



Presupuestos para el desarrollo en América Latina

Mario Marcel
Marcela Guzmán
Mario Sanginés



Presupuestos para el desarrollo en América Latina

Mario Marcel
Marcela Guzmán
Mario Sanginés



Banco Interamericano de Desarrollo

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Marcel, Mario.

Presupuestos para el desarrollo en América Latina / Mario Marcel, Marcela Guzmán,
Mario Sanginés.

p. cm.

ISBN 978-1-59782-173-5

Incluye referencias bibliográficas.

1. Budget—Latin America. 2. Finance, Public—Latin America. 3. Public administration—Latin America. I. Guzmán S., Marcela. II. Sanginés, Mario. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. IV. Título. V. Serie.

HJ2056.7.M37 2013

IDB-BK-121

Código de publicación: IDB-BK-121

Códigos JEL: H11, H50, H61, H83

Palabras clave: Presupuesto, presupuesto por resultados, gestión por resultados, gasto público, gasto eficiente, política fiscal, gestión pública

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2014. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales. Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org

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

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

Revisión editorial: Claudia M. Pasquetti y Clara Sarcone

Diagramación: The Word Express, Inc.

Lectura de pruebas: Fast Line Inc.

Índice

Acerca de los autores	xi
Prólogo.....	xiii
Introducción	xv
Primera parte: Transformaciones en la gestión pública y en el presupuesto	1
Capítulo 1: Características de la gestión pública y el concepto de desempeño.....	3
Introducción	3
Funciones del Estado y gestión pública.....	4
La expansión del Estado	4
Teorías sobre la expansión del gasto público.....	5
Una perspectiva histórica y funcional	9
Las actuales funciones de los Estados	13
Comprender la gestión pública.....	16
La prestación de servicios públicos.....	16
Los servicios públicos como organizaciones.....	17
Especificidades de la gestión pública y el concepto de desempeño.....	21
Cambios en los paradigmas dominantes de la gestión pública	24
La declinación del modelo burocrático	24
La Nueva Gerencia Pública.....	25
El neo-weberianismo y la post-NGP	26
Impacto sobre la administración financiera pública	28
Conclusiones	29

Capítulo 2: Los presupuestos	31
Introducción	31
Las funciones del presupuesto	32
Funciones institucionales.....	33
Función gerencial.....	35
Función económica.....	36
Articulación de las funciones del presupuesto	37
Relación entre las funciones del presupuesto.....	37
Gobernabilidad fiscal	40
Instituciones presupuestarias para la gobernabilidad fiscal	41
Estabilidad y sostenibilidad.....	44
Hacia una buena gestión presupuestaria.....	45
Componentes de una buena gestión presupuestaria.....	45
El ciclo presupuestario	46
Fallas de Estado en la gestión presupuestaria	50
Problemas de agencia.....	50
Problemas de fondo común	52
Inconsistencia intertemporal.....	53
Consecuencias de las fallas de Estado	55
Incrementalismo y técnicas presupuestarias.....	55
Incrementalismo presupuestario.....	55
El presupuesto por programas y el presupuesto de base cero	56
Conclusiones	61
Capítulo 3: La presupuestación en América Latina	63
Introducción	63
Factores condicionantes externos de la gestión presupuestaria.....	64
Los recursos públicos.....	64
La carga tributaria	68
Importancia de los ingresos provenientes de los recursos naturales	70
Volatilidad fiscal y deuda pública.....	71
Déficits sociales y de infraestructura.....	72
Las presiones sobre el Estado.....	73
El proceso presupuestario.....	79
Institucionalidad presupuestaria en América Latina	79
Poderes del Ejecutivo	81
Facultades de la Legislatura	82
Comparación entre América Latina y países de la OCDE.....	87
Instituciones formales y prácticas informales.....	91

Dinámica de las instituciones presupuestarias.....	94
Disfuncionalidades presupuestarias.....	94
Afectaciones de impuestos y pisos presupuestarios.....	97
Operaciones extrapresupuestarias.....	99
Gastos tributarios.....	101
Pasivos contingentes.....	102
Consecuencias para el PBD.....	104
Avances en la efectividad y transparencia de las finanzas públicas.....	105
Consecuencias para el PBD.....	114
Desempeño reciente de la política fiscal en América Latina.....	116
Conclusiones.....	119

Segunda parte: El presupuesto basado en desempeño..... 121

Capítulo 4: Presupuestos basados en desempeño y los desafíos en América Latina 123

Introducción.....	123
El presupuesto basado en desempeño en los países desarrollados.....	125
Historia de un concepto.....	125
La experiencia de los países.....	126
Definiciones del concepto.....	128
Variedad de visiones y aplicaciones.....	130
Modelos alternativos.....	134
Hacia un modelo adecuado a la realidad de América Latina.....	136
Factores condicionantes estructurales y marco estratégico.....	136
Del presupuesto basado en desempeño a los presupuestos para el desarrollo.....	141
¿Qué no es un presupuesto para el logro de resultados de desarrollo (PPRD)?.....	148
El PPRD y las bases del proceso presupuestario.....	150
Conclusiones.....	151

Capítulo 5: Presupuesto y desempeño en América Latina 153

Introducción.....	153
Avances de América Latina en el desarrollo de un sistema de PPRD.....	154
Información de desempeño.....	154
Adecuación del proceso presupuestario.....	157
Motivación, incentivos y desempeño.....	162
Desarrollo de capacidades institucionales.....	166

Balance del progreso en el desarrollo de un sistema de PPRD a nivel de países.....	170
Países con un nivel de implementación avanzado.....	170
Países con un nivel de implementación medio.....	172
Países con un nivel de implementación insatisfactorio.....	174
Factores que inciden en el desarrollo de los sistemas de PPRD.....	175
Elementos que inciden sobre la formulación presupuestaria.....	176
Impacto de la corrupción en la implementación de PBD.....	179
Experiencias pioneras en PBD en América Latina.....	180
Colombia.....	180
Chile.....	185
México.....	190
Principales características de las experiencias.....	194
Conclusiones.....	196
Capítulo 6: Información sobre desempeño.....	199
Introducción.....	199
El concepto de desempeño y la necesidad de una taxonomía.....	200
Ámbitos de control.....	201
Dimensiones del desempeño.....	202
Sistemas de monitoreo y evaluación.....	202
Monitoreo.....	204
Indicadores de desempeño.....	205
Requisitos de los indicadores.....	205
Relevantes y comprensibles.....	205
Factibles de medir y verificables.....	208
Uso de indicadores de desempeño.....	210
Otros efectos positivos de la elaboración de indicadores.....	211
Recomendaciones, limitaciones y precauciones en el trabajo con indicadores.....	212
Evaluación.....	213
Requisitos de un sistema de evaluación.....	213
Objeto de la evaluación, metodología y cobertura temática.....	215
Metodologías de evaluación.....	218
Disponibilidad de información y limitaciones de los procesos de evaluación.....	221
Seguimiento de las recomendaciones de las evaluaciones.....	222
Otros efectos positivos de las evaluaciones.....	227
Recomendaciones y precauciones en las prácticas de evaluación.....	227

Integración y vocación de los sistemas de monitoreo y evaluación	228
Relaciones entre monitoreo y evaluación.....	228
Aprendizaje o control	229
Conclusiones	231

Capítulo 7: Uso de información sobre desempeño en el proceso

presupuestario.....	233
Introducción	233
Ciclo presupuestario basado en desempeño: principales aplicaciones.....	234
Aplicaciones concretas: rendición de cuentas y contratos	238
Rendición de cuentas	238
Contratos	243
Desempeño pasado y esperado en el proceso presupuestario.....	247
Información ex ante o de desempeño esperado.....	248
Información ex post o de desempeño pasado	249
Cambios en el proceso presupuestario	250
Información de desempeño y decisiones presupuestarias fuera del ciclo	
presupuestario	254
Legislación permanente	255
Mecanismos de revisión del gasto público.....	256
Auditorías de desempeño	260
Conclusiones	261

Capítulo 8: Motivación, incentivos y desempeño

Introducción	265
¿Qué es la motivación?.....	266
Fuentes de motivación	267
Dos tipos de motivación.....	270
Motivación en el sector público.....	271
Fuentes de motivación en el sector público	273
Reconocimiento.....	273
Devolución de responsabilidades.....	276
Incentivos económicos	278
Conclusiones	284

Tercera parte: ¿Cómo construir sistemas de presupuestos para el logro de resultados de desarrollo en América Latina?.....

Capítulo 9: Desarrollo de capacidades institucionales	287
Introducción	287

Planificación estratégica.....	288
La estrategia en las organizaciones.....	288
La estrategia y la planificación en el sector público.....	290
La planificación estratégica y su aporte al PPRD.....	292
De orientaciones nacionales de desarrollo a planes institucionales.....	294
Sistemas de apoyo: el rol de las tecnologías de la información.....	295
Sistemas de apoyo al proceso presupuestario.....	296
Sistemas de información como apoyo al PPRD.....	296
Sistemas de información y gestión financiera pública.....	299
Sistemas de apoyo a procesos administrativos.....	302
Sistemas de apoyo a la relación con los usuarios y la sociedad civil.....	303
Flexibilidades de gestión y presupuestos.....	303
Flexibilidad presupuestaria.....	305
Eliminación de controles a los insumos.....	307
Flexibilización selectiva y la confianza en los gestores.....	307
Conclusiones.....	308

Capítulo 10: Relación con estrategias, prioridades y metas de desarrollo.....	313
Introducción.....	313
Presupuesto y planificación.....	314
Contexto.....	314
Fortaleciendo la relación entre planificación, presupuesto y resultados.....	320
Contabilidad y clasificaciones presupuestarias.....	321
Las diferentes dimensiones de la contabilidad fiscal.....	321
Contabilidad y reportes fiscales.....	324
Contabilidad presupuestaria, insumos y resultados.....	326
Presupuesto por programas y presupuesto por resultados.....	327
Presupuesto y resultados a nivel subnacional.....	328
Descentralización en América Latina.....	329
Modelos de descentralización.....	332
Financiamiento de los gobiernos subnacionales.....	333
Presupuestos y resultados en el nivel subnacional.....	335
Conclusiones.....	338

Capítulo 11: Estrategias de implementación.....	341
Introducción.....	341
Análisis de <i>stakeholders</i>	342
Desarrollo de los pilares de implementación.....	345

Información de desempeño.....	346
Adecuación del proceso presupuestario.....	347
Motivación, incentivos y desempeño.....	348
Desarrollo de capacidades institucionales	349
Obstáculos y precondiciones básicas para los sistemas de PBD.....	349
Obstáculos a la implementación de PPRD	350
Precondiciones básicas.....	351
Secuencia y gradualidad de la implementación.....	355
Conclusiones	357
Referencias bibliográficas	359

Acerca de los autores

Mario Marcel Cullell es Subdirector de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE. Previamente se desempeñó como Gerente de Capacidad Institucional y Finanzas del BID y Director de Presupuestos de Chile. Ha liderado importantes procesos de reforma en la administración pública y de la política fiscal en Chile y ha asesorado a países de todo el mundo en materias de gestión y finanzas públicas. Es autor de numerosas publicaciones sobre estas materias y cuenta con una extensa trayectoria académica de investigación y docencia.

Marcela Guzmán Salazar es consultora internacional especialista en gestión pública y presupuesto basado en desempeño. Previamente fue Jefa de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, Jefa del Departamento de Estudios de la misma institución, y se desempeñó como colaboradora destacada en la OCDE. Ha realizado numerosas consultorías en países latinoamericanos con organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID, el FMI, el PNUD y gobiernos extranjeros. Ha expuesto en numerosos seminarios internacionales y ha participado en publicaciones en el área de gestión pública.

Mario F. Sanginés es Especialista Principal en Modernización del Estado del BID y Coordinador del Programa de Efectividad en el Desarrollo (PRODEV). Previamente fue Asesor Senior de la Gerencia de Instituciones para el Desarrollo del BID y Especialista Senior en asuntos de Sector Público en el Banco Mundial, tanto en América Latina y el Caribe como en Europa Oriental y Asia Central. Ha liderado una cantidad importante de operaciones de préstamo o cooperación técnica en temas presupuestarios, ha expuesto sobre PPR en numerosos foros internacionales y ha contribuido a publicaciones temáticas en el BID y el Banco Mundial.

Prólogo

El desarrollo de las instituciones es una revolución silenciosa pero necesaria para el crecimiento sostenido de América Latina y el Caribe. En nuestra región, donde persisten desigualdades económicas y necesidades sociales insatisfechas, los gobiernos procuran formular y ejecutar políticas públicas de la manera más eficiente, eficaz y transparente en beneficio de sus ciudadanos.

Un área donde los países latinoamericanos y caribeños registran avances importantes es en la gestión fiscal. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoya desde hace muchos años los esfuerzos de los países para modernizar sus políticas y administraciones tributarias con el fin de generar recursos de la manera más eficiente y racional posible. El Banco también tiene un largo recorrido respaldando la gestión del gasto público mediante la promoción de instrumentos para la administración financiera y administrativa de los gobiernos, tanto a nivel nacional como subnacional.

La gestión por resultados, como nuevo paradigma de la gestión pública que prioriza y facilita el logro de objetivos de desarrollo en vez del mero cumplimiento de procedimientos legales y administrativos, es un área donde el Banco ha sido pionero en la región. El Programa PRODEV, a través del cual se canalizan recursos y asistencia técnica hacia prácticamente todos los países prestatarios del Banco, es un ejemplo del compromiso de la institución con esta temática.

Sin duda, la gestión por resultados comienza a arraigarse en la región. Un reciente diagnóstico elaborado por el BID da cuenta de que los países están avanzando en sus capacidades institucionales para planificar, ejecutar, dar seguimiento, y evaluar sus políticas, programas y proyectos. El presupuesto orientado a resultados es una corriente con instrumental propio. Un presupuesto que se fundamenta

en principios modernos de gestión y de toma de decisiones basada en evidencia puede ser el motor que conduzca a mejoras en la provisión de los servicios públicos. Muchos países de la región han comprendido este potencial y han pasado inclusive de la imitación de las experiencias del mundo desarrollado a la adaptación e innovación.

En este libro, Mario Marcel, Marcela Guzmán y Mario Sanginés esbozan un modelo conceptual y discuten aspectos prácticos para la implementación del presupuesto por resultados. A la vez el libro destaca y difunde las innovaciones en materia de presupuesto por resultados relevantes para nuestra región llenando vacíos conceptuales y operativos. Estoy seguro de que será de gran utilidad para académicos, expertos y sobre todo para los funcionarios de gobierno que aspiran a mejores resultados de desarrollo para sus ciudadanos.

Luis Alberto Moreno

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

Introducción

El presupuesto público puede ser un tema árido para muchos mientras que para otros puede estar asociado a restricciones, presiones, frustraciones o rutinas burocráticas, pero eso no lo libra de ser uno de los procesos más potentes y comprensivos que marcan el funcionamiento de los Estados modernos. Por eso, el presupuesto público ha sido sujeto de estudios, modas y cambios paradigmáticos a través del tiempo.

En los últimos 50 años, la manera de pensar y hacer los presupuestos en el mundo ha experimentado importantes transformaciones. Estas han sido el producto de cambios en el entorno de la gestión financiera pública, originados en la intensidad de las restricciones macrofiscales y en las modificaciones del rol del Estado en la sociedad.

Estos cambios se han reflejado en el desarrollo de técnicas específicas de preparación y administración de los presupuestos. En la década de 1960, las exigencias de un Estado en expansión y la ascendencia de la planificación hicieron surgir la técnica del presupuesto por programas (PPP). Una década más tarde, cuando la primera crisis del petróleo frenó lo que parecía un proceso arrollador de expansión del Estado, surgió el presupuesto de base cero (PBC). Algo similar parece estar ocurriendo en la actualidad con el llamado presupuesto por resultados (PPR). Desde hace varios años, esta expresión se viene usando para describir un variado conjunto de prácticas a través de las cuales diversos gobiernos en el mundo han buscado elevar el rendimiento de los recursos públicos en términos de su capacidad para transformar la realidad económica y social de los países. Estas experiencias han

atraído la atención de analistas y organismos internacionales, motivando la publicación de numerosos estudios en la materia.¹

Hoy en día, muchos países del mundo declaran llevar adelante un presupuesto por resultados. Los líderes políticos prometen revisar el presupuesto público a fin de encontrar espacios para reasignar recursos; los parlamentarios presionan al Ejecutivo para que se elimine la “grasa” del Estado, y los empresarios exigen mayor responsabilidad y compromiso con la productividad. Si el propósito de todo presupuesto es aplicar los recursos disponibles para lograr los objetivos de una organización, ¿quién podría negarse a presupuestar en función de resultados en el sector público?

Sin embargo, pese a la voluntad política y el sentido común, en la práctica la mayoría de los países del mundo no presupuestan para el logro de resultados, sino que lo hacen de manera incrementalista, tomando como referencia los presupuestos pasados y definiendo aumentos o reducciones para el nuevo ciclo fiscal. La estructura del presupuesto sigue ordenándose por instituciones y objeto del gasto, de modo que las señales de austeridad o expansión se expresan en el comportamiento de los gastos en personal o de la inversión. Parecería que las ideas sobre lo que debe o puede ser el presupuesto se mueven más rápido que la práctica de este.

Preparar presupuestos de manera incrementalista, o en base a insumos, es sin duda más fácil y conocido, encaja bien con rutinas administrativas y políticas largamente establecidas, y resuelve una multiplicidad de problemas operativos, económicos y políticos. Presupuestar de manera incrementalista es lo que los oficiales presupuestarios y los parlamentarios de las comisiones de presupuesto de todo el mundo saben hacer; esto también acomoda a las autoridades económicas cuando necesitan hacer ajustes fiscales sin revelar sus consecuencias sobre los programas públicos. La presupuestación incrementalista permite lograr acuerdos políticos en plazos estrechos, a partir de evitar cambios sustantivos. La extensión de prácticas incrementalistas de presupuestación no es por tanto un fenómeno espurio, producto de la desidia. Por la misma razón, sustituir la presupuestación incrementalista no es trivial.

Presupuestar para el logro de resultados implica romper la inercia de la presupuestación incrementalista; obliga a revisar la forma de entender y practicar el presupuesto público, y a reconstruir los roles de los diversos actores de este proceso. Para abandonar la seguridad de lo conocido y aventurarse en el desarrollo de un

¹ En 2007, tres organismos multilaterales globales publicaron libros sobre la materia: OCDE (2007), Robinson (2007) y Shah (2007).

sistema de presupuesto por resultados, parece ser entonces fundamental conocer qué exigencias ello involucra y qué es lo que puede ganarse con ello.

No obstante la variedad de definiciones y técnicas en aplicación, en este libro argumentamos que un sistema de presupuesto por resultados es aquel en el que los procesos de decisión que integran el proceso presupuestario en sus distintas etapas (de formulación, aprobación, ejecución y evaluación) adaptan consideraciones sobre los resultados en la aplicación de los recursos. Dado que el concepto de “resultados” puede tener una interpretación excesivamente estrecha en el contexto de las diversas dimensiones de la gestión pública, en este libro se usa alternativamente el término “desempeño” para dar cuenta del valor que agrega el sector público en la selección de sus prioridades, la transparencia con que actúa, los productos derivados del diseño y de la aplicación de intervenciones, y el impacto que estos tienen sobre el bienestar de la ciudadanía y el desarrollo económico.

