altos niveles de coordinación intersectorial cuyos costos de transacción, debido a los arreglos institucionales existentes y las capacidades de los actores, son siempre muy elevados;
- El presupuesto es generalmente aprobado por una ley del Congreso de la República, por lo cual no siempre el Poder Ejecutivo tiene control sobre él, ya que depende de cada escenario político y de las facultades que cada Constitución le brinda. El plan, en cambio, normalmente es aprobado por la rama ejecutiva del gobierno, y el Parlamento lo conoce porque se le suele presentar junto con el proyecto de Ley de Presupuesto (aunque en países como Brasil, también lo aprueba);
- El componente de economía política del presupuesto es más importante que en el caso del plan. Dados los arreglos institucionales existentes, usualmente los actores principales y sus funciones en la elaboración del plan no son los mismos que en el caso del presupuesto;
- La rama judicial, con sus sentencias, muchas veces altera las decisiones presupuestarias y sus efectos sobre la realidad, pero por definición nunca se pronuncia sobre los planes (pues no son todavía “realidad”);
- La sociedad civil ha ido aprendiendo que lo que no está en el presupuesto (lo diga quien lo diga) es una ilusión, propia del discurso político respecto del deseo de hacer “algo”, pero sólo el tener los créditos presupuestarios asignados otorga una probabilidad mayor a cero que ese “algo” se haga realidad si la normativa vigente lo permite y la capacidad de gestión existe, la cual, por cierto, muchas veces se presupone incorrectamente;
- A lo largo de la historia reciente, el presupuesto siempre ha existido. En cambio, hasta por razones ideológicas, el plan a veces no existe, y se confunde la planificación con la existencia de un organismo, documento o instrumento y no se toma como una función natural del gobierno que constituye el anticiparse a los acontecimientos, pensar antes de actuar y optar conscientemente entre cursos de acción alternativos en condiciones de escasez de recursos;
- Dados los reducidos niveles de integración y el hecho de que el presupuesto termina organizando, junto con el sistema de control, la estructura de incentivos esencial en la administración pública, el plan es visto como una formalidad administrativa, un mero trámite que hay que cumplir porque la normatividad así lo exige, y no como un instrumento de gestión, como sí es visto el presupuesto. En los casos en que no existe un mandato imperativo, muchas veces ni siquiera hay plan);
- La perseverante, aunque no por eso calificada, elaboración del presupuesto año tras año, mediante una nomenclatura propia y sofisticada (cadenas presupuestarias y códigos, entre otros elementos), ha creado una burocracia relativamente estable en los ministerios de Hacienda o instituciones similares, frente a la volatilidad del recurso humano en el resto de la rama ejecutiva, incluyendo los órganos rectores de planificación;
- La cantidad de información para elaborar un presupuesto (dada su marcada tendencia incremental), está por lo general más a la mano que la que se necesita para estructurar apropiadamente un plan operacional. Lo mismo sucede para identificar indicadores de desempeño y sus metas a alcanzar;
- La cantidad, la composición y la calidad de los técnicos y los funcionarios adecuadamente familiarizados con los conceptos presupuestarios dentro de la administración pública es normalmente superior a aquellos verdaderamente capacitados en

la estructuración de políticas y programas, marcos lógicos y otros conceptos e instrumentos propios de la planificación. El presupuesto resulta ser un proceso tan estable (inercial), que al no plantear modificaciones sustantivas sino más bien marginales y hacerse tan recurrente (de manera periódica y sistemática) hace que la administración pública haya aprendido plenamente la mecánica operativa para elaborarlo;

- La elaboración del plan (que requiere necesariamente un enfoque multidisciplinario) se realiza muchas veces de cara al ciudadano, al tratar de explicitar objetivos y metas de política que sean fácilmente comprensible por los distintos actores políticos, sociales y económicos. En cambio, el presupuesto, que normalmente pertenece al mundo de las ciencias económicas y contables, se estructura usando una terminología propia de un “gremio profesional de especialistas”. En las universidades enseñan cómo planificar, lo que es común en el sector privado, y esta experiencia se puede trasladar fácilmente al sector público (de hecho, los métodos de planificación actualmente más usados en el sector público provienen de desarrollos propios del sector privado). En cambio la nomenclatura para presupuestar en el sector público es propia, no muy parecida a los términos usados en la esfera privada y no se enseña en los programas universitarios.

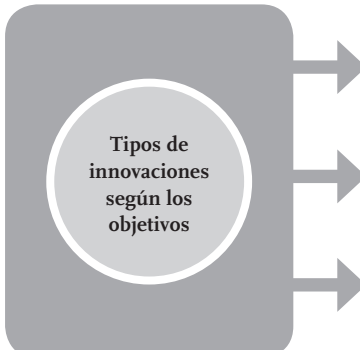
En este escenario, resulta claro que la integración del presupuesto y el plan requieren de un espacio común, en el cual se pueda conciliar la naturaleza propia de cada proceso. Parecería que un marco fiscal de mediano plazo es la arena para conciliar el corto y largo plazo, los deseos de gasto y las posibilidades de ingreso en un escenario intertemporal con una perspectiva mayor a la anualidad. Al menos, esto nos indica la experiencia de países como Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Estados Unidos, entre otros.

El marco fiscal del mediano plazo

Tal como se ha indicado, la creciente demanda de efectividad en la acción pública por parte del mandante fundamental, el ciudadano, hace que los procesos presupuestarios deban complementar la disciplina de los agregados fiscales con la eficacia en la asignación de los recursos a las prioridades de política fundamentales y con la eficiencia operacional en la entrega de servicios.

En esa dirección han avanzado muchos países de la Región. De hecho, en los últimos años se ha producido un intenso diseño, formalización legal e implementación de un conjunto de innovaciones presupuestarias, las cuales según los objetivos que persiguen, han sido clasificadas por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (2004) en:

- i) Objetivos macroeconómicos, en cuyo segmento se ubican innovaciones tales como la implementación de reglas macrofiscales (numéricas, de procedimiento y de transparencia), la estimación explícita de pasivos contingentes y gastos tributarios, la creación de fondos de estabilización fiscal y los procesos de programación multianual;
- ii) Objetivos de políticas, cuya esfera abarca los procesos de planificación estratégica, evaluación de programas, medición de resultados, gobierno electrónico y presupuestos participativos; y
- iii) Objetivos operacionales, como la suscripción de convenios de gestión, creación de agencias autónomas, externalización al mercado en la provisión de bienes y servicios y mayor discrecionalidad gerencial para optimizar los procesos productivos dentro del sector público.

Cuadro 36. Sistemas de información financiera


| | Objetivos estratégicos | Objetivos básicos | Instrumentos |
|---|---|---|---|
| Objetivos macroeconómicos | Objetivos de políticas | Desempeño operacional y responsabilidad (<i>accountability</i>) | Objetivos macroeconómicos |
| Objetivos de políticas | Desempeño operacional y responsabilidad (<i>accountability</i>) | Objetivos de políticas | Objetivos de políticas |
| Desempeño operacional y responsabilidad (<i>accountability</i>) | Desempeño operacional y responsabilidad (<i>accountability</i>) | Desempeño operacional y responsabilidad (<i>accountability</i>) | Desempeño operacional y responsabilidad (<i>accountability</i>) |

Fuente: ILPES (2004).

Dentro de estas innovaciones, quizá la más importante para lograr una vinculación armónica y sinérgica entre los procesos de planificación y presupuestación es justamente la programación multianual, proceso que se traduce en la construcción de un marco fiscal de mediano plazo. Este es el resultado de un proceso estratégico de proyección y priorización del 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.

Parafraseando a Moreno (2005), se puede concluir que el MFMP es un continuo trabajo de evaluación, ajuste y priorización, en el marco de un ejercicio comprensivo de traducción de la visión de país y objetivos compartidos que contempla la política gubernamental (por ejemplo, a través del PND), de metas financieras y no financieras que revelan una estrategia de acción intertemporal. Al trascender el año fiscal corriente, permite 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.

Un MFMP estimula a las autoridades políticas a pensar más allá del ejercicio fiscal, impone un freno a un desmedido crecimiento de gastos y su impacto intertemporal e induce una mayor precaución al tomar decisiones que influyen en el nivel de ingresos y gastos

futuros, reduce la incertidumbre en el comportamiento presupuestario, permite reorientar los ahorros que se producirán en el futuro hacia las prioridades gubernamentales presentes, facilita el seguimiento de programas y proyectos cuya ejecución trasciende el año y promueve, por lo tanto, la aplicación de procesos de planificación estratégica y de una gestión orientada a resultados, entre otros beneficios que se pueden mencionar (Martinere, 2007).

Un MFMP no es un sistema que preasigna legalmente techos anuales de gasto por sector, función o cualquier otra categoría presupuestaria para los años venideros, como puede suceder en el caso de un presupuesto plurianual legalmente aprobado, dado que bajo un MFMP se mantiene el principio de 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.