Estos conceptos surgen después de más de 20 años de ensayos y errores. Su origen debe buscarse en los esfuerzos que, a mediados de la década de 1980, inició un grupo de países desarrollados para orientar el conjunto de la gestión pública hacia el logro de resultados. Estos esfuerzos, enmarcados en la vertiente de la llamada “Nueva Gerencia Pública” (NGP), buscaron mejorar la capacidad de los Estados para responder a las demandas variadas y cambiantes de la ciudadanía, reduciendo los controles burocráticos, devolviendo autoridad a los administradores de los organismos públicos y elevando la responsabilidad de estos últimos por el logro de resultados. Con los inevitables matices, el cambio de la atención de procesos a resultados se extendió desde los países anglosajones hasta las administraciones públicas más tradicionales del centro de Europa, y desde la gestión de agencias públicas hasta la administración de personal.

En este contexto, el presupuesto se reivindicó como un mecanismo apropiado para vincular decisiones de política, gestión pública y rendición de cuentas. Sujeto a un proceso anual que involucra a múltiples actores de la administración pública y del sistema político, el presupuesto ofreció una plataforma atractiva desde la cual intentar transformar el funcionamiento del sector público. Para ello, desde mediados de la década de 1990 los presupuestos comenzaron a incorporar indicadores y evaluaciones, a ajustar su estructura contable y a modificar sus procesos de análisis y discusión. El presupuesto se transformó así en un crisol en el cual convergió una variada batería de instrumentos y procesos, lo cual incluye indicadores de desempeño, evaluaciones, establecimiento de puntos de referencia (*benchmarking*), convenios de desempeño y acuerdos de servicio, entre otros. La articulación entre estos instrumentos y procesos dentro del ciclo presupuestario conforma el universo de lo que hoy se entiende como presupuesto por resultados en los países avanzados.

¿Cuán relevante es este enfoque para países emergentes como los de América Latina? Vincular presupuesto y resultados en la gestión pública es, sin duda, una idea atractiva para países donde siempre faltan recursos para responder a las demandas de la sociedad y a los procesos globales. Hacer rendir más los recursos públicos, en este contexto, no tiene tanto que ver con el agotamiento de las burocracias o con la resistencia de los contribuyentes, sino con la real capacidad de los Estados para transformar la realidad económica, social y política de los países. En otras palabras, presupuestar para el logro de resultados en América Latina es presupuestar para el desarrollo. Lo que en los países avanzados puede ser una necesidad de buen servicio, en los países emergentes es un requisito para el desarrollo y un pilar de la construcción institucional que este involucra. En este libro nos referiremos a “resultados de desarrollo” para aludir a la orientación más transformadora que los Estados tienen en los países emergentes, en contraste con la orientación hacia la prestación de servicios característica de los países avanzados.

Cambiar los procesos presupuestarios y centrar la atención de las instituciones públicas en los resultados de su gestión representan un desafío de envergadura considerable en Estados como los de los países de América Latina, que en la mayoría de los casos se caracterizan por tener estructuras pre-burocráticas, prácticas informales, volatilidad fiscal y democracias jóvenes. En estos países, presupuestar para el logro de resultados de desarrollo no se logra con leyes, regulaciones o instructivos, si estos no consiguen cambiar el comportamiento de cada uno de los actores que intervienen en el proceso presupuestario: políticos, autoridades económicas, oficinas de presupuesto, ministros y directores generales de servicios, auditores e incluso de los usuarios de la administración pública.

De esta manera, para vincular presupuesto y desempeño en América Latina se requiere cerrar una doble brecha: entre necesidades sociales y recursos públicos, y entre demandas al Estado e instituciones para resolverlas.

En este libro se busca explorar la relación entre presupuesto y desempeño de la gestión pública en el contexto propio de los países emergentes en general, y de América Latina en particular. Se trata de una exploración no solo conceptual sino también práctica. El presupuesto es una herramienta concreta, estructurada en base a procesos diseñados para generar decisiones de asignación de recursos en plazos limitados. Durante la formulación, aprobación y ejecución de los presupuestos, hay muy poco tiempo para pensar, por lo que el comportamiento de los actores y las decisiones que se adoptan están fuertemente marcados por los procesos que los regulan. En consecuencia, cualquier nueva concepción del presupuesto solo será real una vez que se exprese en cambios concretos en los procedimientos y resultados de este. Para consolidarse, el presupuesto para el logro de resultados de desarrollo (PPRD) debe ser capaz de transformarse en una rutina

e incorporarse al sentido común de los actores que participan de ella. Del mismo modo, la viabilidad de un sistema de estas características depende no solo de sus promesas, sino de los costos y riesgos de la transición, por lo que el pragmatismo de este libro se extiende también a las estrategias de implementación y cómo las necesidades de esta última pueden influir sobre el propio diseño del sistema.

Para esto, el libro toma como referencia la realidad administrativa, cultural y política de los sistemas presupuestarios en América Latina, la cual se ve reflejada en los estudios y bases de datos acumulados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a lo largo de más de una década de trabajo en esta área. El BID fue una de las primeras instituciones que se interesó por entender cómo se presupuesta en la región, y sus primeros estudios e intervenciones datan de la segunda mitad de los años noventa. Este interés se expresa hoy en día en un volumen creciente de proyectos, programas de asistencia técnica y estudios.² Por eso, las bases de datos y las experiencias de proyectos del BID no solo hablan de problemas y frustraciones, sino también de esperanzas y de logros. Aunque ningún país de la región haya logrado desarrollar un modelo infalible de PPRD, hay muchas iniciativas alentadoras y buenas prácticas que indican que este no es un desafío imposible para los países de la región.

Por lo tanto, a lo largo de estas páginas se procurará ir más allá de lo que nos brinda la literatura disponible sobre presupuesto por resultados en los países desarrollados. Se tratará de construir un concepto apropiado a la realidad que enfrentan los países de América Latina, se mostrará cómo este se puede llevar a la práctica y se presentarán ejemplos concretos tomados de la realidad de los países de la región.

En la primera parte del libro se proporciona el marco conceptual básico para abordar esta tarea. En el capítulo 1 se analizan los rasgos principales de la gestión en el sector público, identificando qué la distingue de la administración de empresas y qué desafíos especiales involucra para el logro de resultados. En este capítulo se hacen algunas distinciones básicas entre “resultados” y “desempeño”, y se resalta la utilidad de emplear este último concepto para incluir también resultados diferentes a los finales o impactos.³ El capítulo 2 está abocado al presupuesto público, su evolución en el tiempo, las distintas funciones que cumple en el aparato del Estado y cuán sensible es a los arreglos institucionales de cada país, identificando

² A fines de 2010, el BID contaba con 24 operaciones aprobadas que incorporaban elementos de presupuesto basado en desempeño. Algunos estudios recientes del BID sobre la materia son: Scartascini, Stein y Tommasi (2010) y García López y García Moreno (2010).

³ Una revisión de las distintas denominaciones se encuentra en CLAD-BID (2007).

qué características hacen del presupuesto un proceso tan importante para incidir sobre el funcionamiento del Estado. El capítulo 3 completa el análisis con una discusión sobre cuánto difieren la gestión pública y el presupuesto en los países de América Latina respecto del mundo desarrollado, y se concluye destacando la importancia que algunos elementos de la gestión financiera tienen para convertir al presupuesto en un instrumento capaz de incidir sobre la gestión de las instituciones públicas y transformar a su entorno.

En la segunda parte del libro se desarrolla el concepto de PPRD. El capítulo 4 comienza con una discusión acerca de qué elementos distinguen la actual preocupación por la relación entre presupuesto y desempeño público. Como conclusión se propone que cualquier régimen de presupuesto orientado al desempeño debe apoyarse en cuatro pilares fundamentales: i) un sistema de monitoreo y evaluación capaz de generar información sobre desempeño; ii) una adecuación de los sistemas de decisión presupuestaria que incorpore dicha información; iii) una estructura de incentivos que oriente la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados, y iv) el desarrollo de capacidades institucionales en la administración pública para actuar en consecuencia. Hechas estas definiciones, se identifican los elementos comunes y distintos de este enfoque con las técnicas de presupuesto por programas y presupuesto de base cero.

Luego, el libro profundiza sobre cada uno de los cuatro pilares del PPRD en el contexto latinoamericano, identificando su fundamento conceptual, así como también instrumentos, metodologías y experiencias prácticas útiles para ser aplicadas en los países de la región. De este modo, el capítulo 5 se refiere a la generación y sistematización de información sobre desempeño, expresada en sistemas de monitoreo y evaluación; el capítulo 6 trata la forma de incorporar esta información a los procesos de decisión que integran el ciclo presupuestario; en el capítulo 7 se discute cómo utilizar el presupuesto, y otros sistemas administrativos, para dirigir la atención de las instituciones públicas hacia el logro de resultados; por último, en el capítulo 8 se explica cómo desarrollar las capacidades institucionales para que los recursos y las acciones de las instituciones públicas resulten en un mejor desempeño.

La tercera parte abarca los desafíos involucrados en la implementación de un sistema de PPRD en países de América Latina. Así, en el capítulo 9 se evalúa la situación de los países de la región en la aplicación de este enfoque. Para ello, se utiliza la información obtenida de la aplicación de la Herramienta de Evaluación del Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV), una encuesta aplicada a observadores calificados de la gestión pública y un análisis en profundidad de las experiencias de tres países: Chile, Colombia y México.

En el capítulo 10 se identifican los principales obstáculos políticos, económicos y culturales que dificultan el avance de los países en la aplicación sistemática de este enfoque, lo que conduce a una discusión sobre la secuencia apropiada de reformas. En este capítulo se revisan los alcances del enfoque de PPRD en tres dimensiones: la planificación, la contabilidad pública y la descentralización. Respecto de este último tema, se discuten las potencialidades y desafíos para el desarrollo de un sistema de PPRD en Estados descentralizados, en los cuales una parte importante de los agentes públicos no responde a una jerarquía y una conducción política común.

El capítulo 11 contiene un conjunto de reflexiones sobre las proyecciones del presupuesto orientado al desempeño en América Latina, presentando elementos para estructurar una estrategia, considerando cómo este enfoque y las metodologías que de él se derivan pueden entroncar con los procesos fundamentales ligados a la construcción de un Estado democrático y la promoción del desarrollo económico y social. Así, al tiempo que se advierte sobre los riesgos que involucra intentar trasladar a países de América Latina las metodologías y técnicas de PPR de los países desarrollados de la tradición administrativa anglosajona, se argumenta que este representa una oportunidad para elevar la capacidad de los Estados para contribuir al logro de los grandes objetivos del desarrollo.

Muchas personas contribuyeron en forma directa o indirecta con este trabajo. Entre los primeros debe destacarse a Fernando Larraín, que prestó apoyo técnico en una primera etapa del trabajo; a Reinhard Engl, que continuó este trabajo durante 2009; a Nelson Guzmán, de quien proviene parte de las reflexiones sobre incentivos y motivación contenidas en el capítulo 7, y a Juan Pablo Martínez, quien contribuyó a la revisión del borrador del libro en sus etapas finales. Las observaciones y sugerencias de un revisor anónimo sirvieron para pulir la versión definitiva del texto. En el libro se usa extensivamente material generado en estudios y consultorías apoyadas por el BID, entre los que se destacan el proyecto "Who Decides the Budget?" coordinado por Carlos Scasciatini,⁴ y las consultorías y proyectos del PRODEV, dirigido por Roberto García-López. Los autores también recogieron reflexiones y experiencias expuestas en diversos foros, como el Grupo de Directores de Presupuestos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Diálogo Regional de Políticas sobre Transparencia y Gestión por Resultados del BID y el Seminario de Política Fiscal, organizado anualmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y apoyado por el BID, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la OCDE y el

⁴ Los estudios de este proyecto están publicados en Hallerberg et al. (2009).

Ministerio de Hacienda de Chile. Pero por sobre todo los autores desean agradecer lo aprendido de la práctica cotidiana de hacer y mejorar los presupuestos, a veces sin reconocimiento, en la Dirección de Presupuestos de Chile y en proyectos de PPR en México y Colombia.

PRIMERA PARTE

Transformaciones en la gestión
pública y en el presupuesto

CAPÍTULO 1

Características de la gestión pública y el concepto de desempeño

INTRODUCCIÓN

El presupuesto es uno de los procesos fundamentales que estructuran el funcionamiento del Estado. No existe hoy ningún gobierno, por débil o inestable que este sea, que no prepare un presupuesto anual. Sin embargo, la preparación y ejecución de los presupuestos no ocurre en el vacío, pues se espera que estos reflejen el conjunto de obligaciones, compromisos y propósitos de un gobierno. Pese a toda la atención que atrae la discusión anual de un presupuesto, este no es un objetivo en sí mismo.

Los presupuestos están intrínsecamente imbricados en la gestión pública. Frecuentemente se reclama por las distorsiones que las normas presupuestarias introducen en el funcionamiento de los organismos públicos, pero es innegable que los presupuestos se ven también afectados por las prioridades, medios y orientaciones de la gestión del gobierno y las entidades que lo integran. Este capítulo se focaliza en esta última dimensión, explicando cómo la evolución de las funciones del Estado ha ido afectando el contenido y tamaño de los presupuestos. Esto permite luego entender de dónde surge la necesidad de fortalecer el vínculo entre presupuesto y desempeño.

FUNCIONES DEL ESTADO Y GESTIÓN PÚBLICA

La expansión del Estado

Uno de los elementos más característicos del siglo XX fue la expansión de las actividades que lleva adelante el Estado y los recursos necesarios para desempeñarlas. El gráfico 1.1 muestra la trayectoria de gasto público, como proporción del producto interno bruto (PIB), en los países avanzados y en América Latina desde la primera mitad del siglo XX hasta nuestros días.¹ Como puede observarse, en los sesenta años transcurridos entre la década 1920 y la de 1980 el gasto público en los países avanzados pasó del 20% del PIB al 42% del PIB. Esta expansión fue importante tras la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, pero fue especialmente marcada entre 1960 y 1980, período en que el tamaño del Estado prácticamente se duplicó, para luego tender a estabilizarse.

En América Latina, el Estado también creció durante el siglo XX, aunque de modo más inestable y dentro de un rango más bajo que lo observado en el mundo desarrollado. Las mayores expansiones ocurrieron en 1945–60, 1965–75 y 1990–2000, con una importante corrección a la baja entre 1975 y 1990.² Mientras que en 1970 el gasto público en América Latina representaba una proporción del PIB muy similar a la que tenían los países avanzados a comienzos del siglo XX, en la actualidad esta se aproxima al 25% del PIB, cifra equivalente a la de los países desarrollados antes de la Segunda Guerra Mundial. De esta manera, en América Latina el Estado duplicó su tamaño relativo en los últimos 50 años, aunque llegando a un nivel que solo equivale a la mitad del de los países desarrollados en la actualidad.

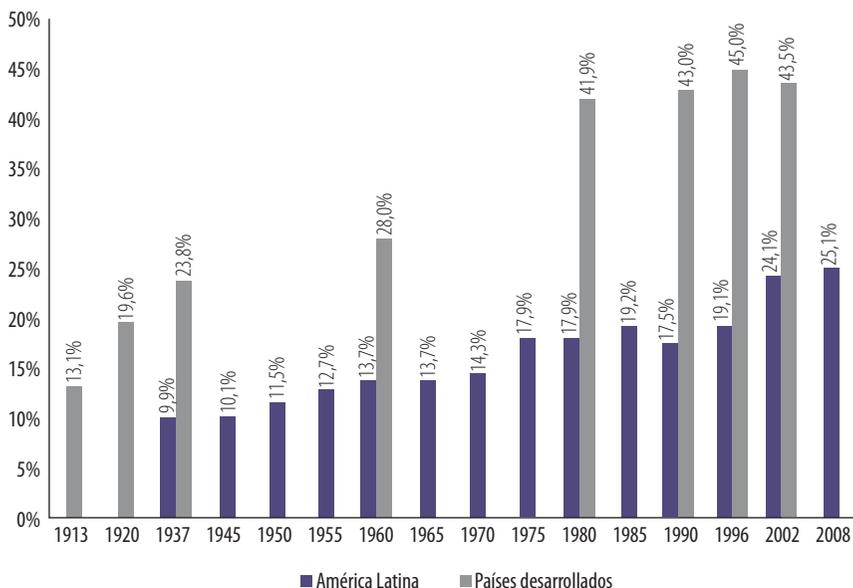
¿Cómo ocurrió esta expansión del Estado? ¿Cómo ha sido posible que en algunas de las democracias más consolidadas del mundo el Estado capture hoy casi la mitad de los ingresos de las personas a través de impuestos y estas lo toleren? ¿Por qué el Estado es mucho más pequeño en países que lo requerirían más para corregir las desigualdades? ¿Es que en estos países se demanda menos del Estado o simplemente este no puede responder a todo lo que se le exige? En lo que sigue se intentará responder a estas preguntas.

¹ Las cifras para América Latina corresponden al promedio aritmético de la relación gasto/PIB a precios nominales, para 15 países de la región, combinando cifras de OxLAD (hasta 1997) y de CEPAL, de esta fecha en adelante. Las cifras para los países desarrollados han sido tomadas de Tanzi (2005), que extiende la serie publicada en Tanzi y Schuknecht (2000).

² Debe notarse que parte de la inestabilidad en la relación gasto/PIB se debe a la mayor inestabilidad del crecimiento del PIB en América Latina.

GRÁFICO 1.1

EVOLUCIÓN DEL TAMAÑO DEL ESTADO EN PAÍSES DESARROLLADOS Y EN AMÉRICA LATINA

(gasto del gobierno central como porcentaje del PIB en años seleccionados)

Fuentes: Para los países desarrollados, Tanzi (2005), en base a cifras de Tanzi y Schuknecht (2000); para América Latina, elaboración propia, en base a cifras de OxLAD (s/f) y FMI.

Teorías sobre la expansión del gasto público

El gráfico 1.2 sugiere tres hechos estilizados en el dimensionamiento del Estado a través del tiempo y entre países: primero, que el Estado crece a medida que los países se desarrollan; segundo, que este crecimiento es más que proporcional, lo que hace que el tamaño relativo del Estado se incremente, y, tercero, que los países más desarrollados tienen Estados más grandes que los países más pobres.

El hecho de que el Estado tienda a crecer a medida que los países se desarrollan fue advertido a fines del siglo XIX por el economista alemán Adolph Wagner (Wagner, 1958). Aunque se discute si este análisis se refería originalmente al tamaño absoluto o relativo del Estado, la relación entre crecimiento del gasto público y crecimiento económico ha sido sometida a numerosas pruebas empíricas durante los últimos 50 años. Estas pruebas han sido aplicadas para diversos países y entre países, con resultados generalmente favorables, incluso para las versiones más estrictas de

la “Ley de Wagner”, de acuerdo con las cuales el crecimiento económico (medido por el PIB per cápita) genera un crecimiento en el peso relativo del gasto público.³

Para explicar la Ley de Wagner se han adelantado numerosas hipótesis. El propio Wagner sostuvo que esta relación se explicaría por el grado creciente de complejidad que el desarrollo introduce en las relaciones sociales y económicas de los países, y porque algunos bienes públicos, como la educación, serían bienes “superiores”, puesto que su demanda crecería más que proporcionalmente con el aumento del ingreso. Si el crecimiento económico expande el tamaño de los mercados e involucra un mayor volumen de transacciones entre los agentes económicos, esto a su vez demanda un mayor grado de institucionalización de las relaciones comerciales, incluidas la defensa de los derechos de propiedad, la garantía de cumplimiento de los contratos y la solución de disputas comerciales, entre otros elementos. Por su parte, el desarrollo social nivela el poder y la influencia de distintos grupos, lo cual hace necesario que el Estado responda a necesidades más diversas y costosas. Por último, el desarrollo viene habitualmente acompañado de un importante proceso de urbanización, y entonces el Estado debe actuar a fin de regular el uso del espacio urbano y la provisión de bienes públicos.