Un presupuesto plurianual en estricto rigor, si bien reduce en gran medida la incertidumbre propia del proceso anual, al comprometer formalmente asignaciones presupuestarias para los siguientes ejercicios fiscales, genera mayores restricciones a las ya existentes, al incrementar la rigidez presupuestaria (ante, por ejemplo, la necesidad de efectuar ajustes como consecuencia de menores ingresos percibidos) y reducir los grados

de libertad de las autoridades fiscales y políticas (para introducir nuevas iniciativas de gasto o cambiar las prioridades en la política pública, por ejemplo). Aunque su implementación puede reducir el trabajo de elaboración anual presupuestaria en toda la administración pública, por lo general se requieren importantes modificaciones legales e, incluso, constitucionales, razón por la cual, al parecer, resulta preferible y más práctico tratar de aprovechar las ventajas de un presupuesto plurianual pero por medio de un instrumento más flexible: el MFMP.

De hecho, en la medida que el marco sea una restricción fuerte, creíble y estable para los actores, como las agencias de gasto o los defensores de programas (Tavares y Beretta, 2006), y contenga reglas fiscales (numéricas, de procedimiento y de transparencia) aceptadas por ellos, puede coadyuvar eficazmente a resolver, entre otros problemas, el endeudamiento estratégico, el ciclo electoral o el corto horizonte temporal de las autoridades políticas, que son inherentes al proceso presupuestario. Esto puede lograrse al promover reasignaciones estratégicas de gasto de mediano plazo, interiorizar el costo de oportunidad futuro de decisiones de gasto presentes y cambiar la percepción que cada uno de los actores tiene (y que exacerba las demandas de gasto) respecto de que su intención de gasto es tan pequeña comparada con el total que de ser aprobada no afectaría el resultado agregado, lo que aumenta los costos de transacción asociados a un proceso colectivo de distribución de recursos.

Asimismo, desde la perspectiva de la eficiencia y efectividad, un MFPM contribuye a la provisión, a costos razonables, de bienes y servicios públicos por las entidades estatales, al modificar en parte las asimetrías de información que existen entre los asignadores y ejecutores de los recursos en materia de costos promoviendo mecanismos de diálogo y coordinación (de abajo hacia arriba y, también, de arriba hacia abajo) y al dar predicciones a las agencias respecto del volumen de recursos que podrían esperar en los próximos años de no mediar cambio alguno en las prioridades de política o en el entorno. De esta manera, se genera una reducción de la propensión marginal a incluir nuevos gastos en el

presupuesto sin evaluar previamente el grado de eficiencia e, incluso, pertinencia de las políticas en curso.

En general, un MFMP contiene, por lo menos, tres elementos fundamentales que lo caracterizan y que permiten confeccionar una taxonomía generacional respecto de este instrumento:

- i) Un marco agregado de recursos, determinado de arriba hacia abajo, consistente con la sostenibilidad de las finanzas públicas y las prioridades generales de la política gubernamental, que incluye metas cuantitativas en el nivel macroeconómico (inflación, producto, depreciación) y fiscal (ingreso, gasto y financiamiento, según una clasificación económica);
- ii) Un conjunto de estimaciones de costo, construidas de abajo hacia arriba, respecto de la estrategia de acción programática intertemporal que cada sector del gobierno tiene previsto realizar para alcanzar dichas prioridades generales de la política; y
- iii) Un mecanismo de interacción y coordinación que promueve un proceso de toma de decisiones sobre la base del diálogo y la cooperación.

En este sentido, podríamos clasificar los distintos marcos fiscales en tres tipos:

- i) Los de primera generación, que sólo se circunscriben a la parte global y general especificando los grandes agregados macrofiscales y declaraciones de política pública gubernamental;
- ii) Los de segunda generación, que, además, incluyen especificaciones de gasto siguiendo clasificaciones sectoriales y funcionales (es decir, estableciendo para los principales gastos no solamente su contenido de naturaleza económica, sino también quién los ejecutará y para qué propósito) para cada uno de los años comprendidos en el marco; y
- iii) Los de tercera generación, que se caracterizan por incluir indicadores de desempeño de producto y resultado (especialmente de este último tipo) como corolario de la programación no financiera que subyace a la financiera, y especifican, incluso, las metas de los principales proyectos de inversión y actividades que contiene el presupuesto (Schack, 2004).

Finalmente, como bien lo plantea Martierene (2007), las funciones básicas de un MFMP son prevenir, asignar, limitar y corregir.

- i) Función preventiva: durante los inicios del proceso de preparación del MFMP, 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 fuentes de financiamiento y otras con presiones provenientes del sector de gastos, retrasos en los programas o proyectos, conflictos de objetivos, etcétera. Seguramente, el no encarar a tiempo la solución de estos problemas ocasionará perjuicios no deseados al Estado;
- ii) Función asignativa: la programación de mediano plazo permite realizar, con un horizonte más amplio que el 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;
- iii) Función limitativa: una vez elaborado, la distribución del gasto plurianual, por entidades, programas, subprogramas, proyectos, fuentes de financiamiento y grupos o subgrupos sirve para conocer hasta dónde es posible pronunciarse a favor de nuevos gastos con incidencia en ejercicios futuros;
- iv) Función correctiva: una vez implementado el MFMP 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.

Experiencias en América Latina

Los países latinoamericanos han elaborado marcos fiscales de mediano plazo con diferentes grados de complejidad y cobertura. Para ello, se estiman un conjunto de variables macroeconómicas significativas que expresan el contexto de la política económica y social de cada país —como el producto interno bruto (PIB), la balanza de pagos, el consumo, la inversión, los precios, los salarios, las tasas de interés, el tipo de cambio, el empleo, etcétera— con base en sus expectativas para poder adecuar los objetivos, las metas y la asignación de recursos de los programas y presupuestos formulados.³

En general se señala que es necesario establecer reglas macrofiscales que impongan límites presupuestarios a escala global para varios años con el fin de moderar las demandas presupuestarias de los organismos en el año presente, lo que contribuye a preservar la solvencia del sector público y reduce los sesgos no deseados en la conducción de la política fiscal (volatilidad, carácter procíclico, exceso de déficit, inequidad intergeneracional, entre otros).

3. En ese sentido, la política fiscal debería considerar un marco plurianual, basado en un horizonte de largo plazo definido sobre la base de un equilibrio estructural, con reglas que aseguren el control de las finanzas públicas a mediano plazo, y un nuevo régimen de planificación presupuestaria, basado en la asignación plurianual.

Cuadro 37. Marcos macroeconómicos y fiscales de mediano plazo

| Pais | ¿Existe un marco fiscal de mediano plazo o similar? | ¿Cuál es el horizonte temporal? | ¿Cuándo se revisa y actualiza? | ¿Existen proyecciones macroeconómicas? | ¿Existen proyecciones de variables sociales (educación, salud, pobreza, otros) | ¿Existen indicadores de desempeño y metas por políticas sectoriales? | ¿Está publicado en la web? | ¿Existe una referencia explícita en relación con el PND, la Estrategia de Superación de la Pobreza, el Acuerdo Nacional o equivalente? |
|-------------|---|---------------------------------|--------------------------------|--|--|--|----------------------------|--|
| Argentina | Existe el marco presupuestario plurianual. | 3 años | II Trimestre | Sí. | No. | Parcial. | Sí. | Sí. |
| Bolivia | No. | | | | | | | |
| Brasil | Existe el PPA que se incluye en el proyecto de Ley de Presupuesto Anual. | 4 años | III Trimestre | Sí. | Sí. | Sí. | Sí. | Sí. |
| Chile | No. | | | | | | | |
| Colombia | Existe el MFMP. | 10 años | II Trimestre | Sí. | No. | No. | Sí. | Sí. |
| Costa Rica | Existe un MFMP dentro de la Exposición de motivos del Presupuesto Anual. | 3 años | III Trimestre | Sí. | No. | Parcial. | Sí. | Sí. |
| Ecuador | Existe un marco plurianual de presupuesto y un documento de programación macroeconómica. | 4 años | II Trimestre | Sí. | Sí. | Parcial. | Sí. | Sí. |
| El Salvador | No. | | | | | | | |
| Guatemala | Existe el marco presupuestario multianual. | 3 años | II Trimestre | Sí. | No. | Parcial. | Sí. | Sí. |
| México | Existe un marco macroeconómico de acuerdo con los criterios generales de política económica que forma parte del proyecto de Ley de Egresos. | 6 años | II Trimestre | Sí. | Parcial. | No. | Sí. | Sí. |
| Panamá | Existe un informe económico anual. | 3 años | II Trimestre | Sí. | Parcial. | No. | Sí. | Sí. |
| Paraguay | Existe el marco de presupuesto plurianual. | 3 años | III Trimestre | Sí. | Parcial. | Sí. | Sí. | Sí. |
| Perú | Existe el marco macroeconómico multianual. | 3 años | III Trimestre | Sí. | Sí. | Parcial. | Sí. | No |

| País | ¿Existe un marco fiscal de mediano plazo o similar? | ¿Cuál es el horizonte temporal? | ¿Cuándo se revisa y actualiza? | ¿Existen proyecciones macroeconómicas? | ¿Existen proyecciones de variables sociales (educación, salud, pobreza, otros)? | ¿Existen indicadores de desempeño y metas por políticas sectoriales? | ¿Está publicado en la web? | ¿Existe una referencia explícita en relación con el PND, la Estrategia de Superación de la Pobreza, el Acuerdo Nacional o equivalente? |
|-----------|---|---------------------------------|--------------------------------|--|---|--|----------------------------|--|
| Uruguay | Existe el presupuesto plurianual. | 5 años | I Trimestre | Sí. | No. | No. | Sí. | Sí. |
| Venezuela | Existe el marco plurianual de presupuesto. | 3 años | III Trimestre | Sí. | No. | No. | No. | Sí. |

Fuente: Normativa vigente y documentación relacionada publicada en diversos sitios web.

Según parece, El Salvador y Bolivia no elaboran un MFMP macroeconómico. En estos países, la definición de techos presupuestarios y los lineamientos de política presupuestaria se maneja oficialmente en un escenario no mayor a un año fiscal, lo cual no significa necesariamente que no existan documentos de trabajo internos, ni formales ni oficiales, que contengan proyecciones macrofiscales generadas a mediano plazo.

Como conclusión, podríamos sugerir la existencia de tres grupos de países, en relación con el nivel de desarrollo (cobertura y complejidad) de sus instrumentos de programación macrofiscal:

- i) Aquellos de primera generación, como Panamá y Venezuela;
- ii) Los de segunda generación, como Colombia y Perú; y
- iii) Los de tercera generación, como Brasil y Argentina.

No obstante, es preciso destacar que esta clasificación se presenta únicamente con fines ilustrativos, pues confeccionar una taxonomía de MFMP y catalogar los países de acuerdo con ella resulta una tarea bastante compleja que excede los límites de este estudio, dada la heterogeneidad que exhiben entre sí los instrumentos de programación fiscal en la Región.

En efecto, puede ser que, en forma estricta, un marco sea de primera generación, pero las características de los de segunda y tercera generación estén presentes en otros instrumentos (como en el caso de Chile); o que la naturaleza de los recursos asignados al marco sea legal y normativa (como en Uruguay) y no indicativa; o que

el horizonte temporal de planeamiento sea fijo (como en el caso de Venezuela) en lugar de móvil (revolvente); o que el país se encuentre inmerso en un proceso de cambio constitucional tan grande (como Ecuador) que los procesos de planificación y presupuesto sean integralmente revisados y, en consecuencia, la existencia o no de un marco durante ese proceso de transición sea diferente en relación con lo que ocurre dentro de un periodo de estabilidad institucional; o que el marco exista, pero los distintos actores en los procesos de decisión no se hayan apropiado de él debido a que ha sido fruto de las exigencias de la cooperación internacional; o que el nivel de participación de las agencias de gasto en la determinación de las asignaciones interanuales haya sido muy grande, o casi inexistente; o que el marco sea más maduro (según el número de años continuos de existencia y aplicación), entre otras consideraciones que complican la realización de segmentaciones precisas y concluyentes.

A su vez, es preciso señalar que las reglas macrofiscales varían considerablemente de un país a otro en cuanto a la variable que se fije como objetivo, la cobertura institucional y el método que se utilice para implementarlas.

La mayor parte de los países han optado por aprobar reglas fiscales que, en general, establecen cierta relación entre el déficit fiscal y el PIB. Algunos han ido más allá, comprometiendo el nivel de endeudamiento. Sólo Chile ha avanzado en la determinación de una regla de balance estructural.

En los últimos años se han intentado implementar reglas fiscales, orientadas principalmente a restringir los niveles de déficit de las cuentas públicas, mediante acuerdos para cumplir con las restricciones numéricas y modificaciones de los procesos presupuestarios y, en menor medida, se ha considerado la implementación profunda de reglas que aumenten la transparencia de la información.

Finalmente, cabe señalar que, en general, a pesar de los adelantos en materia de programación presupuestaria, las reglas de política fiscal vigentes en muchos países de la Región latinoamericana aún tienden a privilegiar las metas de corto plazo, no superan el ciclo anual y no contienen cláusulas que permitan hacer frente a las situaciones imprevistas que se producen en forma reiterada.

Si bien es cierto que el MFMP es el mecanismo de encuentro natural entre el proceso de planeamiento y el de presupuestación, entre el plan y las políticas plurianuales y la gestión pública y financiera anual, operativamente esta vinculación se produce en la primera de las fases del ciclo presupuestario, la formulación (anual), cuando el primer año del marco es detallado para conformar la proforma presupuestaria.

La formulación del presupuesto

La articulación entre los planes y los presupuestos, entre la escala macro, meso y micro, entre las prioridades nacionales, las estrategias programáticas (sectoriales y territoriales) y las misiones institucionales requiere, como bien lo sugiere Schack (2007a), de procesos de trabajo (con actores y roles asociados), espacios institucionales de interacción concretos y herramientas específicas (metodologías, instrumentos y sistemas de información) que permitan hacer realidad dicha articulación. No son suficientes, como se suele presentar en los distintos

países, los instructivos, las directivas y hasta las leyes en las cuales se regula tal integración.

En suma, la articulación entre los planes y los presupuestos se da en el marco de un complejo proceso de armonización en el cual la atención de las preferencias ciudadanas, las consideraciones de la economía política, las propuestas técnicas y las capacidades de gestión están en continua interacción, en un contexto en el cual el sistema político de gobierno es particularmente relevante.⁴

Todos los países latinoamericanos analizados tienen un sistema político presidencialista y, en todos los casos, el año fiscal corre con el año calendario (del 1 de enero al 31 de diciembre) y el presupuesto es anual, salvo en Uruguay, donde constitucionalmente es quinquenal (aunque de operación anual). El periodo de gobierno de Venezuela y México es de seis años; en Bolivia, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay, de cinco años, y en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala y Panamá, de cuatro años.

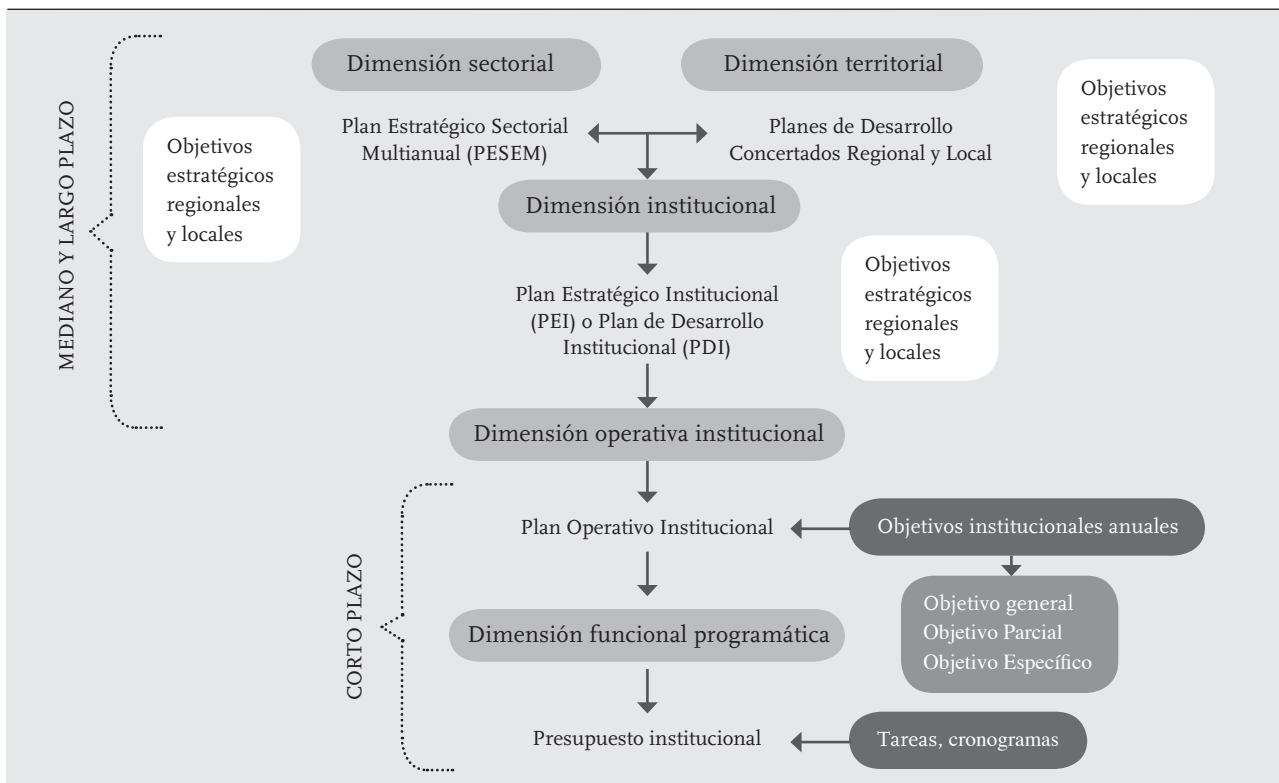
En el proceso presupuestario, como en cualquier juego repetitivo, los jugadores deberán interactuar en distintos momentos del tiempo. Dependiendo de las reglas y espacios que guíen la interacción, se podrá promover un mejor o peor arreglo institucional para vincular la planificación y la presupuestación.