Esta interpretación fue posteriormente cuestionada por estudios que constataron que la evolución del gasto público y la carga tributaria a través del tiempo no toma la forma de un crecimiento gradual y sostenido como el que sugiere la hipótesis de Wagner, sino que está caracterizada por “saltos” en ciertos períodos, asociados a guerras, catástrofes naturales o conflictos políticos de envergadura. En particular, Peacock y Wiseman (1961) sostienen que los cambios duraderos en el tamaño del Estado pueden caracterizarse como “desplazamientos” en la frontera entre el Estado y el mercado, provocados por eventos excepcionales, que luego facilitan la ubicación de los Estados en un plano superior, gracias al acostumbramiento de la población a niveles superiores de carga tributaria.⁴

Esta teoría sobre el “desplazamiento” del Estado puede ilustrarse con la experiencia de la Segunda Guerra Mundial. Durante este período, los países involucrados debieron asumir un importante esfuerzo bélico sobre la base de una combinación

³ Dos de los estudios más recientes son los de Zaghini y Lamartina (2008), quienes encuentran evidencia empírica que apoya la versión estricta de la Ley de Wagner en un panel de 23 países de la OCDE entre 1970 y 2006, y el de Díaz y Revuelta (2009), que obtiene resultados similares para 19 países de América Latina y para España en el período 1960–2000. Un recuento de los estudios disponibles en la materia a mediados de los años noventa puede encontrarse en Holsey y Borchering (1997).

⁴ La hipótesis de Peacock y Wiseman ha sido posteriormente respaldada por los estudios de Lybeck y Henrekson (1988) y Goff (1998).

de endeudamiento público y aumento de los impuestos. En el Reino Unido, la guerra generó un incremento del gasto público de 10 puntos del PIB (Clark y Dilnot, 2002). Una vez terminado el conflicto, en lugar de volver a la situación previa, el gasto público no retrocedió, los impuestos se mantuvieron y los recursos disponibles se emplearon para financiar la puesta en marcha del sistema de bienestar. Ejemplos similares pueden encontrarse en países que experimentaron conflictos internos o que debieron hacer frente a catástrofes naturales de gran envergadura.⁵

De esta manera, mientras que la hipótesis original de Wagner ponía el énfasis en la demanda de gasto público, la teoría del desplazamiento agrega consideraciones de oferta, relacionadas con la forma en que evoluciona la tolerancia de la ciudadanía a los impuestos durante circunstancias de excepción, lo que después motiva una actitud más solidaria que legitima la mayor carga tributaria. A esto se suma la capacidad de grupos de interés, y de la burocracia, de transformar en permanentes aumentos originalmente transitorios del gasto público (Goff, 1998).

La teoría de la elección pública, surgida en la década de 1970, sistematizó la visión de la expansión del gasto público como un proceso generado por la interacción entre la burocracia pública y el sistema político en el proceso presupuestario. Este enfoque caracteriza al presupuesto público como un ejercicio transaccional en el que interactúan políticos y burócratas, grupos ambos que se diferencian no solo en sus roles, sino también en sus motivaciones. Mientras que los políticos buscan asegurar su reelección ofreciendo a la ciudadanía bienes públicos que esta valora, los burócratas buscan aumentar su poder y prestigio personal maximizando el tamaño de los recursos (financieros, personal) que administran. Estos dos actores se encuentran en el proceso presupuestario para intercambiar la asignación de fondos con la provisión de bienes y servicios públicos, con el propósito de extender su bienestar, dadas las restricciones de cada cual.⁶

Sin embargo, el intercambio de políticos y burócratas en el proceso presupuestario se encuentra marcado por asimetrías de información, pues solo los burócratas conocerían la verdadera función de producción de bienes públicos. Esto permitiría a los burócratas ocultar el verdadero costo de los bienes y servicios públicos que

⁵ En América Latina, los acuerdos de paz que terminaron con los conflictos civiles de El Salvador y Guatemala incluyeron medidas orientadas a elevar el gasto social y proveer su financiamiento mediante incrementos tributarios. No obstante la solemnidad de estos acuerdos, su implementación se vio posteriormente dificultada por la capacidad de veto de los sectores más poderosos. En el caso de Guatemala, por ejemplo, desde la suscripción de los acuerdos de paz se han registrado al menos cinco intentos fallidos de aprobar una reforma tributaria (Marcel y Rivera, 2009:276–280).

⁶ Véase, por ejemplo, Buchanan y Tullock (1962).

producen, capturando un excedente de parte de los políticos. Este excedente se expresaría en recursos presupuestarios y personal redundante, que se van acumulando a lo largo de los años. De esta manera, para la escuela de la elección pública, el crecimiento sistemático del Estado sería la expresión de una “falla de Estado” en el sistema presupuestario, y no del proceso de desarrollo. Si no se arbitraran medios para corregir esta falla, el Estado se expandiría indefinidamente, hasta que la carga tributaria inhiba el propio crecimiento económico. Entre los medios para restringir el crecimiento del aparato del Estado que sugiere este enfoque se encuentran los límites legales o constitucionales al crecimiento del gasto público y la carga tributaria, una mayor transparencia en la función de producción de servicios públicos (establecimiento de puntos de referencia o *benchmarking* de costos, competencia con proveedores privados) y la provisión de servicios públicos desde el sector privado (concesiones, asociaciones público-privadas, subvenciones, *vouchers*, etc.).

Otros autores han concentrado su atención en los factores políticos que explican la evolución del gasto social, por tratarse del componente más dinámico del gasto público. En particular, la llamada “teoría del votante medio” (Downs, 1956) argumenta que, en una democracia con un sistema mayoritario de decisión, en la medida en que el ingreso medio esté por sobre la mediana, una mayoría de votantes preferirá elevar la carga tributaria para redistribuir ese ingreso a los más pobres. La creación de más sistemas de redistribución (por ejemplo, la seguridad social) no hará sino intensificar este proceso, como ocurre, por ejemplo, cuando un aumento de la población de adultos mayores genera una mayor demanda de beneficios previsionales. Mayor aún es la posibilidad de que el votante marginal prefiera obtener beneficios a costa del bienestar de futuras generaciones a través del propio sistema previsional o del endeudamiento (Meltzer y Richard, 1981).

En contraste, Lindert (2004) llama la atención sobre la paradoja de que la redistribución desde los ricos hacia los pobres a través del Estado parece ser más importante en países más igualitarios, donde se estima que debería ser menos necesaria, que en países altamente desiguales, ya que en estos últimos, de acuerdo a la teoría del votante medio, debería existir una amplia mayoría a favor de una mayor acción redistributiva del Estado (Lindert, 2004:15). Para Lindert, la explicación de esta paradoja estaría en el efecto de la voz política sobre la cobertura de las políticas sociales y su financiamiento. El desarrollo de la democracia produce una significativa desconcentración de la voz política, lo que hace que los intereses de los más pobres y de los sectores medios se transformen en demandas reales sobre el proceso político y el Estado. Estas demandas encuentran a su vez respuesta, porque el propio proceso de ampliación de la voz política permite desarrollar sistemas tributarios de amplia base que sostienen el esfuerzo fiscal requerido por las políticas sociales.

De esta manera, los países que más gastan en fines sociales no son necesariamente los que más redistribuyen, sino aquellos que han ampliado la cobertura de las políticas sociales y su financiamiento. Esta democratización del esfuerzo contributivo, que se expresa en una amplia base tributaria, contribuiría también a explicar por qué el Estado de bienestar no ha tenido el efecto pernicioso sobre el crecimiento de los países europeos que a menudo se le achaca desde el otro lado del Atlántico. En sistemas de bienestar de amplia cobertura, quienes financian los servicios sociales también se benefician de ellos en una medida importante, y así se minimizan las distorsiones en el sistema de precios y en los incentivos que operan sobre las personas en sus decisiones de ahorro, trabajo y exposición al riesgo.

La esencia de este enfoque es que los procesos de ampliación de la voz política inciden tanto sobre la demanda como sobre la oferta de recursos para el financiamiento de servicios sociales. De esta manera, se ofrece una solución alternativa al puzle que plantean muchos de los análisis basados en el comportamiento del votante medio que concluyen que las preferencias y patrones de votación motivados por los intereses de la mayoría conducen a desequilibrios fiscales. El hecho de que las preferencias ciudadanas puedan afectar tanto la demanda como la oferta de recursos públicos permitiría explicar cómo en un número importante de países avanzados, en lugar de conflicto, inestabilidad o decadencia se ha observado una ampliación de las políticas sociales junto con un sostenido desarrollo económico.

Una perspectiva histórica y funcional

Estudios como el de Lindert nos recuerdan que la expansión del Estado, desde los comienzos del siglo XX hasta nuestros días, es un proceso que no ha ocurrido en el vacío, sino que se ha dado en un contexto de profundas transformaciones políticas, económicas y sociales.

La primera de estas transformaciones fue la consolidación de la democracia como sistema político. Hasta la Primera Guerra Mundial eran relativamente pocos los países que contaban con democracias estables. La mayoría de las potencias en pugna en ese conflicto tenía regímenes autoritarios o monarquías con débiles sistemas de representación política. El período entre las dos guerras mostró cuán débiles eran las instituciones democráticas en algunos países europeos y su vulnerabilidad a los caudillismos autoritarios y a las crisis económicas. En América Latina, la democracia recién se consolidó a partir de mediados de la década de 1980, y recién en 1990 la casi totalidad de los países de la región llegó a contar con presidentes electos. La democracia hace que el aparato del Estado esté más expuesto al escrutinio público, y deba por lo tanto generar contrapesos institucionales, una mayor transparencia, y sistemas de información y control. Bajo un régimen

democrático, los diversos sectores de la población también adquieren voz para exigir sus derechos y demandar beneficios del Estado.

Los últimos 100 años también se han caracterizado por un fuerte crecimiento económico, sin parangón en la historia precedente. Mientras que en los últimos 80 años del siglo XIX el PIB mundial se duplicaba, en promedio, cada 28 años, a partir de 1950 y hasta finales del siglo XX se ha duplicado, en promedio, cada siete años.⁷ Este vertiginoso crecimiento ha ido acompañado por un fuerte cambio tecnológico, una sustancial ampliación de los mecanismos de mercado y el fenómeno de la globalización. Esto ha hecho que las economías sean mucho más complejas e interdependientes, con una fuerte diversificación de actores económicos y grupos sociales. La globalización, en particular, es fuente de oportunidades, limitaciones y riesgos, los que repercuten sobre el funcionamiento del Estado. El crecimiento económico y la globalización no solo han llevado al Estado a que deba adecuar la escala de sus operaciones al mayor tamaño de la economía, sino que este también ha debido asumir nuevas funciones de regulación, mediación, coordinación y representación.

Posiblemente el fenómeno con mayor incidencia sobre el cambio en las funciones y el tamaño del Estado durante el siglo XX haya sido el surgimiento del Estado de bienestar. Aunque este ha asumido diversas modalidades y dimensiones, es evidente que responde a un fenómeno común: el hecho de que la sociedad organizada reconozca la responsabilidad de proteger a sus miembros frente a riesgos económicos y vitales. Esto ha significado trasladar la responsabilidad del cuidado de los miembros más vulnerables de la sociedad desde la familia y la beneficencia hacia el Estado, proceso que se ha acelerado con la demanda de autonomía derivada de la modernidad y del cambio en el rol de la mujer. El Estado ha organizado las prestaciones sociales en la forma de sistemas, regulados o administrados por entidades públicas, que administran grandes volúmenes de recursos en la forma de seguros, fondos y subsidios. Al distribuir estos recursos de forma distinta a la que se recaudan, el Estado de bienestar consolidó además la redistribución como una función gubernamental.

El cuarto fenómeno que influyó sobre el devenir del Estado en el curso del siglo XX fue el surgimiento del keynesianismo como doctrina económica. Al establecer la posibilidad de influir sobre la demanda agregada y la actividad económica a través de las finanzas públicas, el keynesianismo agregó una nueva función al Estado: la estabilización económica, y debilitó la noción del equilibrio presupuestario como un requerimiento natural de la gestión financiera pública. Si bien

⁷ Basado en información recopilada por Angus Maddison, extraída del sitio web de Roubini Global Economics el 10 de enero de 2011.

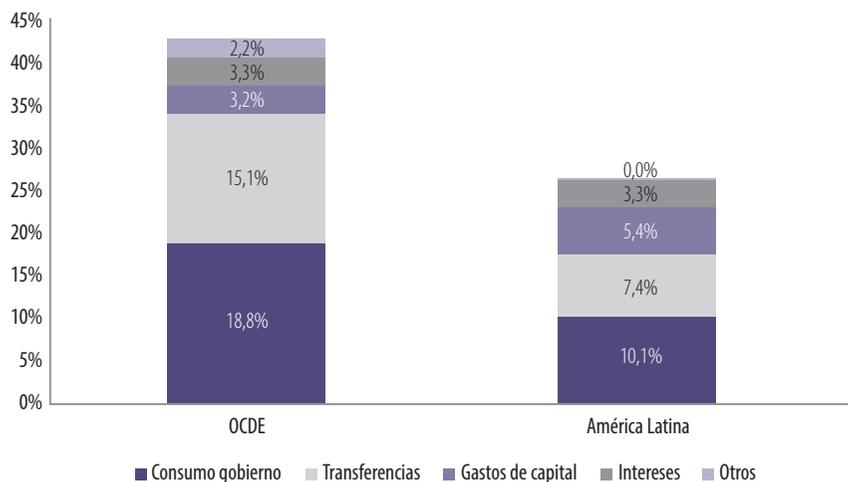
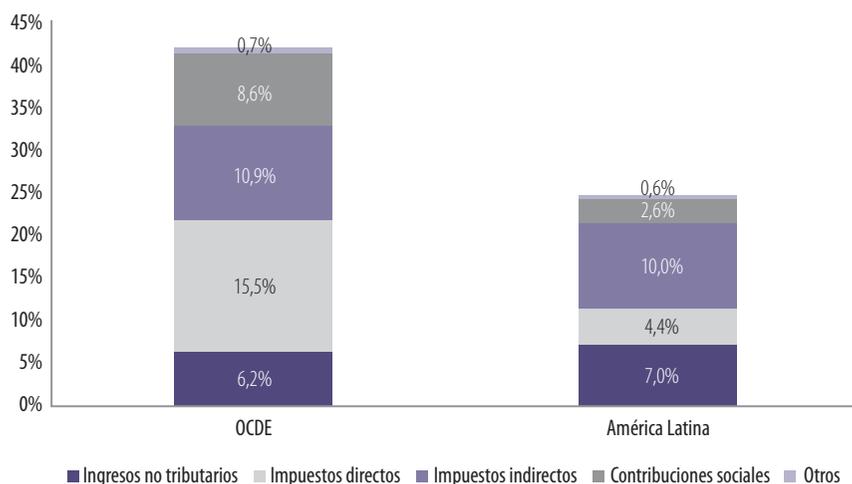
luego de dos décadas de predominio el keynesianismo comenzó a debilitarse en la década de 1970 como producto de grandes crisis económicas, de todos modos se ha mantenido latente, ha experimentado una importante reactivación durante la crisis financiera de 2007–09 y ha cumplido el rol de darle legitimidad económica y política a los desequilibrios fiscales, aunque solo sean de naturaleza transitoria.

Al revisar estos cuatro fenómenos que definen el contexto de la acción de los Estados durante el último siglo, se hace evidente algo ya insinuado por la teoría: que el crecimiento del Estado no es un fenómeno gradual y homogéneo, sino que resulta del desarrollo de nuevas funciones públicas y se refleja en el dinamismo de ciertos componentes de los ingresos y gastos públicos. En otras palabras: lo que explica el crecimiento del gasto público es, fundamentalmente, el aumento de los recursos dedicados a nuevas funciones que surgen de los cambios políticos, económicos y sociales en los países.

Esta es en buena medida la perspectiva adoptada por Tanzi y Schuknecht (2000) en su estudio sobre el crecimiento del Estado en el siglo XX. De acuerdo con las cifras compiladas por estos autores, la dinámica del gasto público durante el siglo XX estuvo dominada por dos grandes fuerzas: la masificación de los servicios públicos y el Estado de bienestar. El primero de estos fenómenos tuvo especial fuerza entre 1960 y 1980, y estuvo asociado a la ampliación de servicios públicos, especialmente en materia de educación y salud, administrados por un gran número de empleados del Estado. En este período, el consumo del gobierno se expandió de un 12,6% del PIB a un 17,9% del PIB, para estabilizarse en los años siguientes. Por su parte, el Estado de bienestar se expresó en una fuerte expansión de las transferencias para el pago de pensiones y subsidios sociales, y en este campo pasó de menos del 10% del PIB en 1960 a casi el 25% a fines del siglo XX. De este modo, se concluye que la expansión del tamaño del Estado en los países desarrollados en los últimos 100 años no habría sido producto de “factores técnicos”, como la urbanización o el envejecimiento de la población, sino de la decisión política de extender los servicios y la protección del Estado hasta conformar sistemas de beneficios universales.

No obstante, una vez que se acepta la noción de que el crecimiento de los Estados es producto de decisiones políticas sobre la expansión de sus funciones, surgen diferencias entre los países como producto de su estructura político-institucional. A este respecto existe una extensa literatura especializada, dedicada a explicar los factores determinantes del tamaño del Estado en distintos países. Por ejemplo, a partir del análisis de cifras para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) entre 1973 y fines de la década de 1980, Roubini y Sachs (1989) concluyen que las diferencias en el tamaño relativo del gasto público se explican principalmente por la orientación política de los

GRÁFICO 1.2

A. ESTRUCTURA DEL GASTO DEL GOBIERNO, OCDE Y AMÉRICA LATINA
(porcentaje del PIB)B. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO, OCDE Y AMÉRICA LATINA, 2000-06
(porcentaje del PIB)

Fuente: OECD (2009).

gobiernos, el grado de corporativismo en las relaciones laborales y el grado de dependencia de los gobiernos de las coaliciones políticas que los respaldan.