En tal sentido, quizá una manera de institucionalizar esta armonía y avanzar hacia una gestión enfocada al logro de fines fiscalmente sostenibles, sería establecer explícita, formal y sistemáticamente los procesos de trabajo y la realización de compromisos en la programación y formulación presupuestaria, la cual, evidentemente, podrá ser más o menos compleja de acuerdo con el tamaño y la composición del presupuesto.

En términos generales, siguiendo a Schack (2007b), se puede intentar una propuesta de estructura ideal del ciclo presupuestario en ocho etapas (Gráfico 5).

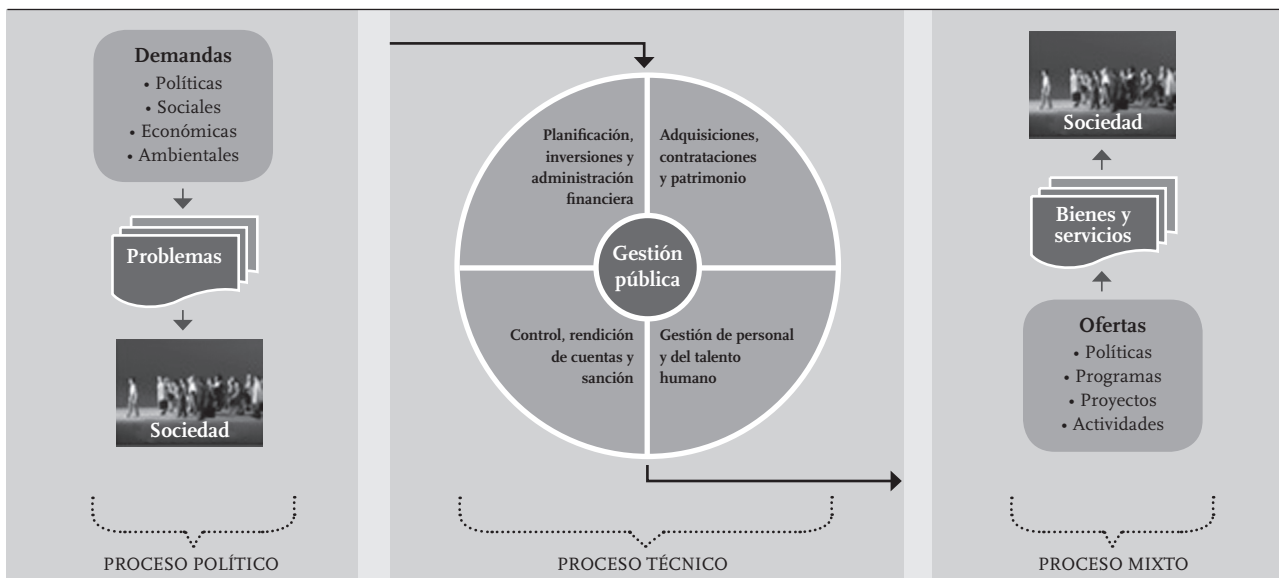
4. Tavares y Beretta (2006) plantean que se debe tener en cuenta que la existencia de un sistema presidencialista genera mayores tensiones en la instancia de discusión presupuestaria. En los países anglosajones donde el sistema político es parlamentario, las decisiones son tomadas por el Gabinete de Ministros bajo responsabilidad colectiva, la propuesta de presupuesto es sometida al Parlamento, el cual puede realizar cambios que deben ser aprobados en votación general, una elección que puede ser ganada por el oficialismo que apoya el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo. Si gana la oposición y el presupuesto aprobado no tuviese el acuerdo del Poder Ejecutivo, se entiende que no existe voto de confianza y se debe llamar a elecciones.

Gráfico 5. Esquema de articulación de objetivos en el proceso presupuestario



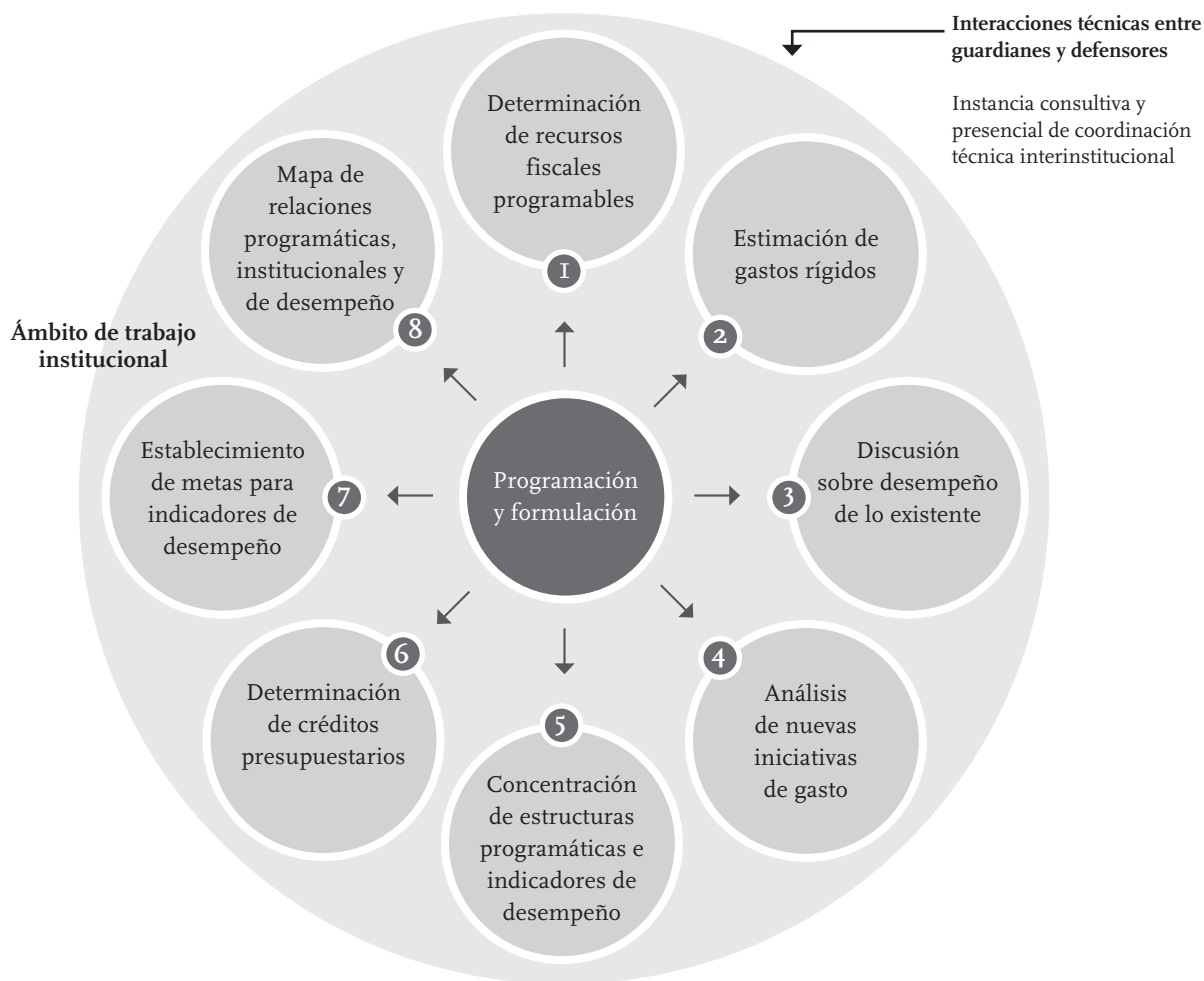
Fuente: Adaptado de MEF (2006).

Gráfico 6. Atención de demandas ciudadanas



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 7. Fases de un proceso de programación y formulación presupuestaria



Fuente: Adaptado de Schack (2007b).

DETERMINACIÓN DE RECURSOS FISCALES DISPONIBLES

La primera etapa del ciclo presupuestario permite enmarcar el proceso de presupuestación operativa anual con el escenario macrofiscal presente en el proceso de programación táctica plurianual y elaborar el proyecto de presupuesto en dos etapas, al identificar, en primera instancia, según las proyecciones macrofiscales pertinentes, el monto total del presupuesto de la Nación compatible con el programa económico de gobierno y, en un segundo momento, determinar la distribución de ese total entre fines alternativos de gasto.

ESTIMACIÓN DE GASTOS RÍGIDOS

Normalmente, al inicio del proceso de programación, en función de las estimaciones del numeral precedente, la autoridad presupuestaria gira “techos presupuestarios” para todas las entidades, a fin de que tengan una referencia para iniciar los procesos de formulación de sus respectivos proyectos de presupuesto institucional. Sin embargo, esos “techos” son tantas veces modificados a lo largo del proceso (particularmente por el Poder Ejecutivo, pero también por el Legislativo, durante la aprobación del proyecto de presupuesto) que, en la práctica, suelen transformarse en “pisos”.

Asimismo, por lo general no hay una regla conocida y predecible para poder estimar estos “pisos”, sino que muchas veces son producto de la discusión y negociación (discrecional) bilateral entre la entidad y el ente rector presupuestario. Por lo tanto, debería considerarse establecer formalmente un algoritmo procedimental que estime en el nivel de los principales programas de gasto y de todas las instituciones que reciben asignaciones del tesoro público el gasto estructural e inercial que se prevé se requerirá durante el siguiente ejercicio fiscal, e introduzca, como una proporción reductora de dicha estimación, un factor de eficiencia global (o dividendo de eficiencia) que se le requerirá a las instituciones públicas para el siguiente ejercicio.

De acuerdo con Schack (2006), se puede establecer una taxonomía de los niveles de rigidez y flexibilidad de los gastos públicos. El presupuesto tiene un componente estructural y uno de funcionamiento. El primero está formado por las obligaciones previsionales y el servicio de la deuda pública. El segundo, que es el que finalmente le permite, ejercicio a ejercicio, al Estado cumplir con sus funciones esenciales (brindando educación, salud, seguridad, justicia, infraestructura económica, etcétera), se divide, a su vez, en inercial (pago de planillas, continuación de obras, pago de tarifas de servicios de utilidad pública por las entidades públicas, por ejemplo) y flexible (nuevas inversiones y bienes y servicios no esenciales). La rigidez del presupuesto en relación con el gasto se mide como proporción del gasto rígido (el componente estructural y la parte inercial del componente de funcionamiento) respecto del gasto total.

A este respecto, cabe anotar que los factores de eficiencia global en la gestión institucional, que generalmente pueden oscilar entre 1% y 5% en términos nominales, deben diferenciar las distintas realidades organizacionales (dado que no es igual someter a un estándar de eficiencia a una organización administrativa que a una dedicada a construir carreteras, por citar un ejemplo). De esta manera, se podría estimar un volumen de recursos que se utilizará para poder financiar las decisiones de incremento de recursos para

la mejora de la calidad y cobertura de los programas actuales y la implementación de nuevos programas que se establecerán en las siguientes etapas del proceso de programación y formulación.

DISCUSIÓN SOBRE EL DESEMPEÑO DE LO EXISTENTE

Esta podría ser el primer momento de interacción técnica entre los guardianes del tesoro y los defensores de programas, para seguir con el juego que plantean Tavares y Beretta (2006), y cuyo propósito es definir cuáles son los compromisos de mejora en la gestión programática e institucional (que debería surgir de las recomendaciones de las evaluaciones practicadas) para los principales programas de gasto (es decir, aquellos que se vinculan al logro de los OPA); y si a la luz de su desempeño pasado (por lo menos en el año fiscal anterior), presente (en lo que va del ejercicio fiscal corriente y con una previsión a su cierre) y previsto para un futuro inmediato (en el año fiscal para el cual se está formulando el proyecto de presupuesto) resulta conveniente incrementar, mantener o reducir los recursos presupuestarios asignados.

En este momento, resulta de particular interés el análisis de los marcos lógicos que sintetizan las acciones estatales que están bajo discusión. La pertinencia de logro, su vinculación con los OPA, el cumplimiento de compromisos, la contrastación de avances respecto de la línea de base, entre otros, constituyen procesos de trabajo que parecen naturales en esta interacción entre los actores.

A propósito de esto último, cabe poner de relieve la conveniencia de que estas interacciones entre los asignadores y los ejecutores de recursos se desarrollen en un espacio formal de coordinación interinstitucional, que se caracterice por ser presencial y no sólo administrativa a partir del intercambio de documentos y correspondencia. Se requiere conversar, argumentar, intercambiar opiniones y socializar el conocimiento respecto del desempeño de la acción, programa, proyecto, institución o unidad que está siendo objeto de la discusión.

ANÁLISIS DE NUEVAS INICIATIVAS DE GASTO

Este etapa puede constituirse en un segundo momento explícito para la interacción entre los jugadores. La idea es implementar un mecanismo específico de fondo concursable que contribuya a introducir una mayor racionalidad económica en las decisiones de asignación de recursos para nuevas iniciativas de gasto. Este, como se ha sugerido, debería contemplar en su conformación la aplicación de un dividendo de eficiencia para toda la administración.

Aquí se requerirá de un procedimiento transparente que establezca los criterios de elegibilidad de la presentación de iniciativas (de lo contrario, habrá muchas iniciativas para los recursos disponibles, lo cual saturará innecesariamente el procedimiento y, probablemente, le restará credibilidad) así como los criterios de calificación de iniciativas, a fin de establecer un ranking que permita asignar los escasos recursos disponibles entre las mejores. Esto teniendo en consideración que no siempre es factible efectuar comparaciones entre distintos programas y que la idea es aportar elementos de juicio técnicos adicionales para la discusión política, a partir de la cual las autoridades decidirán las asignaciones presupuestarias.

CONCERTACIÓN DE ESTRUCTURAS PROGRAMÁTICAS E INDICADORES DE DESEMPEÑO

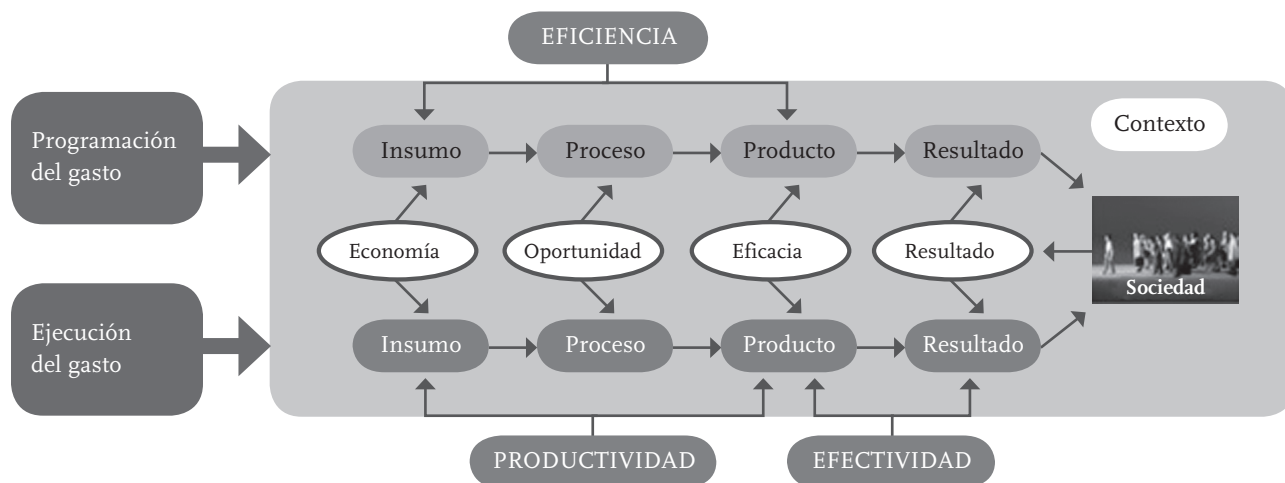
Este puede ser un tercer momento en la interacción técnica del juego en la fase de programación presupuestaria. No sólo se trata de establecer con precisión las cadenas presupuestarias respectivas (en cuyo caso dado su impacto en la disponibilidad futura de información financiera y no financiera a lo largo del ciclo presupuestario, los clasificadores presupuestarios y su homologación al nuevo manual del FMI adquieren especial relevancia), sino, sobre todo, de definir cómo se controlará, monitoreará y evaluará el desempeño programático e institucional de la acción pública. En otras

palabras, se trata de instaurar indicadores de desempeño, los cuales deberían ser producto de un proceso de planeamiento estratégico institucional que oriente los esfuerzos de medición y evaluación hacia lo más trascendente.

Al respecto, cabe distinguir entre indicadores para la medición del desempeño e indicadores para la evaluación del desempeño, además de aquellos indicadores que, si bien no están directamente vinculados con los procesos productivos propios de una actividad, proyecto, programa o política, influyen en ellos al caracterizar el ambiente (entorno) en el cual se ejecutan. Estos últimos indicadores, citando a Irrazaval (2004), pueden ser clasificados como indicadores de contexto (por ejemplo, indicadores de focalización).

Los indicadores para la medición del desempeño son un instrumento de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar. Estos han sido definidos como indicadores de insumo, proceso, producto y resultado (IPPR).

Por su parte, los indicadores para la evaluación del desempeño están asociados al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención y buscan responder interrogantes clave sobre cómo se ha realizado la intervención en sus distintas fases, si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que estos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bueno ha sido el desempeño de un determinado organismo público con el fin de realizar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión. Actualmente, hay un consenso acerca de que en la evaluación del desempeño de la ejecución del gasto público, los criterios de análisis sean los de economía, eficiencia y eficacia (EECE, Gráfico 8).

Gráfico 8. Esquema de indicadores para la medición y evaluación del desempeño

Fuente: Adaptado de Schack (2003).