Las diferencias en el tamaño relativo del Estado entre América Latina y los países avanzados también se explican por ciertos componentes de los gastos y su financiamiento. Como puede apreciarse en el gráfico 1.2a, del lado del gasto las mayores diferencias se concentran en los gastos en transferencias, correspondientes principalmente a pensiones, a los que los países de la OCDE dedican un 15% del PIB y los de América Latina solo la mitad (Anderson, 2008).⁸ De cerca le siguen los gastos en consumo del gobierno, compuestos principalmente de gastos en personal para la prestación de servicios públicos, con un 19% versus un 10% del PIB en la OCDE y América Latina, respectivamente. Del lado del financiamiento, el principal factor que explica la diferencia entre los países avanzados y América Latina es la tributación directa —donde la diferencia es de 1 a 4— y, a mayor distancia, las contribuciones a la seguridad social (un 2,8% del PIB frente a un 8,6% del PIB). En cambio, los países de América Latina destinan más recursos a gastos de capital (un 5,2% del PIB contra un 3,3% del PIB en los países de la OCDE), mientras que la recaudación de impuestos indirectos representa una proporción del PIB similar en ambos grupos de países (gráfico 1.2b).⁹

Las actuales funciones de los Estados

Los cambios en el contexto político, económico y social, así como la dinámica de las decisiones públicas, modeladas en las teorías sobre la expansión del Estado anteriormente descritas, han ampliado significativamente el espectro de las funciones gubernamentales a lo largo del último siglo. Para ilustrar esta transformación podemos distinguir cuatro tipos de funciones estatales (provisión de bienes públicos, corrección de fallas de mercado, producción de bienes meritorios y preservación de la integridad) y tres niveles de complejidad en el ejercicio de estas funciones: mínimo, intermedio y alto (cuadro 1.1).¹⁰

A fines del siglo XIX, las funciones del Estado estaban restringidas básicamente al resguardo del territorio y a la preservación del orden público. Estos roles corresponden a los bienes públicos clásicos, como la defensa nacional, las relaciones exteriores, la seguridad pública y la administración de justicia, que deben proporcionarse a los niveles mínimos necesarios para la estabilidad de la nación. En este

⁸ Cabe destacar que en estas cifras México está incluido en ambos grupos de países.

⁹ Para un análisis detallado de la composición del financiamiento fiscal entre América Latina y los países de la OCDE, véanse Gómez-Sabaini (2006) y Anderson (2008).

¹⁰ Este esquema está basado en una clasificación propuesta inicialmente en Banco Mundial (2003), la que ha sido ampliada para incorporar funciones de integridad y enriquecer significativamente los ejemplos correspondientes a cada casilla.

CUADRO 1.1

FUNCIONES DEL ESTADO

	Provisión de bienes públicos	Corrección de fallas de mercado	Bienes meritorios	Integridad
Funciones mínimas	<ul style="list-style-type: none"> • Defensa • Relaciones internacionales • Policía • Administración de justicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Transporte • Servicios de utilidad pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación primaria • Salud asistencial • Vivienda social 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento • Control de la legalidad
Funciones intermedias	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura • Espacios públicos • Salud preventiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Banca central • Desarrollo urbano • Financiamiento de la vivienda • Regulación de monopolios • Prevención de desastres naturales • Fomento productivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación secundaria • Pensiones • Seguros de salud 	<ul style="list-style-type: none"> • Profesionalización del servicio público • Planificación • Coordinación • Normalización
Funciones avanzadas	<ul style="list-style-type: none"> • Medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación financiera • Promoción de la competencia • Protección del consumidor • Apoyo a pequeñas empresas • Innovación, ciencia y tecnología 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo local y comunitario • Seguros de desempleo • Cultura • Deportes • Apoyo a grupos vulnerables • Igualdad de oportunidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Control de gestión • Rendición de cuentas • Participación ciudadana • Exigibilidad de derechos

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial (2003).

contexto, el resguardo de la integridad del aparato del Estado estaba limitado a la recaudación de fondos para su financiamiento y el control de la legalidad. La mayor conciencia sobre el fenómeno de la miseria, cifrado en segmentos de la población incapaces de atender sus necesidades mínimas de educación y salud por la falta de recursos, llevó a extender las funciones del Estado a la provisión de educación primaria y salud mediante lo que algunos países conocieron con el nombre de *poor laws*, al tiempo que las necesidades del comercio y la urbanización requerían también una acción del Estado en la provisión de infraestructura y transporte, con lo cual la complejidad de los bienes públicos aumentó.

Con el crecimiento económico y el aumento de la complejidad de las relaciones económicas, surge la necesidad de limitar el poder de los monopolios en la

provisión de servicios de utilidad pública, ya sea a través de la regulación estatal o la provisión estatal directa de estos servicios, con lo cual se amplía el espectro de intervención sobre las fallas de mercado. Por su parte, el desarrollo del Estado de bienestar extiende la acción del Estado hacia bienes meritorios, surgidos de la decisión ciudadana de garantizar estándares mínimos de protección y oportunidades en materia de pensiones, seguros de salud y educación. La masividad de estos servicios y la velocidad del crecimiento de los recursos públicos hace necesario extender los sistemas de administración a la profesionalización del servicio público, la formación de una burocracia profesional y la planificación.

En la segunda mitad del siglo XX toma especial fuerza el proceso de industrialización y urbanización, lo cual genera nuevas demandas de intervención estatal en la promoción del crecimiento, la competitividad y el desarrollo urbano, incluida la provisión de vivienda. Este proceso de expansión con un fuerte activismo estatal se ve interrumpido con las crisis del petróleo de mediados de los años setenta y comienzos de los ochenta, además de verse afectado por el fenómeno de la globalización. Aunque se trata de un contexto en el que los mecanismos de mercado limitan la acción del Estado en ciertas áreas, también, por otro lado, generan nuevas necesidades, incluidas la preservación del medio ambiente y la promoción de la competencia. Por otra parte, al coincidir la globalización con la profundización de la democracia, surgen demandas relacionadas con la integración de grupos marginados y la mejora de la calidad de vida más allá de las necesidades básicas de las personas, a partir de lo cual las funciones del Estado se extienden hacia la recreación, el deporte, el desarrollo local, el control de la discriminación y la igualdad de oportunidades. Este mismo fenómeno ha ido extendiendo los sistemas de integridad hacia la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Así, las funciones del Estado se han ido expandiendo desde la esquina superior izquierda del cuadro 1.1 hasta la franja inferior del mismo, proceso que tiene tres características de especial relevancia para las finanzas públicas. En primer lugar, la incorporación de nuevas funciones del Estado, motivadas por nuevas justificaciones para la acción estatal, no ha implicado necesariamente un abandono de las anteriores, lo que hace que el proceso sea acumulativo. En segundo lugar, lo que sí ha cambiado con el tiempo es la forma de desempeñar estas funciones, alternando la regulación, la provisión directa y la subcontratación, cada una de las cuales tiene efectos distintos sobre los recursos financieros e institucionales para desempeñarlas. En tercer lugar, dentro de ciertos márgenes, la ampliación de las funciones estatales es un proceso que no necesariamente respeta el nivel de desarrollo de los países y sus capacidades de financiamiento. Como producto de la globalización, los Estados de países emergentes no pueden hoy esquivar sus responsabilidades en materia de preservación ambiental, apoyo a grupos

vulnerables o control fitosanitario con el argumento de que son más pobres, sino que deben intentar hacer lo posible dentro de lo que les permite su disponibilidad de recursos.

De esta manera, mientras que en todo el mundo el Estado ha ido expandiendo sus funciones y con ello los recursos que requiere para desempeñarlas, no todas las diferencias en el peso del gasto público entre los países reflejan el espectro de responsabilidades exigidas a los Estados, sino la forma de desempeñarlas y la capacidad —y los recursos— para cumplirlas. De esta lógica solo escapan dos grupos de países: los pocos que aún mantienen o arrastran sistemas estatizados de planificación central y los Estados precarios, de países con sociedades muy tradicionales o fuertemente informales. Algunos países de América Latina se encuentran evidentemente incluidos en este último grupo.¹¹

COMPRENDER LA GESTIÓN PÚBLICA

El profundo proceso de transformaciones de las últimas décadas ha generado Estados que se caracterizan por la prestación masiva de servicios y por una estructura compuesta de múltiples organizaciones (ministerios, agencias o servicios públicos), especializadas en las diversas dimensiones de la acción pública. Como se verá a continuación, estos dos elementos resultan fundamentales para entender las características de la gestión pública y los desafíos que esta enfrenta.

La prestación de servicios públicos

Los Estados de hoy dedican gran parte de sus capacidades y recursos a la prestación de servicios a la ciudadanía. La educación, la atención de la salud, los registros de identidad, la entrega de pasaportes y licencias de conducir, la entrega de subsidios a los más pobres y el cobro de impuestos a los más ricos, las pensiones, los permisos de construcción y los estudios de impacto ambiental, los controles sanitarios de productos naturales, las vacunaciones masivas, el patrullaje de las calles, el control del tránsito, la administración de la justicia penal y civil, y el registro de patentes son solo algunas de las funciones públicas que vinculan diariamente a millones de personas con los funcionarios del Estado.

¹¹ Marcel y Rivera (2008) analizan las diferencias en los regímenes de bienestar de países latinoamericanos, distinguiendo un grupo de países “informales desestatizados”, donde las familias y la informalidad tienden a reemplazar al Estado como proveedores de bienestar. Entre estos países se cuentan varias naciones de Centroamérica, Paraguay y Perú.

El encuentro entre las personas y el Estado en la prestación de servicios es, hoy en día, mucho más directo y frecuente que el que se produce a través de los procesos electorales. Por esta razón, en la prestación de servicios se definen las características del servicio público y la actitud de la ciudadanía frente a estos.

La principal característica de la mayor parte de los servicios públicos es que estos se prestan sin que exista un cobro directo —o al menos proporcional— de por medio. Por su parte, los usuarios están muchas veces obligados a consumir los servicios que les da el Estado y se considera natural que estos se produzcan en forma monopolística.

Esto diferencia a la gestión pública de la gestión de las empresas privadas en varias dimensiones. En efecto, cuando una empresa privada vende sus productos, obtiene una retroalimentación instantánea respecto de cuántos clientes están interesados en ellos y cuánto los valoran, en la forma de un precio. Al contrastar sus ingresos y sus costos, una empresa sabe si está agregando valor y, a partir de allí, puede conocer su resultado económico, indicador fundamental del éxito de su gestión (gráfico 1.3a).

En cambio, en el caso de los servicios públicos, la interacción entre estos y la ciudadanía es considerablemente más compleja y se encuentra intermediada por procesos institucionales (gráfico 1.3b). En efecto, como los servicios se brindan de manera gratuita, obligatoria o monopolística, los organismos del Estado no conocen la medida en que los usuarios los valoran; en este caso no existen precios ni utilidades, sino solo costos de producción. Estos costos son un indicador muy pobre de valor agregado porque están mayormente compuestos por los salarios de los empleados públicos, los que son fijados legalmente o por procesos de negociación en los que empleadores y trabajadores no se están distribuyendo un excedente.

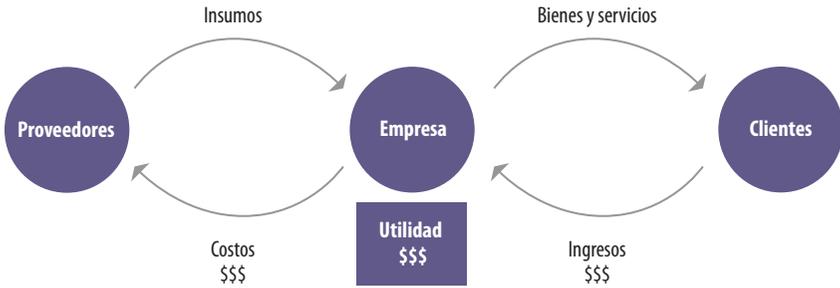
En contraste con lo que ocurre con una empresa privada, un organismo público obtiene su financiamiento de los contribuyentes y de la distribución que el presupuesto hace de estos recursos, mientras que el volumen y las características de sus servicios son determinados fundamentalmente por el proceso político.

Los servicios públicos como organizaciones

El Estado no es solo una institución política, sino que también es una organización. Más aún, la diversidad y complejidad de las funciones del Estado lo han obligado a que se estructure como una red de organizaciones —ministerios, servicios públicos, instituciones públicas autónomas y entidades subnacionales— que se espera que respondan a una conducción política. El funcionamiento de estas organizaciones determina la capacidad del Estado para movilizar sus recursos para el logro de los resultados esperados.

GRÁFICO 1.3

A. REPRESENTACIÓN DE LOS PROCESOS BÁSICOS DE UNA EMPRESA PRIVADA



B. REPRESENTACIÓN DE LOS PROCESOS BÁSICOS DE UN ORGANISMO PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia.

Una organización puede definirse como un sistema con tres atributos fundamentales: i) un propósito u objetivo; ii) una división del trabajo entre sus miembros, y iii) una cierta cohesión interna (Luhmann, 1996). Estos atributos también son compartidos por las organizaciones que integran el Estado.

En lo que se refiere a sus objetivos, las organizaciones estatales se caracterizan por tres elementos:

- Los objetivos son generados a partir de definiciones externas a cada organización. Estos objetivos son fijados por el proceso político. Esto significa que un organismo público no puede “reinventarse” autónomamente, sino que debe responder a mandatos generados de manera exógena, identificando consistentemente sus objetivos particulares y a partir de estos sus acciones programáticas para alcanzarlos.
- Los objetivos, al generarse a través del proceso político, son múltiples, a veces contradictorios y otras veces difusos. Así, por ejemplo, la administración penitenciaria puede recibir el mandato de privar de libertad a los delincuentes y, al mismo tiempo, tratarlos humanamente y procurar su rehabilitación. En buena medida, la gestión de las organizaciones públicas consiste en encontrar el modo de compatibilizar estos objetivos.
- Los objetivos pueden no ser exclusivos a una sola organización, sino compartirse con otras entidades estatales. Por ejemplo, varios ministerios (educación, salud, vivienda, desarrollo social) comparten el objetivo de reducir la pobreza. Esto hace que la efectividad del Estado para lograr estos objetivos compartidos dependa, en buena medida, de su capacidad para coordinar al conjunto de organizaciones que los comparten.

Como puede apreciarse en el gráfico 1.4, la gestión pública difiere en todos estos aspectos de la gestión privada.

GRÁFICO 1.4

OBJETIVOS ORGANIZACIONALES EN LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, la cohesión interna de las organizaciones depende de las motivaciones de sus miembros para permanecer en ellas y su disposición a cumplir las funciones que les corresponden de acuerdo con la división del trabajo establecida.

En el caso de las organizaciones públicas, tradicionalmente se supuso que la cohesión interna sería un producto directo del respeto de los funcionarios hacia sus obligaciones y de su vocación de servicio. Esta visión ha sido fuertemente cuestionada en las últimas décadas. En efecto, la múltiple evidencia respecto de negociaciones, conflictos, cabildeo y presiones de los funcionarios públicos, y sus resultados visibles en la forma de remuneraciones, sistemas de pensiones, facilidades laborales y beneficios anexos, evidencian la existencia de intereses particulares en el comportamiento de dichos funcionarios. El enfoque de la elección pública, por su parte, ha argumentado que los directivos que conducen a las organizaciones públicas tienden a actuar con el objetivo de maximizar su propio bienestar, lo cual es determinado no solo por sus condiciones económicas, sino por la búsqueda de prestigio, poder y acceso a responsabilidades superiores (véase, por ejemplo, Dunleavy, 1991).

Para contrarrestar lo anterior, en años recientes ha surgido un conjunto de investigaciones que ha demostrado que los funcionarios públicos tienden a exhibir motivaciones altruistas en mayor grado que los trabajadores del sector privado.¹² Aun así, las motivaciones altruistas de los funcionarios públicos no agotan todo el espectro de motivaciones que pueden tener, y su concepción de altruismo puede no ser coherente con los mandatos de la organización en la que se desempeñan.

De este modo, sea como consecuencia de la multiplicidad de mandatos institucionales, de los intereses particulares de los funcionarios y los directivos o de su propia concepción de altruismo, debemos concluir que las motivaciones de los integrantes de las organizaciones públicas son múltiples y, por lo tanto, la capacidad de alineación y retención que sobre ellos ejercen las organizaciones es limitada.

Los límites que enfrentan las organizaciones públicas para conducirse en línea con los mandatos políticos y para retener a sus miembros no solo amenazan su cohesión interna y su viabilidad en el tiempo, sino su capacidad para lograr sus objetivos organizacionales. Esto hace que, a medida que los Estados se estructuran en la forma de redes de organizaciones, en su interior surgen los problemas característicos de una relación entre agente y principal.¹³

El problema esencial de la relación entre agente y principal es cómo establecer una estructura de incentivos y sanciones que asegure que el agente responda a los objetivos del principal. Dicha estructura es necesaria por dos razones:

¹² Una revisión de estas investigaciones se hace en Le Grand (2005).

¹³ Para un resumen del pensamiento económico sobre esta materia, véase Stiglitz (1987).

primero, porque el agente suele tener motivaciones distintas de las del principal y, segundo, porque solo el agente conoce su función de producción y, en consecuencia, las asimetrías de información hacen demasiado costoso para el principal monitorear las acciones del agente.

Llevado al contexto de la gestión pública, el problema de agente-principal surge por la división de funciones entre los responsables de la formulación de políticas (nivel central del Ejecutivo y de la Legislatura) y los responsables de ejecutarlas (agencias públicas). En estas circunstancias, mientras los primeros son responsables de definir objetivos y comprometer resultados, los segundos son responsables de proveer servicios y administrar políticas y programas, en contacto más directo con la ciudadanía.

Para alinear los objetivos del agente con los del principal, la institucionalidad pública recurre a jerarquías, instrucciones, regulaciones, controles e incentivos. Los planes nacionales, la programación ministerial, el presupuesto y los sistemas de monitoreo y evaluación son mecanismos institucionales para regular la relación entre agente y principal vinculando objetivos, recursos, productos y resultados.¹⁴

Especificidades de la gestión pública y el concepto de desempeño

Cuando hoy en día se reclama por la burocracia estatal, muchos alegan que las instituciones públicas deberían aprender de las empresas privadas y adaptar sus modos más eficientes de gestión y su preocupación por la satisfacción de los clientes. El desarrollo de un Estado que produce masivamente servicios parece avalar este enfoque. No obstante, existen aspectos cruciales en los que la gestión pública se distingue de la gestión empresarial privada.

Como se señalara más arriba, una diferencia fundamental se encuentra en el mecanismo de asignación de recursos. En el sector público es el proceso político, y no el mercado, el que asigna los recursos. El proceso político de asignación de recursos se expresa en un presupuesto y comprende no solo la aprobación de este por la Legislatura, sino también todo el proceso previo de preparación de la propuesta del Ejecutivo. En ambas etapas del proceso intervienen centenares de actores, y se producen negociaciones, acuerdos y compromisos que inciden sobre la posterior gestión de los programas y los recursos públicos.

En la formulación y aprobación de un presupuesto, los actores políticos persiguen obtener determinados bienes y servicios públicos, los cuales están

¹⁴ Para un análisis de la relación principal-agente en la teoría presupuestaria, véase Forrester (2002).

normalmente asociados a los objetivos contenidos en un programa político. Así, por ejemplo, se buscará que el presupuesto refleje la prioridad asignada a la educación o al desarrollo de un sistema de protección social, la lucha contra la pobreza o la protección del medio ambiente. Tales prioridades pueden a su vez estar asociadas a ciertas metas programáticas, como la eliminación del analfabetismo, la universalización de la educación primaria, la reducción de listas de espera en los hospitales, la erradicación de la pobreza extrema o la reducción de las emisiones de carbono.

No obstante, los servicios públicos no producen directamente los resultados que demanda el proceso político. Las escuelas administran programas educativos, los hospitales públicos brindan atención de la salud, los servicios sociales ofrecen subsidios o programas de apoyo a los más pobres, las autoridades ambientales establecen regulaciones sobre las fuentes de contaminación. El sector público crea valor en la medida en que es capaz de producir servicios, programas y proyectos que permiten lograr los resultados que reclama el proceso político.

Estos resultados no están determinados solamente por las prestaciones que se entregan directamente a la población. En efecto, antes de proveer servicios, el sector público produce valor a través de la selección que hace de las actividades y programas que desarrollará, es decir: en la medida en que la canasta de bienes y servicios públicos que pretende entregar responda a las preferencias sociales. De poco sirve que el Estado sea un excelente productor de eventos deportivos si lo que la ciudadanía demanda es reducir la delincuencia.

Por otra parte, el sector público también crea valor de manera indirecta, generando capacidad de respuesta y de control del entorno de las personas. Tal es el caso de la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública y la administración de justicia. De manera similar, el Estado puede crear valor controlando, regulando u orientando las acciones de terceros, por ejemplo: regulando las tarifas y la calidad del servicio de las empresas eléctricas.

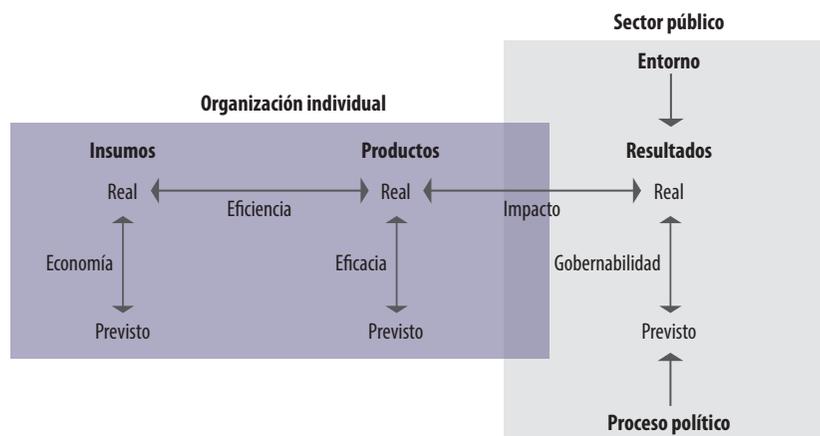
Finalmente, el Estado también genera valor a través del proceso administrativo que regula sus actividades. En la medida en que las instituciones públicas se financian con los impuestos que pagan los contribuyentes y ejercen potestades públicas, estas generan valor si actúan con transparencia y equidad, y en sus actuaciones se apegan a la ley, evitan la discrecionalidad y la discriminación arbitraria.

Lo anterior significa, entonces, que el Estado puede crear valor desde su priorización programática hasta la administración transparente de sus actividades, y no solo a través de los efectos de sus programas. Para esto, se requiere que en cada una de las situaciones mencionadas se observe un buen desempeño.

De esta manera, el desempeño del sector público puede medirse en distintas dimensiones, las que se ilustran en el gráfico 1.5. En primer lugar, dado que los mandatos políticos tienden a expresarse en la forma de resultados finales o

GRÁFICO 1.5

DIMENSIONES DEL DESEMPEÑO PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia.

impactos esperados, la gestión pública puede evaluarse en función del *impacto* de los programas y proyectos que la expresan en relación a lo previsto. Para este efecto, se entiende por impactos los cambios en la sociedad o la economía que producen las acciones del gobierno. Sin embargo, esto genera problemas de atribución. En efecto, cuando se observa un cambio a nivel social, económico o ambiental, por deseable que este sea, corresponde preguntarse hasta dónde ha sido producto de una determinada política o un programa del sector público. El impacto de las políticas públicas depende también de la capacidad para considerar elementos del entorno, persistir en el tiempo y lograr una adecuada coordinación con otras políticas y programas relacionados, por lo que una evaluación de impacto muchas veces se mide más allá de los límites de las acciones de un organismo individual.

Dado que el resultado más directo de la gestión pública es la producción de bienes y servicios, el desempeño puede medirse alternativamente a nivel de productos, lo que reduce los problemas de atribución y permite mantenerse en el ámbito de una organización individual. Cuando se compara el volumen de productos generados en relación a lo previsto, se habla de efectividad o eficacia, mientras que si dichos productos se analizan en relación con sus costos de producción, la dimensión del desempeño relevante es la de eficiencia. Por último, el desempeño público puede medirse también en la dimensión de economía, al comparar los costos previstos y reales incurridos por un organismo.

De esta forma, dada la *multidimensionalidad* del concepto de valor generado por las instituciones públicas, y en ausencia de variables económicas sintéticas, como precio y utilidad, el desempeño público puede medirse en varias dimensiones, de acuerdo con el foco del análisis en insumos, productos y resultados, el punto de referencia de esa comparación y el ámbito institucional en que se aplica el análisis.

En síntesis, las características de los procesos de decisión, los mecanismos de asignación de recursos y la forma en que se entregan bienes y servicios al público diferencian estructuralmente a la gestión pública de la gestión de una empresa privada y con ello también las formas de medir el desempeño de esa gestión. Es por esa razón que la gestión pública ha estado tradicionalmente guiada por paradigmas de administración diferentes del *management* privado. Sin embargo, esto no significa que dichos paradigmas no cambien en el tiempo o que no se vean influenciados por las corrientes dominantes del *management*.

CAMBIOS EN LOS PARADIGMAS DOMINANTES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La declinación del modelo burocrático

La gradual expansión de la acción del Estado hacia la provisión de servicios a la ciudadanía generó importantes demandas sobre su organización y funcionamiento. Esto sentó las bases para el auge de la burocracia como forma de organización y para la extensión de sus principios a las diversas dimensiones de la gestión pública.

La burocracia, en el concepto de Weber (1947), es una forma racional de organización, basada en la ley y las reglas, en la que sus integrantes no son propietarios de los recursos destinados a cumplir sus funciones, pero sí son responsables por el cumplimiento de estas, dentro de los márgenes asignados a su función y de acuerdo con su lugar en la jerarquía organizacional.

La burocracia se impuso en el transcurso del siglo XX como la forma ideal de organización estatal, dada la importancia de la predictibilidad de los actos administrativos que usualmente requiere la ciudadanía, y en virtud del patrón homogéneo y masivo de muchos de los servicios prestados por el Estado. El modelo burocrático estatal en los países desarrollados se caracterizó por comprender un Poder Ejecutivo organizado jerárquicamente, con jefes de servicios públicos o de instituciones públicas elegidos por la autoridad política máxima y una administración regida por reglas y procedimientos universales o uniformes. En este ordenamiento, la administración de personal y el presupuesto estaban orientados a prevenir la discrecionalidad y asegurar predictibilidad, transparencia y objetividad a la ciudadanía. En el modelo

burocrático, las reglas y procedimientos garantizarían valores fundamentales como la búsqueda de eficiencia y economía, y el ejercicio impersonal de la autoridad, en contraposición a las acciones arbitrarias o de intereses políticos partidarios.

Instituciones como el servicio civil, la descripción de cargos, la organización *departamentalizada*, el derecho administrativo, el control previo de la legalidad y el presupuesto por objeto del gasto fueron durante muchos años no solo parte integral del modelo burocrático sino también componentes esenciales de la agenda de desarrollo de la gestión pública, de manera muy similar a las ramificaciones de la administración “científica” en el *management* privado.

El modelo burocrático tuvo detractores desde sus orígenes. Crozier (1964) cuestionó tempranamente la eficiencia de dicho modelo sobre la base de su incapacidad de adaptación y la desviación de los recursos de las organizaciones debido a las disputas internas por el poder. Los cambios en la sustancia y el entorno de la gestión pública en la segunda mitad del siglo XX le dieron la razón en buena medida a este enfoque.

En particular, el debilitamiento de las estructuras de clase y el fortalecimiento de la noción de autonomía, propios del fenómeno de la modernización, diversificaron la demanda de los servicios públicos y generaron una creciente insatisfacción hacia la uniformidad característica de la gestión pública burocrática. Por su parte, las crisis económicas de los años setenta y ochenta, al limitar la expansión del gasto público, cuestionaron la expansión lineal de la actividad estatal y generaron una creciente demanda de eficiencia en la gestión pública. Los ajustes fiscales se vieron acompañados de profundas transformaciones en la relación entre el Estado y las personas. Estas últimas ya no solo se posicionaron frente al Estado en su tradicional rol de ciudadanas: el desarrollo de los mercados y el proceso de globalización fortalecieron su papel como contribuyentes de impuestos y clientes de los servicios públicos (Marcel y Tohá, 1998).

La Nueva Gerencia Pública

Aunque muchos elementos del modelo burocrático sobreviven hasta el día de hoy (Longo, 1999), los cuestionamientos a las grandes burocracias estatales y al predominio de las reglas en el funcionamiento de los servicios públicos, así como los ajustes fiscales en los países desarrollados, promovieron un cambio de paradigma en gestión pública. Fue así como en la década de 1980 surgió la escuela de la llamada Nueva Gerencia Pública (NGP), como una alternativa al modelo burocrático dominante.

Este enfoque apunta a otorgar mayor poder a los gestores públicos (caracterizados ahora como *gerentes*) a cambio de una mayor responsabilidad de parte de estos en la obtención de resultados. Para ello, las reformas incluyen: i) el traslado

de las funciones ejecutivas a agencias dotadas de mayor autonomía administrativa; ii) el desarrollo de sistemas de control de gestión y rendición de cuentas, y iii) el tratamiento de los usuarios como clientes, dotados de derechos individuales exigibles.¹⁵

El modelo de la Nueva Gerencia Pública (NGP) incorpora elementos propios del *management* privado, con lo cual refleja un cambio de atención en la gestión pública desde los procedimientos, jerarquías y regulaciones hacia los resultados. En otras palabras, se busca elevar el desempeño de las instituciones públicas, aun cuando ello involucre sacrificar algo de la transparencia y predictibilidad que se espera del ejercicio de las funciones públicas.

Como se ilustra en el cuadro 1.2, el nuevo modelo muestra importantes diferencias en casi todas las dimensiones de la gestión pública.¹⁶ En materia de funciones públicas, la NGP busca ordenar la gestión en torno a mandatos generales, centrados en el impacto buscado de las políticas públicas. Del lado de la organización, la NGP ha estado asociada a un proceso de *divisionalización*, consistente en el traspaso de responsabilidades ejecutivas a agencias autónomas, separadas de los ministerios, y dotadas de mayor flexibilidad para la administración de sus recursos. La gestión de personal, por su parte, ha debilitado el sistema de servicio civil adoptando modalidades contractuales más flexibles y el uso de sistemas de promoción y remuneración basados en el logro de resultados.

El neo-weberianismo y la post-NGP

La NGP está lejos de haber logrado un éxito indiscutido. Después de una década de dominio intelectual, el entusiasmo por este enfoque comenzó a debilitarse como producto del limitado impacto de su aplicación, de la generación de importantes distorsiones en el funcionamiento de los Estados y del cambio tecnológico.

El impacto de la NGP en los resultados de la gestión ha sido especialmente cuestionable por las dificultades para alinear el comportamiento de los funcionarios públicos sobre la base de una mayor competencia e incentivos económicos. El esfuerzo requerido para estructurar cuasi-mercados en los servicios públicos y para alterar el comportamiento de los funcionarios y directivos ha sobrepasado largamente las expectativas y los resultados observados. Estos esfuerzos no solo

¹⁵ Estas tres tendencias son presentadas por algunos autores como desagregación, competencia e *incentivización*, para reflejar los cambios que se espera que se produzcan en la estructura y el comportamiento de los actores de la administración pública (Dunleavy et al., 2005).

¹⁶ Para una revisión de las diversas dimensiones de la NGP, véanse los artículos incluidos en MacLaughlin, Osborne y Ferlie (2002).

CUADRO 1.2

DEL MODELO BUROCRÁTICO A LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

Dimensiones	Modelo burocrático	Nueva Gerencia Pública
Funciones públicas	Derivan de mandatos políticos explícitos, generalmente restrictivos.	Se asocian a mandatos generales, centrados en objetivos de impacto.
Coordinación	En el Poder Ejecutivo cada función está definida por delegaciones específicas de autoridad. La jerarquía y la <i>compartamentalización</i> del trabajo rigen la gestión de las unidades organizacionales.	En la estructura del Poder Ejecutivo se encuentran orgánicamente separadas las funciones de formulación de políticas de las de carácter ejecutivo. Las relaciones entre organizaciones están reguladas por contratos o competencia.
Actuaciones públicas	En el ejercicio de las potestades públicas los funcionarios deben aplicar las reglas y los procedimientos de manera uniforme, lo cual limita drásticamente la discrecionalidad. Los usuarios de los servicios públicos deben ser tratados por igual.	La actuación de las organizaciones se focaliza en el logro de resultados. Los directivos superiores cuentan con amplias atribuciones y flexibilidad para lograr metas explícitas, definidas de antemano. Los usuarios son tratados como clientes, con características y necesidades heterogéneas.
Organización institucional	Las organizaciones se estructuran bajo una lógica funcional o matricial, donde los servicios centrales proveen el apoyo administrativo en materia de adquisiciones, recursos humanos, finanzas, etc.	Las organizaciones se estructuran en forma divisional, en torno a productos, devolviendo responsabilidades desde el nivel superior a la línea para movilizar los recursos en torno al logro de metas y resultados.
Recursos humanos	La administración pública está profesionalizada y estructurada bajo regímenes de servicio civil, que se determinan por la adhesión a un estatuto común.	Las relaciones laborales se orientan al rendimiento, y están apoyadas en regímenes contractuales flexibles, con una administración descentralizada.
Gestión financiera	La gestión financiera se centra en el cumplimiento de mandatos y restricciones del presupuesto y regulaciones centrales. Presupuestos estructurados en torno a insumos.	La gestión financiera se centra en el logro de resultados. El presupuesto tiene mayores niveles de agregación para generar flexibilidad, y está organizado idealmente en torno a productos, metas o resultados.
Sistemas de control	Sistemas de control centrados en el cumplimiento de normas.	Sistemas de control centrados en los resultados; el control de gestión complementa el control de legalidad y el efecto de la competencia entre servicios públicos.

Fuente: Elaboración propia.

han involucrado un alto costo normativo y económico, sino que han generado nuevas distorsiones, como la fragmentación institucional y el debilitamiento de la responsabilidad política (Dunleavy et al., 2005).

Al mismo tiempo, el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha alterado profundamente los supuestos sobre los que se basó la NGP. Por un lado, las TIC han permitido la integración de bases de datos y procesos, facilitando la consolidación de servicios institucionales, como las adquisiciones, el reclutamiento, la capacitación y la gestión financiera, entre otros. Al mismo tiempo, las TIC han multiplicado las alternativas de flujo de información entre los ciudadanos y el Estado, relevando la poca importancia asignada a los primeros por el enfoque de la NGP, excepto en su rol de clientes.

Estos elementos han llevado a desarrollar nuevos enfoques sobre la gestión pública, los que —a falta de mejores definiciones— han sido englobados bajo la denominación de *neo-weberianismo*, post-NGP o gobernanza en la era digital (DEG, por sus siglas en inglés). Estos enfoques resaltan valores como la gobernanza inclusiva, la democracia representativa y el *ethos* del servicio público, así como también instrumentos concretos de gestión pública que permitirían reconciliar mejor las obligaciones del servicio público con la capacidad para responder a las necesidades heterogéneas y cambiantes de la ciudadanía (Pollit y Buckaert, 2004; Dunleavy et al., 2005).

Impacto sobre la administración financiera pública

La administración financiera no ha estado exenta de las transformaciones experimentadas por la gestión pública en los países avanzados en los últimos 15 años. Mientras que en el modelo burocrático la gestión financiera está orientada fundamentalmente a resguardar la legalidad en la aplicación de los recursos públicos, en el modelo de NGP se busca que esta genere la flexibilidad y los incentivos para que los gerentes de las agencias públicas puedan alcanzar los resultados comprometidos con la mayor eficiencia posible. Con tal objeto, se modifican los clasificadores de gastos, se genera mayor flexibilidad para el traslado de recursos entre ítems presupuestarios y períodos fiscales, y se adecúa el proceso presupuestario para hacer más explícita la relación entre asignaciones de recursos y resultados, sean estos pasados o esperados. Este conjunto de cambios han dado origen al concepto de presupuesto por resultados (PPR) o presupuesto basado en desempeño (PBD). Este concepto ha logrado sobrevivir a la declinación de la NGP a partir de reivindicar el propósito de todo presupuesto de movilizar los recursos para el logro de los objetivos de la política pública y de adecuar sus mecanismos para lograrlo (Schick, 2013).

CONCLUSIONES

Para hablar de PPR es inevitable establecer qué se entiende por desempeño o resultados, e indagar sobre los sistemas de gestión pública que intermedian con el presupuesto. Este capítulo ha ofrecido una perspectiva histórica y analítica para entender estos conceptos.

En primer lugar, se han ilustrado las profundas transformaciones que experimentaron el contenido y el volumen de la acción del Estado a lo largo del siglo XX. En particular, se ha constatado que, tanto en los países desarrollados como en América Latina, el Estado al menos duplicó su tamaño en un lapso inferior a 50 años, pasando de ser un Estado administrador a uno que provee masivamente servicios a la ciudadanía. Esta expansión de las funciones estatales ha sido un fenómeno universal, aun cuando entre los países se mantienen diferencias que se deben a sus variados niveles de desarrollo, así como también a los valores dominantes y a las características de su sistema político. No obstante, estas diferencias son probablemente menores que las que se observan en las cifras de ingresos y gastos públicos, dadas las divergencias en la capacidad fiscal y en los sistemas de prestación de servicios públicos.

En segundo lugar, se ha mostrado cómo y por qué la gestión pública difiere de la gestión privada, y con ello también difiere el propio concepto de desempeño. Las discrepancias más significativas se encuentran en la estructura de objetivos, las formas de organización y los procesos de generación de valor. Las organizaciones públicas se destacan en este sentido por la imposición externa —a través del sistema político— de objetivos difusos, múltiples y contradictorios, por operar a través de redes de organizaciones caracterizadas por problemas de agente y principal, y por un proceso multidimensional de generación de valor. Estas diferencias no solo hacen más difícil la gestión en el sector público, sino también la forma de medir sus resultados.

En consecuencia, los cambios en las funciones estatales han transformado la sustancia de la gestión pública. El modelo burocrático weberiano, que en su momento resultaba adecuado para la producción masiva de servicios uniformes en los países desarrollados, se ha vuelto cada vez más disfuncional en un contexto que se caracteriza por las restricciones presupuestarias, la diversificación de las necesidades y el fortalecimiento de la voz de los usuarios. Ello creó el espacio para el surgimiento de la Nueva Gerencia Pública como un nuevo paradigma en gestión pública, de acuerdo con el cual los resultados adquieren preeminencia sobre las reglas y los procesos. Sin embargo, dicho paradigma ha ido perdiendo influencia a raíz de las dificultades para hacer funcionar mecanismos de mercado al interior del sector público, dando paso a nuevos enfoques que reivindican la especificidad de lo público.

Los presupuestos deben entenderse como uno de los principales procesos que organizan la gestión pública, en cualquiera de sus formas. Un presupuesto bien estructurado permite, en principio, darle sentido estratégico, coherencia y cohesión al sector público. Por esta razón, no es sorprendente que los sistemas presupuestarios estén sufriendo importantes transformaciones, entre ellas, el surgimiento del PPR o del PBD.