Sin embargo, la adecuada construcción de indicadores de desempeño, presupone cierta claridad respecto de la función de producción (y, por lo tanto, de la función de costos) implícita en la provisión del bien o en la prestación del servicio del que se encarga un determinado programa o entidad. Esto implica saber qué se hace, cómo, para qué y cuánto cuesta. Preguntas elementales que muchas veces no podemos contestar con solvencia en vista de que no se dispone de matrices de marcos lógicos para las intervenciones, o líneas de base que sirvan de referencia para su posterior contrastación, entre otros elementos de análisis.

DETERMINACIÓN DE CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS

Esta es una etapa reservada a la esfera de decisión de más alto nivel del Poder Ejecutivo. Aquí, la interacción entre los jugadores es marcadamente política. El objetivo es que, en dicho proceso de toma de decisiones, uno de los factores fundamentales para la determinación final de los recursos a asignar a cada programa e institución sea el nivel de desempeño (realizado, en vías de ejecución y esperado). Es aquí donde realmente se definen los “techos presupuestarios”.

Evidentemente, a medida que este proceso se hace iterativo en cada ejercicio fiscal, aquellos programas e instituciones que no son estrictamente relevantes para el cumplimiento de los OPA, cada año tendrán un techo presupuestario que terminará siendo similar al piso establecido por la autoridad presupuestaria al inicio de esta fase.

ESTABLECIMIENTO DE METAS PARA LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO

En esta etapa, se podría concretar el cuarto momento de interacción técnica de los jugadores. El propósito es, simplemente, a la luz de toda la información ya para este entonces analizada, cuantificar el valor de los indicadores de desempeño que la institución se compromete a alcanzar durante el ejercicio fiscal siguiente, sobre la base de los créditos presupuestarios ya asignados por la autoridad.

CONFECCIÓN DE UN MAPA DE RELACIONES

Finalmente, el quinto momento en que podrían intervenir técnicamente los actores se da en esta fase, cuando participan en la elaboración de un mapa de relaciones

entre las dimensiones programática, institucional y de desempeño, teniendo como referencia el logro de los OPA.

Un mapa de relaciones no hace más que explicitar las asociaciones que existen entre el logro de los OPA, las metas de los indicadores de desempeño de los principales programas de gasto (para los cuales se han construido los indicadores de medición de logro) y los recursos asignados, a fin de tener una idea de qué efectos traería consigo en caso de que se produzcan reasignaciones en los créditos presupuestarios previstos.

Este instrumento podría resultar fundamental en varios momentos del proceso presupuestario:

- Para la discusión parlamentaria del Proyecto de Presupuesto en las comisiones de Economía y Hacienda;
- En el momento de incorporar cualquier modificación en los recursos fiscales previstos (producto de reasignaciones en el proyecto o de ajustes en la fase de ejercicio presupuestario);
- Para que las autoridades políticas interioricen el costo de oportunidad de tales decisiones (y, por lo tanto, haya una responsabilidad política auditable socialmente);
- En el caso del logro de aquellos OPA de naturaleza general, que por su complejidad y cobertura se desagregan en varios objetivos específicos, los cuales no son atribuibles necesariamente a la acción de un programa o de una entidad, sino que son determinados de manera multicausal a lo largo del ejercicio fiscal.

Parecería que un procedimiento presupuestario como el descrito ayudaría, por un lado, a promover una mayor articulación entre el plan y el presupuesto, y, por otro, a incorporar de manera sostenible el uso de la información sobre desempeño en la administración financiera gubernamental, avanzando hacia una gestión para obtener resultados en la administración pública.

Conclusiones generales sobre la integración

Podemos ahora esbozar algunas conclusiones generales, o hipótesis, respecto de los niveles de integración entre el plan y el presupuesto

Recuadro 11. Primera hipótesis

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.

La eficacia de dicho proceso de integración tiene connotaciones distintas de acuerdo con el nivel en que se plantee. A escala macro, por ejemplo, uno esperaría que las prioridades gubernamentales (el Plan de Gobierno) sean objeto de reales créditos presupuestarios asociados con la Ley de Presupuesto de la República en el primer año, que permitan que la gestión pública opere en la consecución de estas, y que la demanda total de recursos públicos que implica la satisfacción de dichas prioridades en un lapso determinado sean compatibles en forma intertemporal con la solvencia fiscal.

Sobre este particular, cabe anotar que las prioridades gubernamentales siempre existen y están presentes en mayor medida de lo que aparentan. Ellas pueden, en un extremo, nacer de las ofertas programáticas de las campañas electorales y, luego, transformarse en función de la coyuntura y sólo permanecer en la mente del Presidente y de sus principales colaboradores. O hacerse explícitas en los mensajes presidenciales a la Nación o en las discusiones sobre el destino de los recursos flexibles del proyecto de presupuesto, o, en el otro extremo, expresarse formalmente en un PND o en un documento similar adecuadamente diseñado, operativo, compatible con la sostenibilidad de las finanzas públicas y consensuado entre los distintos actores sociales y políticos de la Nación, que explicita metas concretas en términos de resultados (intermedios y finales) que satisfagan las demandas ciudadanas.

A escala meso, se esperaría que la interfaz entre plan y presupuesto se produzca en el plano en que las políticas públicas que traducen las prioridades estratégicas gubernamentales en el nivel sectorial y territorial dispongan de una programación plurianual que permita orientar indicativamente la asignación específica de medios adecuados (financieros y no financieros) en la gestión pública para avanzar progresivamente, año tras año, en el logro de los fines planteados.

En cambio, a escala micro, la lógica de integración buscada haría referencia, por un lado, a que el plan estratégico institucional (que, con distinto nombre, existe generalmente en las organizaciones de todos los países) contemple prioridades que estén alineadas con las orientaciones estratégicas gubernamentales y con los objetivos misionales (con frecuencia, legalmente establecidos) de las entidades públicas. Por el otro, que dichas prioridades estratégicas institucionales tengan un correlato con el plan operativo anual que fundamenta el conjunto de proyectos y actividades que se financiarán con el presupuesto durante el ejercicio fiscal.

Ciertamente, es en la escala meso, donde se aprecian las mayores deficiencias en la efectividad del proceso de integración en los diversos países analizados en la Región.

Recuadro 12. Hipótesis 2

El presupuesto siempre es el reflejo financiero de un plan, por lo cual, en última instancia, este decide la asignación de los recursos en el marco de las restricciones que impone el primero.

Evidentemente, todos los países analizados cuentan con presupuestos y estos son siempre, entre otros elementos, el reflejo financiero de un plan, la distribución priorizada de los ingresos y el espejo de los procesos y cultura de organización estatal (Schack, 2006). En tal sentido, a pesar de que el nivel de formalidad de dicho plan es variable, son siempre las prioridades estratégicas que contiene las que en un sentido macroglobal definen la asignación intertemporal de los recursos públicos.

El punto es que no siempre está claro de qué plan se trata, justamente por la falta de formalización de las prioridades gubernamentales, por lo que en la medida que el plan se mueva de un extremo al otro del espacio de formalización, se podrá observar en la práctica que, operativamente, es el proceso presupuestario —que termina reemplazando al proceso de planificación propiamente dicho— el que define la orientación, incluso estratégica, del gasto público.

En efecto, tal como lo plantean Cunill y Ospina (2003), en los países de América Latina existen dos grandes modelos de determinación de la orientación programática del gasto. El primero es un modelo plan, en el cual las prioridades de política gubernamental están contenidas explícitamente en un PND o elemento 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 de decisión del ciclo presupuestario. El segundo es 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. De esta manera, dadas las típicas restricciones presupuestarias y las inercias institucionales e incluso metodológicas, el carácter incremental del gasto público se perpetúa.

Por definición, el incrementalismo no es malo, pues piénsese: ¿para qué cambiar sustantivamente el estado de cosas en los países desarrollados si todo funciona más o menos bien? El punto es que, dada la realidad latinoamericana, con crecientes brechas de insatisfacción de las demandas sociales, económicas, políticas y ambientales de la población, la elaboración y ejecución del presupuesto debe propender a una modificación sustancial (y ello no implica que no sea progresiva) del *status quo* y, por lo tanto, su carácter incrementalista no puede ser el único fundamento de la asignación intertemporal de los recursos públicos.

Por ello, cada vez con mayor frecuencia, los países de la Región avanzan hacia escenarios plurianuales de gasto, que no sean simples proyecciones del financiamiento continuo de los programas existentes, sino que realmente asignen el gasto en función de un pensamiento estratégico, traducido en objetivos y prioridades de políticas públicas de mediano y largo plazo. Esto a fin de que permitan transitar progresivamente y de manera sostenida al país por una senda de eficiencia y crecimiento económico, equidad social, democracia política, sostenibilidad ambiental y desarrollo humano en general.

En suma, la discusión no parece reducirse a si se da o no la integración, sino que se centra en qué se integra sobre qué: el plan sobre el presupuesto o el presupuesto sobre el plan. Evidentemente, la plataforma de integración termina envolviendo y caracterizando el proceso de integración con su propia lógica, enfoque y dinámica.

Recuadro 13. Tercera hipótesis

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.

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.

El grado de formalización y eficacia de los procesos de planeamiento (el de presupuesto, por definición, es el proceso administrativo más formalizado e institucionalizado en las distintas realidades) 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 sus equivalentes) y en la periferia (los organismos públicos ejecutores que conforman la administración).

En efecto, no se trata de tener o no un plan, es decir, un documento impreso llamado plan. Para que este elemento tenga sentido no sólo debe tener las características señaladas anteriormente (BM, CEPAL e IDEA, 2004) respecto de que la visión y objetivos de país realmente van aparejados de un compromiso serio de los actores (gobierno, sector privado y sociedad civil) para implementar las reformas requeridas a fin de ponerlos en práctica, sino que debe ser el resultado de un proceso administrativo formal, pues desde la perspectiva institucional gran parte de la fortaleza del proceso de planificación reside allí.

Cuando se habla de proceso de planificación, se piensa en un proceso institucionalizado en la administración pública, es decir, no en un documento ni una aplicación informática, sino en un conjunto de procedimientos, técnicas, métodos e instrumentos con presencia y cobertura nacional y legalmente formalizados, que regulan técnicamente el proceso administrativo (la planificación en todos sus niveles). Asimismo, se piensa en su vinculación con otros sistemas (en particular el presupuestario, el de inversiones y el de evaluación), las relaciones entre el ente rector del sistema y las delegaciones de las entidades públicas que dependen jerárquica y funcionalmente de él, y el impacto que tiene dicho sistema sobre la realidad de la gestión institucional y la capacidad de aprendizaje de la organización pública.

Ciertamente, la ubicación del ente rector del sistema resulta estratégico en el concierto de la organización del Poder Ejecutivo⁵, pero de nada servirá la posición y el peso relativo formal en el gobierno si el sistema (es decir, el ente rector y también todas las dependencias públicas que funcionalmente se subordinan a él) no posee capacidades técnicas reconocidas y el ente rector no tiene capacidad normativa, autoridad legal y política para implantar procesos de trabajo específicos. Es decir, la respuesta a cómo captar y retener personal altamente

5. En la Región, generalmente las entidades rectoras (cuando la de planificación no está "absorbida" por Hacienda) están organizativamente separadas en dos ministerios (u organismos de alto rango), el de Planificación y el de Hacienda. Sólo Brasil dispone de un arreglo institucional explícito que integra en su definición organizacional el plan y el presupuesto, al concentrar las atribuciones rectoras de ambos sistemas en un solo ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión.

calificado, por encima de la burocracia nacional promedio, en el sistema de planificación, así como el liderazgo de las más altas autoridades técnicas y políticas en planificación, son parte de la resolución del problema de la integración entre el plan y el presupuesto (Cuadro 38).

Sin embargo, no debemos dejar de tener presente que, en general, el liderazgo y poder que ejerce el ente rector del sistema presupuestario es usualmente avasallador frente a la autoridad planificadora, sobre todo si está al mismo nivel de organización del Poder Ejecutivo⁶. Esto se produce particularmente, cuando el sistema de planificación no tiene responsabilidad alguna en la elaboración del presupuesto de inversión, es decir, no usa el sistema de inversión pública para priorizar sino únicamente para asegurar la viabilidad técnica y socioeconómica de los proyectos, en un escenario de restricción presupuestaria, es decir, qué proyectos, de qué sectores y sobre qué territorios se realizan primero (definiendo una secuencia ordenada de inversiones programáticas) de acuerdo con la lógica del plan.

Recuadro 14. Cuarta hipótesis

La real y permanente armonización del plan y del 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.

Como señala Schack (2007a), es crucial el perfeccionamiento de los procesos tradicionales que regulan la fase de elaboración presupuestaria, a fin de que la información sobre las prioridades estratégicas, debidamente expresadas en términos operacionalmente concretos (es decir, el modo en que se logrará el cumplimiento de los OPA antes mencionados), pueda influir los procesos de toma de decisiones en materia de asignación y uso de recursos presupuestarios.

En realidad, resulta necesario que esta influencia se extienda más allá de la fase de elaboración, que suele distinguir entre los procesos de programación y

formulación, sino que también esté presente durante las fases de establecimiento o aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto. Es decir, a lo largo de todo el ciclo presupuestario, el mismo que si bien es cierto sigue el patrón lógico antes descrito (E⁴), en cada país se ajusta administrativamente a cuatro o más fases con calendarios predefinidos de acuerdo con la normativa vigente.

Debe eliminarse la típica asimetría que existe entre el proceso presupuestario y el de planificación, pues no están “a tiempo” o “en forma” cuando se toman las decisiones presupuestarias. El primero, al estar sujeto a un calendario rígido, legalmente establecido (incluso en el nivel de mandato constitucional), de periodicidad anual y rutinario muchas veces prescinde de los resultados del segundo, que es generalmente menos formalizado y difundido, aunque más flexible.

En tal sentido, la existencia de elementos tales como espacios institucionalizados y procedimientos formales de coordinación entre los distintos actores en el centro (entes rectores) y entre ellos y la periferia (dependencias funcionales en cada entidad pública), a partir del uso de herramientas que promuevan dicha integración, resulta fundamental.

Dentro de dichos elementos, se pueden mencionar, sin carácter limitativo, los siguientes:

- Calendarios fijos para la discusión presencial de prioridades en el marco de un proceso de revisión de las estrategias gubernamentales plurianuales y su impacto anual en el ejercicio presupuestario para el cual se formula el presupuesto con las entidades públicas más relevantes, desde la perspectiva del logro de los objetivos de política (tanto del PND como de los OPA);
- Aplicaciones informáticas de soporte para el registro y sistematización de la información sobre las prioridades y su nivel de logro, es decir, sobre el desempeño de los indicadores de producto y resultado fundamentales;
- Marcos lógicos completos y validados, con participación de la entidad rectora presupuestaria, acerca

6. Aunque también depende del perfil de las autoridades: normalmente, en la Región un ministerio de Planificación no compite con un ministerio de Hacienda.

Cuadro 38. Órganos rectores de sistemas de planificación y presupuesto

| Países | Órgano rector del sistema de planificación | Órgano rector del sistema presupuestario |
|-------------|--|--|
| Argentina | Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios | Oficina Nacional de Presupuesto (Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda) |
| Bolivia | Ministerio de Planificación del Desarrollo | Viceministerio de Presupuesto y Contaduría (Ministerio de Hacienda) |
| Brasil | Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión | Secretaría de Presupuesto Federal (ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión) |
| Chile | Ministerio de Planificación y Cooperación | Dirección de Presupuestos (ministerio de Hacienda) |
| Colombia | Dirección Nacional de Planeamiento (Presidencia de la República) | Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación (Inversión) |
| Costa Rica | Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica | Dirección General de Presupuesto Nacional (ministerio de Hacienda) |
| Ecuador | Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Presidencia de la República) | Subsecretaría de Presupuestos (ministerio de Economía y Finanzas) |
| El Salvador | Secretaría Técnica de la Presidencia | Dirección General de Presupuesto (ministerio de Hacienda) |
| Guatemala | Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia | Dirección Técnica de Presupuesto (ministerio de Finanzas Públicas) |
| México | Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental | Subsecretaría de Egresos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) |
| Panamá | Ministerio de Planificación y Política Económica | Dirección de Presupuesto de la Nación (ministerio de Economía y Finanzas) |
| Paraguay | Secretaría Técnica de Planificación (Presidencia de la República) | Dirección de General e Presupuesto (ministerio de Hacienda) |
| Perú | Dirección General de Programación Multianual (ministerio de Economía y Finanzas) | Dirección Nacional del Presupuesto Público (ministerio de Economía y Finanzas) |
| Uruguay | Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia | Oficina de Planeamiento y Presupuesto (ministerio de Economía y Finanzas) |
| Venezuela | Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo | Oficina Nacional de Presupuesto (ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas) |

Fuente: Distintas normativas y sitios web. Información al primer trimestre de 2007.

de las prioridades de política pública y sus principales programas;

- Matrices de relación presupuestaria, que permitan apreciar las vinculaciones entre la estructura programática del presupuesto y la estructura de objetivos y prioridades del plan, así como evaluar los impactos no financieros en el logro de indicadores de producto y resultado, de decisiones financieras en el corto plazo (anuales, en el año para el cual se formula el presupuesto) y en el mediano plazo, entre otros elementos.

Recuadro 15. Quinta hipótesis

Mientras mayor desarrollo exhiba el sistema de monitoreo y evaluación de la acción gubernamental (en particular del gasto público) y más desarrollado esté el servicio civil, 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 mayor capacidad para absorberla en los procesos de toma de decisiones.

En efecto, detrás de la discusión de la integración armónica de los planes y los presupuestos subyace la preocupación última acerca de cómo lograr un presupuesto orientado a resultados (PoR), dado que este es un requisito *sine qua non* para alcanzar una gestión para resultados de desarrollo (GpRD). Esta se entiende como una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y las mejoras sostenibles en los resultados de los países, que proporciona un marco coherente para la eficacia del desarrollo en el cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones e incluye herramientas prácticas como la planificación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria, la gestión de riesgos, el monitoreo y la evaluación de los resultados (BID, 2006).