CAPÍTULO

2

Los presupuestos

INTRODUCCIÓN

El presupuesto es un instrumento altamente institucionalizado, en el que se resume la disponibilidad de recursos para prácticamente cada área, unidad y programa del Estado. En palabras del científico político Aaron Wildavsky (1992:2):

En su definición más general, el presupuesto concierne a traducir recursos financieros en propósitos humanos. (...) Dado que los fondos son limitados y tienen que ser divididos de una manera u otra, el presupuesto se transforma en un mecanismo para tomar opciones entre gastos alternativos (...).

El presupuesto es para el Estado lo que el mercado es para la economía privada, pero mientras que a este último solo se le exige eficiencia ex post como resultado de la interacción de miles de agentes económicos diversos, al presupuesto se le exige racionalidad ex ante en función de las prioridades económicas y sociales del país. Donde el mercado es descentralizado, el presupuesto también lo es.

Los presupuestos no existen desde siempre, sino que son producto de la propia evolución de las instituciones públicas en el mundo. En particular, los presupuestos surgieron en el curso del siglo XIX para limitar el poder, las ambiciones y la extravagancia de los monarcas a costa del pueblo. Desde entonces, los presupuestos gubernamentales han ido desempeñando diversos roles a lo largo del tiempo.

En un principio, el presupuesto se concibió como un plan financiero anual a través del cual se establecía la distribución de los recursos públicos y los mecanismos de pago, para su posterior fiscalización. En esta etapa temprana, la mayor parte de los gastos gubernamentales correspondía a la gestión de un número relativamente reducido de instituciones públicas, que cumplían funciones esencialmente administrativas.

Con la ampliación de las funciones del gobierno, el aumento del gasto público y la carga tributaria de mediados del siglo XX, se reconocieron las implicancias económicas del presupuesto, y este pasó a ser percibido como un instrumento fundamental de gestión macroeconómica y de planificación.

A la expansión de las funciones y del tamaño del Estado durante este período le siguieron, durante la década de 1970 y 1980, graves episodios de crisis fiscal en los cuales primaron las necesidades del ajuste macroeconómico. En esta etapa, en aquellos países en los que el presupuesto mantuvo su validez, este fue visto como un mecanismo de disciplina financiera sobre el aparato público.

En años más recientes, algunos países retuvieron la preocupación por un uso más eficiente de los recursos públicos y por contener la expansión del Estado incluso después de haber superado las emergencias fiscales. En tales circunstancias, el presupuesto ha sido visto como un ejercicio comprehensivo de asignación de recursos y gestión pública, donde se debe poner especial énfasis en relacionar costos y desempeño.

Esta evolución de los presupuestos ilustra el hecho de que, a pesar de ser estos instrumentos de carácter esencialmente político e institucional, sobre ellos también se vuelcan responsabilidades en el ámbito económico y gerencial.

LAS FUNCIONES DEL PRESUPUESTO¹

Cuando el gobierno entrega su propuesta de presupuesto público, los economistas analizan la magnitud del déficit fiscal y el crecimiento del gasto, y debaten si este está contribuyendo a un mayor crecimiento o al control de la inflación. El presupuesto es objeto de intensas negociaciones en la Legislatura, donde los parlamentarios buscan asegurar financiamiento para proyectos de su interés o exigir una mejor fundamentación al gobierno sobre sus propuestas. Para los ministerios y organismos públicos la formulación del presupuesto es una instancia clave para el futuro de sus programas, y la ejecución del mismo es seguida con extremo

¹ Esta sección se basa en Marcel (1998).

cuidado ante la posibilidad de que se cometan errores o se incurra en demoras que puedan tener consecuencias sobre los presupuestos futuros.

El hecho de que tantos actores —economistas, ministros, parlamentarios, funcionarios públicos y medios de comunicación— se preocupen por un documento que, a simple vista, parece una interminable e incomprensible lista de números, sugiere que es mucho lo que hay detrás del presupuesto. En lo que sigue argumentaremos que ello ocurre porque el presupuesto cumple varias funciones a la vez, las que se ubican en el ámbito político-institucional, económico y gerencial.

Funciones institucionales

La base del presupuesto público es esencialmente institucional. Su propósito es dar cuenta del uso de los recursos públicos por parte del Ejecutivo y establecer un marco legal para su asignación y desembolso. En la medida en que el Estado obtiene sus recursos de un poder legal para recaudar impuestos, es necesario también un instrumento legal que autorice la distribución de dichos recursos y sirva para fiscalizar su utilización. Esto involucra un proceso de decisión y negociación del presupuesto que cruza al conjunto del Poder Ejecutivo y la Legislatura, y que involucra a cientos de personas.

El presupuesto está lejos de ser una institución homogénea. Existe una importante variedad de arreglos institucionales en torno al presupuesto entre un país y otro. Esto se expresa en el grado de centralización de las decisiones del Ejecutivo en la formulación del presupuesto; el poder de la Legislatura para modificar el presupuesto propuesto por el Ejecutivo; los límites temporales, procedimentales y cuantitativos a la discusión del presupuesto en la Legislatura; el poder de veto del Ejecutivo sobre el presupuesto aprobado por la Legislatura; la flexibilidad con que cuenta el Ejecutivo para ejecutar el presupuesto una vez aprobado; la autonomía del órgano de control externo y los poderes de este para fiscalizar la gestión financiera, y los mecanismos de rendición de cuentas, entre otros. Los arreglos institucionales definen el poder relativo de cada uno de los actores que intervienen en el proceso presupuestario, cómo interactúan entre ellos y cómo se resuelven sus discrepancias en la asignación de recursos.

Desde la década de 1990, varios estudios se han dedicado a analizar la institucionalidad presupuestaria y su efecto sobre los resultados de la política fiscal. En particular, Alesina y Perotti (1995) proponen dos sistemas estilizados definidos en base a qué tipo de actores institucionales concentra el mayor poder de decisión sobre el presupuesto. En los sistemas *colegiados* es la Legislatura y, al interior del gobierno, es el gabinete, o un comité de ministros, el que toma las principales decisiones presupuestarias. En cambio, en los sistemas *jerarquizados* este poder

tiende a concentrarse en autoridades centrales, particularmente el Ejecutivo y al interior de este, en el Ministerio de Finanzas.

No obstante, el carácter jerarquizado o colegiado de la institucionalidad presupuestaria no ocurre en el vacío. Como enfatizan Scartascini, Stein y Tommasi (2010), el presupuesto y sus reglas forman parte de arreglos institucionales más amplios, los que tienen su propia consistencia interna. En países como Estados Unidos, donde el balance de poderes es consustancial al sistema político, lo que es juzgado como un gran poder del presidente en materia política y administrativa es compensado con un mayor poder del Congreso en materia presupuestaria. En sistemas de este tipo, el Congreso es la autoridad presupuestaria dentro del Estado y el Ejecutivo debe solicitar recursos al Congreso para la ejecución de sus programas. Esto requiere que el presidente desempeñe un papel central en la conducción del Ejecutivo durante la preparación y la discusión presupuestaria.

En cambio, en los países con regímenes políticos parlamentarios los gobiernos se constituyen a partir de mayorías en el Parlamento y, por lo tanto, el balance de poderes está incorporado en el origen mismo del Ejecutivo (gobierno). En estos países, el presupuesto y las materias financieras ocupan un lugar menos relevante en el sistema político y la iniciativa legislativa parlamentaria es en la práctica más limitada, pues incluso si el Parlamento cuenta con atribuciones para modificar las propuestas del Ejecutivo, este siempre puede refugiarse en su mayoría legislativa para proteger su propuesta.² En este sistema, el presupuesto es visto como un instrumento ejecutivo del gobierno para llevar a cabo sus políticas, contando con un respaldo político previo. En estos sistemas, la etapa más importante de elaboración del presupuesto se desarrolla al interior del Ejecutivo.

No obstante dichas diferencias, en los distintos países los presupuestos presentan tres características comunes desde el punto de vista institucional: i) constituyen la base para la operación financiera del gobierno; ii) están sujetos a un ciclo regular de formulación, aprobación y ejecución, y iii) requieren aprobación parlamentaria. Por lo tanto, esto significa que el presupuesto siempre constituye un instrumento que, tras su formulación al interior del Ejecutivo y su paso por la Legislatura, resume un amplio espectro de compromisos institucionales y políticos entre actores con intereses muy diversos.

Esto contrasta con las visiones más simplificadas de los economistas que, al analizar la política fiscal, suponen implícitamente que las decisiones económicas son adoptadas por un ente central, con amplio conocimiento y capacidad ejecutiva.

² Esto implica que en muchos regímenes parlamentarios el rechazo del presupuesto se traduzca en una caída inmediata del gobierno.

Función gerencial

El presupuesto constituye uno de los elementos definitorios del marco en que se desarrolla la gestión pública. Establece, por un lado, los recursos con que operarán los organismos gubernamentales durante el año y, por otro, los límites financieros a dicha gestión. Por estas razones, la preparación del presupuesto es un proceso que requiere una fuerte interacción entre los organismos públicos y la autoridad presupuestaria, en la que se establecen compromisos mutuos, responsabilidades y obligaciones.

El proceso de negociación y compromiso en torno a los presupuestos reemplaza, en la gestión pública, el rol que en el sector privado desempeña el mercado como asignador de recursos, y con ello completa el circuito de relaciones entre ciudadanía y Estado descrito en el capítulo anterior.

Para los organismos públicos con funciones muy variadas y resultados poco medibles, que no venden sino que proveen gratuitamente servicios, que no compiten sino que ejercen poder monopolístico al amparo de la ley, lo que mejor establecido está dentro de su gestión es su presupuesto. Este último provee la única esfera a partir de la cual los ejecutivos públicos pueden generar con terceros obligaciones mutuas similares a las que el sector privado establece a través del mercado.

De este modo, la estabilidad de los presupuestos es un elemento clave para la gestión pública. Un presupuesto muy inestable en el corto plazo dañará la capacidad para producir los bienes y servicios comprometidos con los usuarios, y en el mediano y largo plazo generará incertidumbre, alentando la búsqueda de mecanismos para reducirla, como las afectaciones de impuestos o los pisos legales de gastos.

Por otra parte, los presupuestos se preparan, aprueban y ejecutan en base a reglas, roles y procedimientos, que se repiten cada año. Dado que el presupuesto no se establece a través de un intercambio de mercado ni de una fórmula preestablecida, sino que surge a partir de un proceso de negociación que tiene como referencia el comportamiento de los actores durante la ejecución, puede caracterizarse como un juego repetitivo, de cuyas reglas y pautas de comportamiento los *jugadores* pueden aprender a maximizar su beneficio.

Así, por ejemplo, si los gestores públicos sectoriales observan que cuando queda parte de su presupuesto sin ejecutar a fin de año no solo no pueden trasladar los recursos sobrantes al ejercicio siguiente, sino que son penalizados con una menor asignación presupuestaria, entonces se preocuparán de gastar hasta el último centavo antes del término del año, independientemente de su justificación o rendimiento. Del mismo modo, si se observa que la autoridad siempre cubre los faltantes de gastos imprescindibles que se producen durante el año, es probable que los gestores sectoriales prioricen otros ítems en su petición presupuestaria y

subestimen sus necesidades en estos ítems en la expectativa de que al final los déficits serán cubiertos por la autoridad central.

De este modo, dentro de las limitaciones naturales de la gestión gubernamental, los presupuestos proveen a los organismos públicos no solo de una base financiera de programación de su gestión y un sistema de obligaciones mutuas e incentivos para orientar sus decisiones, sino también de una pauta de funcionamiento que los funcionarios informados pueden utilizar para su propio beneficio o el de sus usuarios.

Función económica

En su dimensión microeconómica, el presupuesto refleja la asignación de recursos públicos entre usos alternativos y competitivos, y guarda una relación directa con los aspectos de gestión analizados en el punto anterior. En el campo macroeconómico, el presupuesto constituye una instancia de definición de la política fiscal.

A través de los años, el espacio para el manejo de las finanzas públicas con un criterio macroeconómico ha ido sufriendo transformaciones. Mientras que las funciones del Estado estaban restringidas a la defensa, el resguardo del orden, la administración de la justicia y las relaciones internacionales, el principio central de la administración financiera fue el de mantener un presupuesto equilibrado. El auge del keynesianismo y la expansión del Estado transformaron a las finanzas públicas en un instrumento para asegurar el balance de la economía en torno a una senda estable de crecimiento (Wildavsky, 1992). Pese a la posterior declinación del keynesianismo, y al surgimiento de grandes desequilibrios fiscales a partir de los años setenta, la política fiscal ha continuado siendo concebida como un instrumento de estabilización macroeconómica, en buena medida porque es uno de los pocos instrumentos de los que pueden disponer directamente los gobiernos.

El presupuesto constituye una de las principales instancias de formulación de la política fiscal. De hecho, dadas las formalidades requeridas en su preparación, el presupuesto es la instancia más clara y organizada de formulación de dicha política.

Sin embargo, el presupuesto presenta fuertes asimetrías en su composición. Mientras que por el lado de los ingresos no contiene sino una estimación basada en supuestos respecto del comportamiento de las bases tributarias y otros parámetros, los gastos presupuestados representan compromisos que, aun en los casos en los que no están respaldados por obligaciones legales, son difíciles de revertir.

De este modo, el presupuesto está formado por dos componentes: i) un componente de política fiscal, expresado en la combinación de agregados fiscales programada a partir de las metas macroeconómicas que la autoridad espera alcanzar con ayuda de las finanzas públicas, y ii) un componente coyuntural o transitorio,

expuesto a influencias exógenas, pero que en la formulación del presupuesto se expresa en supuestos y estimaciones sobre lo que efectivamente ocurrirá.

Una tarea fundamental de la preparación del presupuesto es combinar el componente de política fiscal y los factores exógenos que operan sobre las finanzas públicas de manera de hacer que las metas y los supuestos macroeconómicos básicos sean consistentes. Dicha consistencia debe surgir de la compatibilización entre el programa fiscal y el monetario, así como también de la consistencia de las proyecciones de gasto de los diversos sectores de la economía, ambos aplicados sobre un horizonte de corto y mediano plazo.

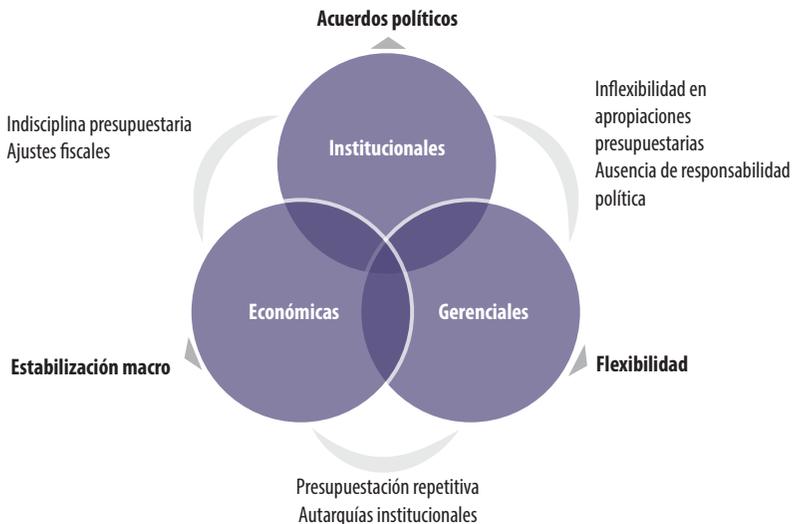
ARTICULACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL PRESUPUESTO

Relación entre las funciones del presupuesto

Cuando un único instrumento gubernamental cumple varias funciones a la vez, necesariamente se enfrenta a dilemas y opciones. El presupuesto no es una excepción. El gráfico 2.1 ilustra estos dilemas, destacando que cada una de las funciones del presupuesto tiene un norte diferente. Mientras que las funciones

GRÁFICO 2.1

FUNCIONES DEL PRESUPUESTO Y SUS CONFLICTOS



institucionales se orientan hacia la búsqueda de acuerdos políticos, las funciones económicas priorizan la lógica de la política fiscal en la búsqueda de estabilización macroeconómica y, por último, las funciones gerenciales lo hacen respecto de la flexibilidad. En tales condiciones, las contradicciones son inevitables, aunque existen también áreas de posible convergencia.

En todos los países, la aprobación de un presupuesto requiere acuerdos y compromisos, pero mientras más sean los actores involucrados y más variados sus intereses, más difícil será lograr dichos acuerdos. La dificultad para lograr acuerdos en torno al presupuesto no solo amenaza la posibilidad de llevar una política fiscal a la práctica, sino que vuelve la gestión pública más incierta e inestable. El recurrente conflicto entre la Administración y el Congreso de Estados Unidos durante la década de 1980 y parte de los años noventa por la aprobación del presupuesto federal ha sido una manifestación clara de este tipo de problemas.³

Sin embargo, privilegiar la función política del presupuesto también puede acarrear dificultades para las funciones gerenciales y económicas. Osborne y Gaebler (1992) documentan ampliamente las dificultades que genera la forma de aprobar el presupuesto en Estados Unidos. En particular, esto involucra la asignación de gastos con un gran nivel de detalle, mandatos muy específicos de gasto y muchas dificultades para reasignar fondos. Estas exigencias provienen del fuerte control que ejerce el Congreso sobre el presupuesto, no solo durante su aprobación, sino también en la ejecución del mismo. Sin embargo, como el presupuesto se prepara con gran anticipación al año fiscal, es evidente que ni el Congreso ni la Administración tienen la capacidad para anticipar todos los eventos, dificultades, contingencias y oportunidades que se presentarán durante su ejecución. Así, un presupuesto muy detallado posiblemente responderá a la demanda de los actores políticos de un control más estricto sobre la asignación de gastos, pero dificultará considerablemente la gestión de los organismos públicos.

³ Durante este período se produjeron importantes desequilibrios fiscales cuyo origen puede hallarse en las rebajas de impuestos aprobadas durante la Administración del Presidente Reagan. Algunos congresistas intentaron limitar estos desequilibrios mediante restricciones y normas especiales para la aprobación del presupuesto, como la llamada Ley Gramm-Rudman-Hollings, de 1985, que impuso límites a los desequilibrios fiscales en la aprobación de los presupuestos, con sanciones en el caso de no cumplirse. El uso de resquicios legales y la acción de los Tribunales impidió el funcionamiento de estos mecanismos, y el problema se extendió a la Administración del Presidente Bush. Esta situación recién se resolvió bajo la primera Administración del Presidente Clinton y luego de que la Administración forzara el cierre del gobierno federal por no contar con un presupuesto aprobado. Para un recuento de los conflictos de este período y de las diversas normas procesales y legales propuestas para terminar esta dinámica, véanse Gramlich (1990), Schick (1990) y Wildavsky (1992).

Además, la búsqueda de acuerdos políticos puede generar prácticas reñidas con la eficiencia en la asignación de recursos y la estabilidad macroeconómica. Entre las primeras se destaca la práctica de entregar poder a los parlamentarios para asignar directamente una fracción sustantiva del presupuesto, por ejemplo: a través de los *auxilios parlamentarios*, que han sido parte de la historia política colombiana, o el *pork barrel* (fondos que benefician a un grupo) en Estados Unidos. Del mismo modo, existen múltiples ejemplos de cómo la búsqueda de equilibrios o acuerdos políticos ha conducido a una política fiscal insostenible desde el punto de vista macroeconómico, por ejemplo: a través del aumento del supuesto de inflación en la discusión de los presupuestos en Chile a comienzos de la década de 1970.

Privilegiar la función económica del presupuesto tampoco es una solución a los problemas presupuestarios. Scartascini, Stein y Tommasi (2010) destacan que el presupuesto no puede ser visto como un ejercicio puramente técnico sin exponer su flanco institucional. En efecto, la imposición de ajustes fiscales drásticos puede derrumbar el soporte político del presupuesto, así como también interferir seriamente sobre la gestión de los organismos públicos. Esto ocurre no solo cuando se realizan ajustes para reducir gastos, sino también cuando se producen incrementos repentinos. En efecto, una institución que administra programas públicos necesita un horizonte temporal para ordenar sus decisiones, especialmente cuando ello requiere, como se comentó en el capítulo 1, conciliar objetivos difusos, múltiples y contradictorios. Las reducciones repentinas de recursos evidentemente alteran este horizonte, como también lo hacen los incrementos drásticos, pues las organizaciones públicas no cuentan en general con la capacidad para escalar automáticamente sus operaciones o administrar nuevos programas por exigencias de predictibilidad y transparencia.

Los *paquetes* fiscales, las rondas de recortes de gastos previamente autorizados, los suplementos de recursos y el conjunto de ajustes presupuestarios demandados por la emergencia, hicieron que en América Latina los presupuestos perdieran validez como punto de referencia para la gestión financiera del gobierno durante el año. En su reemplazo, se extendió la práctica de lo que Caiden y Wildavsky (1974) denominaron *presupuestación repetitiva*, según la cual el presupuesto es hecho y rehecho en el transcurso del año de acuerdo con las disponibilidades estimadas de recursos y las necesidades coyunturales.

Esto resulta especialmente complejo cuando las restricciones económicas se expresan en una prolongada restricción de liquidez. Este tipo de situaciones, observadas en países con una muy limitada capacidad de acumulación de activos financieros y escaso acceso a los mercados financieros, pueden llevar a que la distribución de fondos y la emisión de pagos sustituyan por completo al presupuesto como mecanismo de asignación presupuestaria. En estos casos, no importa lo que

diga el presupuesto, pues el manejo del Tesoro y de la caja fiscal terminan resolviendo qué pagos se hacen y cuáles no.

Por último, el predominio de las funciones gerenciales del presupuesto involucra en buena medida un desconocimiento del fundamento político de las asignaciones presupuestarias y de la necesidad de sostenibilidad macroeconómica. Esto ocurre, por ejemplo, cuando parte importante de los organismos públicos gozan de gran autonomía administrativa y presupuestaria, quedando fuera del escrutinio parlamentario o del propio centro del Ejecutivo, como en el caso de los fideicomisos mexicanos. En estos casos, no solo no existe garantía de que los recursos se dirigirán al logro de las prioridades definidas por el proceso político, sino que la transparencia y la flexibilidad macroeconómica se pueden ver resentidas.

Gobernabilidad fiscal

No parece haber una solución a estos problemas distinta que buscar los medios para reconciliar el presupuesto con las necesidades de la política fiscal. Recuperar el papel del presupuesto en la política fiscal no solo es central para que esta última realmente exista, sino también para sostener la base institucional y política de la gestión financiera del Estado y la gestión de los organismos públicos.

La gobernabilidad fiscal puede definirse como la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo su política fiscal de modo sostenible y creíble, con el mínimo costo posible para las demás áreas de la política pública. La gobernabilidad fiscal demanda armonía entre las funciones institucionales, gerenciales y económicas del presupuesto.

No existe gobernabilidad fiscal cuando los arreglos institucionales o los conflictos políticos impiden el logro de acuerdos duraderos en torno a las finanzas públicas. Aun si el Ejecutivo logra imponer medidas fiscales a costa de un conflicto institucional, la existencia de dicho conflicto creará dudas entre los agentes económicos con respecto a la sostenibilidad de los logros alcanzados, comprometiendo su efectividad.

No existe tampoco gobernabilidad fiscal si las metas financieras se logran a costa de paralizar al sector público. El frecuente recurso de rebajar las remuneraciones de los empleados públicos, o la reducción drástica de inversiones en infraestructura como parte de programas fiscales, involucra grandes costos cuyas consecuencias se extienden más allá de la emergencia fiscal.

Este concepto de gobernabilidad fiscal reconoce una cierta preeminencia a los aspectos económicos del presupuesto. Esta no es una cuestión de preferencias personales, sino la lección principal de innumerables experiencias de desequilibrio fiscal. Si estos últimos no se previenen a tiempo, los ajustes posteriores terminan

siendo enormemente perjudiciales para el conjunto de las relaciones políticas, institucionales y administrativas construidas en torno a las finanzas públicas.

Sin embargo, la experiencia también indica que lograr los objetivos prioritarios de la política fiscal requiere responder de alguna manera a las demandas que sobre el presupuesto formula el sistema político y gerencial del Estado. Para lograr un buen desempeño fiscal en democracia, es necesario que la política y la gestión administrativa también tengan un buen desempeño. Dicho equilibrio no ocurre espontáneamente, sino que depende del marco institucional en que se desenvuelve el presupuesto y de la forma en que la disponibilidad de recursos públicos esté integrada a la gestión de los organismos gubernamentales.

Instituciones presupuestarias para la gobernabilidad fiscal

En el contexto estadounidense, ya en la década de 1960 se estudiaba cómo los procedimientos de aprobación legislativa afectan el resultado final del proceso presupuestario. El modelo *incrementalista*, que surgió como una descripción del proceso de formulación y aprobación del presupuesto, pronto derivó en conclusiones normativas. Si, de acuerdo con esta visión, el alto grado de centralización del presupuesto federal hacía que este cambiara poco y no permitiera grandes opciones entre los usos alternativos de los recursos, entonces la búsqueda de un proceso más racional debía conducir a una descentralización del proceso presupuestario.

En años más recientes, el estudio del proceso de aprobación presupuestaria ha derivado en análisis cada vez más detallados sobre los procedimientos de votación. Estos han buscado identificar de qué manera tales procedimientos llevan a concentrar la iniciativa en determinados legisladores y hasta dónde ello permite hacer converger la discusión presupuestaria hacia los agregados fiscales perseguidos o a apartarse de ellos. Este análisis, fuertemente centrado en el sistema legislativo estadounidense, donde toda la iniciativa reside en los parlamentarios, ha corrido en paralelo con la incorporación de nuevos votos al interior de la Legislatura, los cuales buscan, precisamente, reconciliar el proceso macro y micro de aprobación presupuestaria.

En los últimos años, estos enfoques han dado lugar a diversos modelos basados en el conflicto entre los aspectos distributivos y macroeconómicos de los presupuestos. Cuando la atención se ha centrado en las políticas, programas y organismos sectoriales, el análisis se ha dirigido a los conflictos distributivos y en cómo estos pueden retrasar decisiones cruciales de política fiscal. Cuando la atención se ha centrado en la distribución geográfica de los recursos, el análisis se ha dirigido a la forma en que el sistema político refleja los intereses de los electorados

locales. Cuando se ha considerado cómo los desequilibrios fiscales afectan la disponibilidad de recursos para futuros gobiernos o futuras generaciones, se han desarrollado modelos basados en el interés de un gobierno por alterar la agenda del gobierno siguiente o en la capacidad de una generación para maximizar su bienestar a costa de la siguiente.

El común denominador de estos modelos es la visión de un sistema de decisiones presupuestarias con dos tipos de actores que tienen motivaciones diferentes. Por un lado se encuentran aquellos cuyos intereses están directamente ligados a componentes específicos de las finanzas públicas: remuneraciones, empleos, subsidios, prestaciones sociales, inversiones, impuestos, tarifas. Como cada uno de estos actores tiene una valoración de esos componentes distinta de la que expone la sociedad en su conjunto, ellos aspiran a maximizar su bienestar incrementando la provisión de dichos bienes y traspasando los costos a terceros. Por lo tanto, la atención de estos actores se centra en las consecuencias distributivas del presupuesto. Del otro lado se encuentra la autoridad económica, preocupada fundamentalmente por los aspectos macroeconómicos del presupuesto. Tanto los enfoques keynesianos como los surgidos del principio de la *equivalencia ricardiana*, desarrollado por Barro (1974), sugieren una política fiscal óptima, centrada en balancear el presupuesto fiscal a lo largo del ciclo, y que genere superávits en períodos de auge para financiar los déficits de los períodos de recesión. Por consiguiente, en la gestión de la autoridad económica no existe espacio para una acumulación sistemática de déficits o superávits, y la distribución de recursos debe adecuarse a estos límites.

Así, en función de los actores considerados y del contexto institucional implícito, el resultado de su interacción puede ser un incremento del tamaño del sector público, una situación de desequilibrios fiscales o un pronunciado ciclo económico-político.

Es precisamente este tipo de soluciones *de equilibrio* lo que ha despertado las mayores sospechas sobre este tipo de modelos. Como señalan Alesina y Perotti (1995), en todos los países existen agentes con intereses diversos y, por lo tanto, los mismos problemas de compatibilización presupuestaria. Entonces, ¿por qué en la práctica se observan tantas diferencias en el desempeño fiscal de los países? ¿Por qué, mientras algunos países desarrollados han mantenido una situación presupuestaria razonablemente equilibrada a lo largo de los últimos 20 años, otros han sufrido sostenidos y a veces violentos desequilibrios fiscales?

La búsqueda de respuestas para estas preguntas ha trasladado la atención hacia las instituciones presupuestarias.

Si, como hemos visto, los países difieren significativamente en sus instituciones y prácticas presupuestarias, y si estas determinan en buena medida la

influencia de los diversos grupos de presión y de la autoridad económica sobre la formulación del presupuesto, entonces es posible que en las primeras se encuentre la respuesta a las diferencias en el desempeño fiscal de los países. Del estudio de estas relaciones podría desprenderse una identificación de las instituciones presupuestarias *correctas*, que permitirían asegurar un buen desempeño fiscal.

Milesi-Ferretti (1996) clasifica los estudios sobre la influencia de la institucionalidad presupuestaria sobre la política fiscal en dos grandes categorías. De un lado se cuentan aquellos que concentran su atención sobre las reglas fiscales, como la exigencia constitucional de un presupuesto equilibrado propuesta para Estados Unidos o la regla de convergencia para la incorporación de los países a la Unión Monetaria Europea, contenida en el tratado de Maastrich. Estos estudios destacan la utilidad de dichas reglas para eliminar un sesgo sistemático en los balances presupuestarios y forzar la convergencia de la discusión presupuestaria a un resultado deseado de política fiscal.

Del otro lado están los estudios que se han focalizado en los procedimientos presupuestarios y en cómo estos asignan mayor iniciativa y control a los actores que integran los intereses del conjunto de la comunidad, vis-à-vis aquellos que representan intereses parciales en cada una de las etapas por las que debe atravesar el presupuesto.

Ambos tipos de hipótesis han sido testeados empíricamente. Las estimaciones de Von Hagen (1990) para Estados Unidos indican que aquellos estados de la Unión que someten a sus presupuestos a algún tipo de regla fiscal tienen, a priori, mayores probabilidades de equilibrarlos que aquellos que no cuentan con dichas reglas. En Alesina et al. (1996), a partir de una muestra de 20 países latinoamericanos, se concluye que aquellos con instituciones más jerarquizadas han logrado en general mejores resultados fiscales en el período 1980–92 que aquellos con instituciones más colegiadas. Von Hagen y Harden (1994) obtienen evidencia favorable para la efectividad, tanto de las reglas fiscales como de los procedimientos presupuestarios sobre el desempeño fiscal en los países de la Unión Europea.

Sin dudas, de estos estudios se desprenden claras conclusiones normativas. Para lograr un buen desempeño fiscal no basta con tener una autoridad económica con buena capacidad de análisis y definición de políticas; es necesario, además, contar con las instituciones adecuadas. Tales instituciones son aquellas capaces de darles preeminencia al Ministro de Finanzas y al Ejecutivo durante el proceso presupuestario o, en su defecto, capaces de imponer restricciones a priori sobre dicho proceso. Aunque las reformas correspondientes sean difíciles de implementar, el esfuerzo bien vale la pena, pues el premio es uno de los logros más preciados de las economías en la actualidad: un control fuerte y estable de los desequilibrios fiscales.

Estabilidad y sostenibilidad

¿Cómo se puede contribuir a la gobernabilidad presupuestaria desde las dimensiones económicas y gerenciales del presupuesto?

La principal contribución que puede hacer la gestión económica para la gobernabilidad fiscal es producir estabilidad. La volatilidad presupuestaria tiene efectos devastadores sobre los acuerdos políticos que sostienen las políticas públicas y la asignación de recursos, sobre la gestión pública y sobre la efectividad de las políticas públicas. Si bien en un mundo globalizado abundan los shocks externos y la política fiscal debe ser capaz de responder a ellos, existen diversos mecanismos a través de los cuales la política fiscal puede contribuir a estabilizar el gasto. Las reglas fiscales, los fondos de compensación y los marcos financieros de mediano plazo tienen precisamente un propósito estabilizador.

No obstante, existe a este respecto un *trade-off* entre la estabilización macroeconómica y la estabilización del gasto público. La estabilización macroeconómica, a través de la política fiscal, puede requerir ajustes importantes de ingresos y gastos, con lo cual se eleva la volatilidad fiscal. Posiblemente el escenario más favorable para la estabilidad del gasto tenga lugar cuando se permite operar a los *estabilizadores automáticos* del presupuesto. La capacidad para reducir la volatilidad fiscal depende, sobre todo, del acceso a la liquidez y de la capacidad para acumular recursos y credibilidad durante las etapas de expansión.

Por su parte, la función gerencial puede contribuir a la gobernabilidad presupuestaria, fortaleciendo la responsabilidad y la rendición de cuentas por el logro de resultados. Es precisamente en el plano de los resultados donde se define buena parte de los mandatos políticos sobre la gestión pública. El logro de resultados también ayuda a la gestión económica, al elevar el rendimiento de los recursos fiscales y reducir las presiones sobre un mayor gasto. Un Estado ineficiente en el logro de resultados está particularmente expuesto a presiones por aumentar el gasto para cubrir demandas que la aplicación de recursos no ha logrado resolver.

Este es, en buena medida, el origen de la NGP, la cual —como se comenta en el capítulo 1— se ha levantado en los últimos 20 años como un nuevo paradigma en materia de gestión pública. Sin lugar a dudas, el gran aporte de la NGP ha sido la preocupación por los resultados, en términos de medición, de compromiso y de rendición de cuentas, y el hecho de requerir mayores niveles de flexibilidad en la gestión de recursos. La gestión orientada a resultados y el presupuesto basado en desempeño (PBD) pueden considerarse, en este sentido, un aporte fundamental a la gobernabilidad fiscal.

HACIA UNA BUENA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

Componentes de una buena gestión presupuestaria

Entonces, la cuestión es cómo pueden orientarse, desde el presupuesto, las funciones económicas, institucionales y gerenciales para fortalecer la gobernabilidad fiscal en el sentido descrito en la sección anterior. En otras palabras, no se trata solo de saber si la gestión económica, institucional y gerencial de los Estados puede fortalecerse, sino de saber si esto puede hacerse desde las dimensiones económicas, institucionales y gerenciales de los presupuestos.

Esto requiere entender la gestión presupuestaria como algo más que una cuestión técnica o económica. En particular, de este análisis se desprende una definición de la calidad de la gestión financiera pública compuesta por cuatro elementos:

1. *Efectividad macro*: lograr los objetivos de la política fiscal macroeconómica, expresados normalmente en función de los grandes agregados fiscales que inciden sobre la demanda y la actividad económica.
2. *Eficiencia en la asignación de recursos*: distribuir los recursos públicos de modo que se reflejen las prioridades y preferencias de la ciudadanía, expresadas a través del sistema de representación política.
3. *Eficiencia en el uso de los recursos*: lograr que las instituciones públicas optimicen el uso de los fondos asignados y los recursos humanos y técnicos con que cuentan para alcanzar las metas comprometidas en el proceso de asignación de recursos.
4. *Transparencia en la generación y el uso de los recursos fiscales*: esto implica reconocer que dichos recursos se obtienen de la ciudadanía en el ejercicio de potestades públicas, las cuales son otorgadas a través de la legislación.

Para poder cumplir con estos cuatro criterios, el presupuesto debe ser capaz de ir más lejos de lo que se entiende en muchos ministerios de Finanzas y oficinas de presupuestos en el mundo. En particular, lograr la eficiencia en la asignación de recursos requiere capacidad para identificar prioridades e interactuar con el sistema político, identificando los resultados que persiguen muchas iniciativas que figuran en los programas, manifiestos políticos o emplazamientos de la Legislatura. Alcanzar la eficiencia en el uso de los recursos significa responsabilizarse por la estructura de incentivos, que generan el proceso y la institucionalidad presupuestaria, y aplicar la flexibilidad suficiente para movilizar los recursos para el logro

de resultados. Por último, para cumplir con la transparencia se requiere asumir la responsabilidad de la administración financiera como fuente de información sobre la administración y los resultados del uso de los recursos públicos.

El ciclo presupuestario

Parte importante de la tecnología y la atención pública en torno al presupuesto se concentra en su etapa de formulación o, a lo más, en la discusión legislativa. Si esas etapas fueran los únicos focos de atención, entonces lograr eficacia macro, eficiencia en la generación y el uso de los recursos y transparencia sería una tarea prácticamente imposible, pues la formulación y aprobación del presupuesto ocurren varios meses antes del inicio del año fiscal. Un presupuesto no puede anticipar cada circunstancia y necesidad. Para garantizar una buena gestión financiera pública es necesario no solo actuar sobre todo el ciclo presupuestario sino también aprovechar su carácter secuencial y repetitivo. Esto significa que debe partirse por concebir el presupuesto como un proceso que se extiende a lo largo de todo el ejercicio fiscal, que está estructurado en etapas sucesivas y marcado por procesos, rutinas, plazos perentorios y productos concretos.

El presupuesto es una rutina institucional porque las miles de decisiones y acciones que involucra solo pueden encajarse de ese modo dentro de plazos limitados por el proceso institucional. A este respecto vale la pena reconocer que, pese a los recurrentes debates sobre la inconveniencia de un presupuesto anual para la gestión de las instituciones públicas, no hay ninguna democracia en el mundo que haya sido capaz de convencer a la Legislatura de abandonar el tradicional ciclo anual.

Por lo general, el ciclo presupuestario se estructura en cinco etapas (gráfico 2.2):

1. *Programación*: fase en la que se establecen las prioridades y la estructura que adoptará el presupuesto, previo a su formulación.
2. *Formulación*: etapa que tiene lugar al interior del Ejecutivo, donde se producen las principales negociaciones entre los ministerios sectoriales y la autoridad central —sea esta el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Planificación, la Casa Presidencial o el Gabinete, o una combinación de ellos— hasta generar una propuesta de presupuesto.
3. *Aprobación*: fase que involucra el análisis y la discusión del proyecto de presupuesto en la Legislatura, organizada normalmente en comisiones especiales y con comparecencias del Ejecutivo.
4. *Ejecución*: puesta en marcha del presupuesto aprobado por la Legislatura por parte de los ministerios y organismos a lo largo del año fiscal, sobre la base de las asignaciones, las normas y los mandatos generados por la Legislatura.