Como sostiene Schack (2007c), el PoR 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 y en cada nivel de organización de las entidades públicas, durante cada fase del proceso presupuestario. Esto genera un cambio en la estructura de incentivos que gobierna el comportamiento de los actores y fortalece la capacidad efectiva del Estado para generar valor público, a través del financiamiento de acciones gubernamentales que contribuyan a la solución de los principales problemas que aquejan a la colectividad, y mediante un complejo, pero eficiente proceso de transformación de insumos en productos, resultados e impactos sobre el bienestar de la población.

Entonces, en vista de que la información sobre desempeño (junto con otros elementos, como la estructura de incentivos) está en la base de todo PoR y no puede haber disponibilidad de dicha información de manera sistemática, fiable y oportuna por fuera de un sistema de monitoreo y evaluación (SM&E), y sus particulares vinculaciones con el sistema presupuestario y de inversiones, la existencia de este sistema administrativo y su grado de desarrollo puede facilitar sustancialmente una mayor eficacia en el proceso de integración del plan y el presupuesto en cada nivel.

Al respecto, no hay que olvidar que dentro de los posibles propósitos esenciales de todo SM&E destacan, justamente, el proveer información útil para perfeccionar los procesos de planificación, tanto global como sectorial, y de asignación de recursos del presupuesto (Schack, 2007d).

Sin embargo, para que facilite el proceso de integración, el SM&E debe generar información que efectivamente tenga influencia sobre las decisiones de la política pública y esto, como señala Vera (2006), depende de varios factores, muchas veces exógenos, como que mantenga elevados estándares de calidad (lo que incluye contar con rigurosos criterios técnicos, además de credibilidad y transparencia), que las expectativas sobre el uso de la información por parte de los actores sea apropiadamente gestionada y que se preste mucha atención al

contexto dentro del cual se entregan tales resultados. Esto es así puesto que por más que se realicen esfuerzos por adecuar la información para facilitar su uso en el proceso de toma de decisiones, no siempre esta será incorporada directamente por los actores y, así, a pesar de la disponibilidad de información, se esperaría que su impacto en la articulación entre los procesos de planificación y presupuesto no fuese tan significativo.

Finalmente, está demostrado que la rigidez burocrática (entendida como una baja calidad del trabajo de los funcionarios y servidores públicos administrativos, su exagerada estabilidad sin mérito, sin mayor control ni flexibilidad) puede resultar más severa y perjudicial que la rigidez presupuestaria y condicionar poderosamente el resultado (el éxito o el fracaso) de los procesos de integración entre el plan y el presupuesto.

El contar con buenos procesos de articulación y una normativa apropiada no compensa en modo alguno, de cara al éxito de la real integración, el tener administrativos (funcionarios y servidores) de baja calificación.

En este sentido, la articulación entre el plan y el presupuesto será más plausible en la medida en que la institucionalidad asegure altos estándares de calidad y estabilidad de la burocracia, en particular de los mandos intermedios. A fin de cuentas, la integración es posible gracias al trabajo de las personas que conforman un servicio civil flexible y meritocrático.

Por consiguiente, será improbable que haya una mejora significativa y sostenible a mediano plazo del proceso de integración entre el plan y el presupuesto, si sólo se financia la construcción de metodologías y sistemas y se deja de lado el financiamiento de actividades permanentes de formación de capacidades en todos los operadores públicos relacionados con la gestión, particularmente, en los mandos intermedios, y no se promueve la construcción de un servicio civil de carrera moderno, meritocrático y flexible, a la vez que estable y calificado.

Bibliografía

- Ayala, José. 2000. *Instituciones y economía: Una introducción al neo-institucionalismo económico*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 2006. *Un modelo abierto de gestión por resultados*. Caracas: BID.
- Banco Mundial. 1998. *Manual para la gestión del gasto público*. Washington, D.C.: BM.
- , Comisión Económica para América Latina y el Caribe e IDEA. 2004. *Las visiones de país importan: Lecciones de experiencias exitosas de desarrollo. Debates de un foro de desarrollo del sector público y privado*. Santiago de Chile.
- Castillo, Omar. 2003. *Marco conceptual: Administración financiera del Estado y gestión presupuestaria*. Panamá: Dirección de Presupuesto de la Nación.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. 2004. *Panorama de la gestión pública. Segunda parte: Innovaciones en materia presupuestaria*. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.
- Cunill, Nuria y Sonia Ospina. 2003. *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.
- Dolores, M., V. Gallardo, y A. Tomaselli. 2007. *Gobernabilidad fiscal en Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.

- Fallas, Roberto y Fabián Quiroz. 2007. *Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario*. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.
- Guzmán, Marcela. 2005. *Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados. La experiencia chilena*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Irrazábal, Ignacio. 2006. "Construcción de Indicadores Sociales para la Evaluación y Seguimiento de los Programas", en: *Evaluación para el desarrollo social: Aportes para un debate abierto en América Latina*. Ciudad de Guatemala: INDES.
- Lira, Luis. 2006. "Revalorización de la planificación del desarrollo". *Gestión pública*, 59. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.
- Martin, Juan. 2005. "Funciones básicas de la planificación económica y social". *Gestión pública*, 51. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.
- Martirene, Roberto. 2006. *Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública, enseñanzas, posibilidades y recomendaciones*. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.
- . 2007. *Presupuesto plurianual. Exposición en taller sobre presupuestar en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL / GTZ.
- Medina, Javier. 2000. "Función de pensamiento de largo plazo: Acción y redimensionamiento institucional". *Gestión pública*, 5. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.
- Ministerio de Economía y Finanzas Perú. 2006. *Directiva de programación y formulación del presupuesto del sector público para el año fiscal 2007*. Lima: Dirección Nacional de Presupuesto Público, MEF.
- Moreno, Francisco. 2005. *Marco de gasto de mediano plazo. Revisión de la literatura*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Morón, E. y C. Sanborn. 2007. *Los desafíos del policymaking en el Perú: Actores, instituciones y reglas de juego*. Documento de trabajo 77. Lima: Universidad del Pacífico.
- Musgrave, R. y P. Musgrave. 1991. *Hacienda pública: Teórica y aplicada*. Madrid: McGraw-Hill.
- Mussi, Carlos. 2007. *Planificar y presupuestar en Brasil. Una experiencia de rigideces y reglas*. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.
- Oppenheimer, Andrés. 2005. *Cuentos chinos: El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Petrei, Humberto. 2005. *Presupuesto y control: Pautas de reforma para América Latina*. Washington, D.C.: BID.
- Rentaría, Carolina y Juan Carlos Echeverri. 2006. *Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto*. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.
- Sánchez, Fernando. 2003. "Planificación estratégica y gestión pública por objetivos". *Gestión pública*, 32. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.
- Schack, Nelson. 2003. "Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú". *Seminarios y conferencias*, 29. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.
- . 2004. *Comentarios sobre la programación multianual en Guatemala. Misión de supervisión del Proyecto SIAF-SAG para el Banco Mundial*. Ciudad de Guatemala.
- . 2005. "La programación participativa del presupuesto en el Perú: Primeras lecciones de un proceso de concertación". *Reforma y democracia*, 32. Caracas: CLAD.
- . 2006. "Presupuestar en Perú". *Gestión pública*, 58. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.

- . 2007a. *Intentando caracterizar la articulación entre el plan y el presupuesto: Experiencias en 5 países de América Latina (Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica y Perú)*. Documento de trabajo. Washington, D.C.: BID / PRODEV.
- . 2007b. *Hacia un modelo operativo que integre en el proceso presupuestario mexicano el sistema de evaluación de gasto*. México D.F.: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- . 2007c. “Avanzando hacia un presupuesto orientado a resultados. Temas de gestión pública y actualidad”. *Gestión pública*, 4. Lima: Estudio Caballero Bustamante.
- . 2007d. “Sistema de monitoreo y evaluación del gasto público a nivel del Gobierno Nacional en Perú”, en: *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina*. Caracas: BM / CLAD.
- Shick, Allen. 2001. “¿La presupuestación tiene algún futuro?”. *Gestión pública*, 21. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.
- . 2005. *Una agenda para la gestión presupuestaria*. Documento de trabajo, Diálogo regional de política. Washington, D.C.: BID.
- Sour, Laura. 2007. *Presupuestar en América Latina y el Caribe: el caso de México*. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.
- Stiglitz, Joseph. 1995. *La economía del sector público. Teoría del gasto público*. Barcelona: Antoni Bosch Editores.
- Tavares, M. y N. Beretta. 2006. *Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias. Experiencias en Brasil, Colombia, Guatemala, México y Uruguay*. Washington, D.C.: BID / PRODEV.
- Umansky, Isaac. 2007. *Planificar y presupuestar en Uruguay, los avatares de un presupuesto quinquenal*. Santiago de Chile: CEPAL / ILPES.
- Vera, Miguel. 2006. “Uso de la información generada por la evaluación de programas sociales”, en: *Evaluación para el desarrollo social: Aportes para un debate abierto en América Latina*. Ciudad de Guatemala: INDES.
-