5. *Control y evaluación* del uso de los recursos públicos una vez que estos han sido ejecutados, los que, en principio, sirven de base para la rendición de cuentas sobre la ejecución presupuestaria y para formular el presupuesto siguiente.

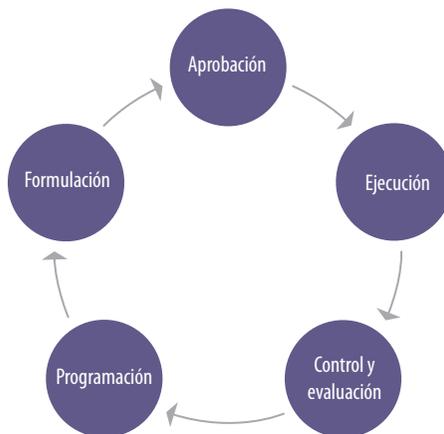
Cada etapa del ciclo presupuestario tiene sus insumos, objetivos, actores y productos específicos (cuadro 2.1).

La *etapa de programación* utiliza como insumos el programa de gobierno, el plan de desarrollo y las propuestas sectoriales, así como también considera los avances logrados en relación a las metas existentes, para generar una estructura programática que permita reflejar las prioridades en la asignación de recursos. Esta es una etapa en la que los actores clave se encuentran en el centro de la estructura de gobierno, incluidos los ministerios de Planificación, de la Presidencia y del propio Gabinete Presidencial, además del Ministerio de Finanzas.

La *etapa de formulación presupuestaria* debe ser capaz de generar un proyecto de presupuesto en plazos perentorios, listo para ser presentado a la Legislatura. En esta etapa se elabora sobre la estructura programática para generar asignaciones específicas de recursos, capaces de reflejar las prioridades gubernamentales. Se trata de una fase en la que interactúan intensamente los organismos públicos, los ministerios sectoriales y el Ministerio de Finanzas. Con el objeto de poder definir asignaciones precisas de recursos distribuidas en miles de ítems

GRÁFICO 2.2

EL CICLO PRESUPUESTARIO



presupuestarios en plazos muy estrechos, esta es una etapa fuertemente regulada, en la cual las discrepancias deben quedar resueltas, ya sea en virtud de la autoridad del Ministerio de Finanzas o por intervención de instancias colegiadas o del Jefe de Gobierno.

En la *aprobación legislativa del presupuesto*, el protagonismo pasa a la Legislatura, que habitualmente se organiza en comisiones y subcomisiones especializadas para poder analizar los presupuestos asignados a distintas áreas del Estado. Sin embargo, durante la discusión presupuestaria la Legislatura no solo interactúa con el Ejecutivo sino también con líderes de opinión, especialistas y oficinas especializadas de la propia Legislatura. Al igual que durante la formulación presupuestaria, en esta etapa se deben generar acuerdos en torno a miles de ítems presupuestarios, por lo que el proceso está sujeto a detallados procedimientos que permitan ir resolviendo cada una de las discrepancias.

El producto de la etapa de aprobación legislativa es la ley de presupuesto público para el año fiscal, que incluye las normas especiales para su ejecución. Esta es la base sobre la cual se desarrolla la *etapa de ejecución*, la cual toma en cuenta no solo las normas y asignaciones legales sino también los cambios en el entorno, y las contingencias que puedan requerir variaciones respecto de lo aprobado por la Legislatura. En algunos países, el marco institucional permite estas variaciones, regulando los procedimientos para aprobarlas, mientras que otros son más rígidos y requieren que se realicen consultas con la Legislatura. No obstante, en tanto no sean necesarias estas modificaciones, los actores clave de la ejecución presupuestaria son los ministerios y agencias sectoriales.

Por último, *la etapa de control y evaluación* tiene como propósito verificar que los recursos del presupuesto estén siendo aplicados conforme a la ley y los compromisos programáticos, para lo cual se solicitan informes, auditorías y evaluaciones. El producto de esta etapa lo constituyen los informes financieros auditados y los informes sobre el desempeño del sector público en la ejecución del presupuesto. Estos informes son un insumo fundamental para las etapas iniciales del ciclo presupuestario siguiente, donde los mismos actores volverán a encontrarse una vez más.

La consistencia entre cada una de estas etapas del presupuesto no está asegurada. El vínculo entre la presupuestación y la planificación puede ser débil, con lo que la etapa de programación puede ser frágil o incluso inexistente; el Ejecutivo puede elaborar su proyecto de presupuesto sobre la base de supuestos irreales acerca del comportamiento de la economía a fin de acoger demandas de recursos que luego no se podrán ejecutar; la Legislatura puede modificar sustancialmente la propuesta del Ejecutivo, sea por razones justificadas o bajo la presión de intereses corporativos o regionales; el Ejecutivo puede extremar el uso de sus facultades

CUADRO 2.1

ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTARIO

Etapa	Objetivos	Insumos	Producto	Actores
Programación	Identificar prioridades en la asignación de recursos	Programa de gobierno, plan de desarrollo, propuestas sectoriales	Estructura programática del presupuesto (clasificador), sectores prioritarios	Ministerio de Finanzas, Planificación, Centro de Gobierno
Formulación	Asignación eficiente de recursos dentro de restricción macro	Prioridades programáticas, desempeño en el ejercicio anterior, compromisos legales, propuestas sectoriales y sus resultados esperados	Proyecto de presupuesto público	Ministerios sectoriales, organismos públicos, Ministerio de Finanzas, Presidencia
Aprobación	Autorización legal para disponer de recursos públicos	Propuestas del Ejecutivo, informes de entes externos, opiniones parlamentarias	Ley anual de presupuestos y normas para su ejecución	Legislatura, líderes de opinión, Ministerio de Finanzas, Presidencia
Ejecución	Aplicar recursos públicos con eficiencia, dentro de marco legal	Presupuesto aprobado, normas sobre administración financiera, cambios en entorno, contingencias	Presupuesto ejecutado	Ministerios sectoriales, organismos públicos
Control y evaluación	Verificar el cumplimiento de obligaciones legales y compromisos de gestión	Ejecución presupuestaria, indicadores de gestión, evaluaciones, auditorías	Informes financieros auditados, rendición de cuentas	Órganos de control interno y externo, órganos de evaluación, planificación

Fuente: Elaboración propia.

y ejecutar un presupuesto muy diferente del aprobado por la Legislatura; las evaluaciones pueden no ser consideradas en la preparación del presupuesto siguiente o bien ser débiles o inexistentes.

En otras palabras, la gobernabilidad fiscal y la capacidad de alcanzar los estándares de una buena gestión financiera dependen, en buena medida, de la calidad y consistencia de cada una de las etapas del ciclo presupuestario.

FALLAS DE ESTADO EN LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

Más allá de la voluntad de las autoridades, existen desafíos que resultan de problemas intrínsecos de la gestión presupuestaria, los que pueden ser calificados como *fallas de Estado*. Estos problemas deben ser reconocidos, neutralizados y/o mitigados por las instituciones presupuestarias. Entre ellos hay tres temas que han captado especial atención en la literatura especializada: los problemas de agencia, los problemas de fondo común y los problemas de inconsistencia intertemporal.

Problemas de agencia

El problema de agencia, o de relación agente-principal ya fue tratado en el capítulo 1 cuando se identificaron las características y los problemas propios de la gestión pública. Este problema consiste en la dificultad para alinear el comportamiento de los agentes que desempeñan las funciones ejecutivas del Estado con las necesidades y prioridades de la ciudadanía y sus intermediarios en la Legislatura y el Ejecutivo. El problema de agencia se produce porque los distintos actores que intervienen en la gestión pública difieren en sus funciones objetivo, dificultad que se acentúa por la existencia de asimetrías de información entre ellos.

Llevado al plano presupuestario, el problema de agencia ocurre en dos etapas (Atiyes y Sayin, 2000; Stasavage y Moyo, 1999). En la primera, los ciudadanos delegan autoridad a los políticos para que se destinen recursos a la producción de bienes y servicios, y así se constituyen en el *principal* en la relación ciudadanos-políticos, mientras que los políticos pasan a ser los *agentes*. Dado que los políticos pueden tener objetivos que difieren de aquellos de los ciudadanos, pueden imponer prioridades que no respondan a los intereses o mandatos ciudadanos surgidos del proceso político. La multiplicidad de funciones que actualmente cumple el Estado y la imposibilidad de ordenar las prioridades de una forma unívoca —lo que se ha dado en llamar *Teorema de la Imposibilidad de Arrow*— exacerban este tipo de situaciones.

La segunda etapa del problema de agencia tiene su origen en el hecho de que, mientras los políticos tienen la autoridad para diseñar y financiar políticas, es tarea de los burócratas implementar los programas, proyectos o acciones concretas para alcanzarlos, y existen diferencias en la disponibilidad de información entre unos y otros. En efecto, los burócratas, como responsables de administrar políticas y programas, poseen un conocimiento más amplio de su función de producción y pueden estar en contacto más directo con la ciudadanía y los grupos de interés. La aplicación de los recursos públicos constituye, entonces, una segunda etapa de delegación, en la que ahora los políticos —entre los cuales se incluyen la

Legislatura y el gobierno central— actúan como el *principal* y los burócratas como *agentes*. Por ejemplo: los políticos pueden estar interesados en transferir recursos a determinados programas/beneficiarios de una manera efectiva y eficiente para responder a objetivos programáticos de gobierno de acuerdo con los mandatos ciudadanos, pero los burócratas pueden estar interesados en minimizar su esfuerzo, maximizar sus áreas de interés o favorecer a grupos de presión.

Los dos casos de problemas de agencia tienen su origen en la existencia de asimetrías de información que hacen difícil monitorear al agente. Este hecho permite que los agentes se apropien de sustanciales *rentas de información*. Las asimetrías de información hacen demasiado costoso que el principal pueda monitorear todas las acciones del agente, de modo que se requieren reglas e incentivos para aminorarlas y alinear los objetivos de unos y otros, asegurando que el agente responda de la mejor forma a los objetivos del principal.

Las asimetrías de información se han clasificado en tres categorías: i) casos en los que el principal no observa las acciones del agente, pero sí percibe sus efectos, usualmente denominados de riesgo moral; ii) casos en los que el principal observa las acciones del agente, pero no conoce la función de producción del servicio, denominados de selección adversa, y iii) casos en los que el principal no tiene capacidad para observar los resultados de las acciones del agente (Dixit, 2002; Besley, 2006). Aunque para cada uno de estos casos es posible diseñar esquemas de incentivos a fin de resolver las asimetrías de información, el problema se complica significativamente cuando se considera la realidad de entidades públicas que se caracterizan por una multiplicidad de funciones y principales (Dixit, 2002). Las dificultades para diseñar reglas e incentivos que resuelvan los problemas de agencia se complican aún más debido a la existencia de factores externos y contingencias propios de la gestión pública, lo que obliga a que este tipo de mecanismos sea incompleto.

Cabe señalar que los problemas de agencia también se producen —e incluso exacerbaban— cuando la gestión es realizada por gobiernos subnacionales o subcontratada con instituciones privadas, debido a que mientras los primeros deben responder a las demandas de la comunidad local, los segundos buscan maximizar utilidades.

En el sector privado, que también enfrenta problemas de agencia, se recurre a los contratos para establecer y regular las relaciones de intercambio entre agente y principal, y estos deben cumplir un conjunto de requisitos de eficiencia (Kjaersgaard, Sorensen y Vestergaard, 1997). Una diferencia importante entre los contratos legales y los acuerdos o convenios entre agente y principal al interior del Estado es que los primeros tienden a ser más *reforzables* a través de sanciones y procedimientos judiciales —que los segundos.

Problemas de fondo común

La gestión presupuestaria también enfrenta la falla de Estado denominada *tragedia de los comunes* o de *fondo común*.⁴ Esta se expresa en una suma de demandas por beneficios específicos en sistemas colegiados de decisión presupuestaria que supera largamente la disponibilidad de fondos públicos. Este problema se produce cuando los beneficios se apropian de manera más específica que aquella en la que se distribuyen los costos de su financiamiento.

Este problema se presenta, en una primera instancia, en la competencia política. En la medida en que esta tiene lugar sobre la base de promesas de distribución de beneficios a los votantes o electores, y estos están repartidos por circunscripciones diferenciadas en su localización geográfica, perfil socioeconómico y necesidades, los candidatos intentarán captar votos sobre la base de promesas que respondan específicamente a esas demandas, sin internalizar plenamente sus costos. De esta manera, aun cuando quizás cada partido quisiera prometer menos, la competencia los conduce a prometer más, lo cual afecta sus conductas futuras.

El segundo problema se genera al interior del gobierno, debido a que, mientras que los gastos públicos distribuidos como beneficios políticos a electores específicos (áreas geográficas, grupos de interés) los benefician directamente a ellos, su financiamiento a menudo comprende impuestos a escala nacional o generales. Lo anterior conduce a que cada miembro del gabinete (o miembro del Congreso que puede influenciar el presupuesto) internalice todos los beneficios de este tipo de gasto público, pero solo parte de sus costos. Tal situación genera presiones sobre los recursos públicos, con el riesgo de que se incurra en gastos excesivos. La severidad de este problema depende de la naturaleza de las instituciones presupuestarias, pero también depende de la organización y estructura de liderazgo de los partidos y autoridades políticas.

Cabe destacar que el problema de fondo común va considerablemente más lejos que el dilema clásico en economía de distribuir recursos escasos entre necesidades múltiples. El problema de fondo común exagera la demanda de servicios específicos, haciendo que la suma de las demandas expresadas individualmente por los actores del proceso presupuestario sea superior a la demanda que, por los mismos servicios, tiene la sociedad en su conjunto.

⁴ Para un desarrollo de los problemas de fondo común desde la perspectiva económica, véanse Ostrom (1990) y Ostrom, Gardner y Walker (1994). El concepto de *tragedia de los comunes* tiene una trayectoria considerablemente más larga, con aplicaciones a temas sociales y del medio ambiente, entre otros.

Inconsistencia intertemporal

En tercer lugar, la gestión presupuestaria está marcada por problemas de inconsistencia intertemporal que se derivan de la diferencia en el perfil temporal de los beneficios y costos de las acciones públicas (Kydland y Prescott, 1977). En particular, mientras los políticos puedan entregar servicios públicos cuyos beneficios se perciben en el corto plazo y sus costos se producen en el largo plazo, tenderán a favorecer estas prestaciones y trasladar sus costos a generaciones futuras. Este problema se exagera por el hecho de que el mandato de las autoridades electas es limitado en el tiempo.

Los problemas de inconsistencia intertemporal no se limitan al caso más general del financiamiento del gasto público con endeudamiento. Este probablemente sea el caso más fácil de resolver porque la deuda pública tiene un reconocimiento explícito y es informada, cuantificada y analizada. Esto permite que las inconsistencias en las decisiones públicas y los riesgos de acumulación excesiva de deuda se detecten tempranamente y los mercados reaccionen a ellos con aumentos en los costos de financiamiento o, finalmente, con la pérdida de acceso a la liquidez.

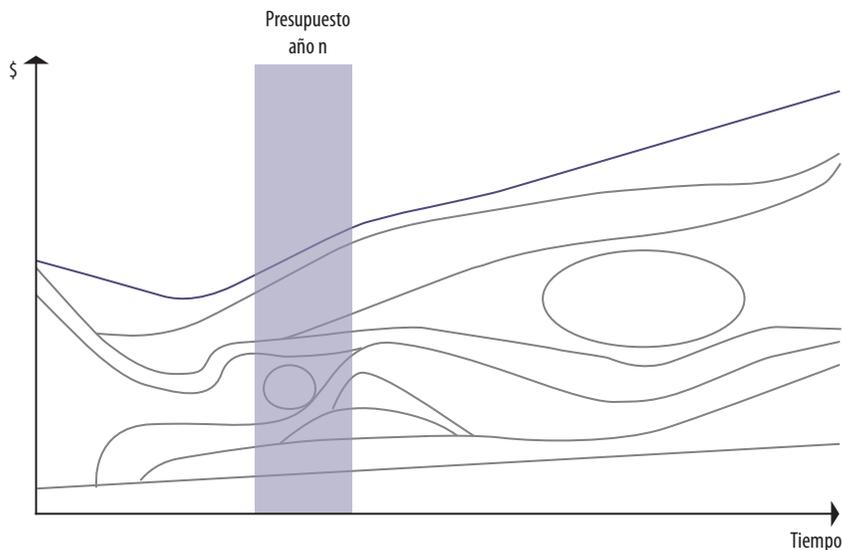
Los problemas más graves de inconsistencia intertemporal se producen más bien cuando los costos futuros son implícitos y difíciles de estimar, y cuando las decisiones correspondientes se adoptan en momentos y mediante procedimientos diferentes de los del presupuesto.

A este respecto debe notarse que los compromisos de gasto que se expresan en el presupuesto no son siempre tomados en el mismo ejercicio presupuestario; más bien, los gastos que responden a decisiones del período son una reducida minoría. Esto ocurre, por un lado, porque gran parte de los programas públicos son de carácter multianual, lo cual incluye las inversiones públicas, los programas sociales, la contratación de personal y las transferencias. Por tal razón, el presupuesto de un año contiene gastos que son producto de decisiones presupuestarias de varios años anteriores y, a la vez, generarán compromisos para los presupuestos siguientes.

Por otro lado, parte importante de los compromisos de gastos se generan fuera del proceso presupuestario, a través de legislación común con efectos permanentes. Esto incluye gran parte de la seguridad social, las reformas para la descentralización y los llamados gastos tributarios. Frente a estos gastos, el presupuesto anual solo puede reconocer su magnitud, pero no modificarlos ni reasignarlos, incluso cuando exista evidencia de ineficiencia o abuso. Este problema se acentúa cuando la Constitución o la ley establecen ciertos beneficios como derechos exigibles de la ciudadanía. Esto significa que la responsabilidad por una buena gestión financiera no se agota en el ciclo presupuestario, sino que se extiende a la legislación permanente con efectos fiscales.

GRÁFICO 2.3

PRESUPUESTO ANUAL Y DECISIONES FISCALES INTERTEMPORALES



Fuente: Elaboración propia.

La combinación de estos factores se ilustra en el gráfico 2.3, que representa el presupuesto actual como una *ventana* sobre un panorama más amplio de decisiones y compromisos.

La literatura económica consigna varios casos clásicos de inconsistencia intertemporal, entre los que se destacan, en un horizonte de largo plazo, los problemas asociados a los sistemas de pensiones, y en un plazo intermedio, el llamado *ciclo económico-político* (Drazen, 2008; Nordhaus, 1989). El caso de las pensiones es especialmente importante debido al peso que estas ejercen en el gasto público, y a la asimetría que caracteriza a la evolución de ingresos y gastos.⁵

⁵ El gasto público en pensiones representa más de un tercio del total del gasto público en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y alrededor de un 15% en los países de América Latina. La asimetría entre contribuciones y pago de beneficios puede ser especialmente significativa en las etapas tempranas de un sistema de pensiones, cuando se produce un cambio de régimen de acumulación o en etapas tardías de la transición demográfica. Esto ha llevado a que el análisis fiscal de las pensiones tienda a apoyarse en cálculos actuariales y muchas veces se separe la seguridad social del resto de los gastos e ingresos públicos en las estadísticas fiscales.

Consecuencias de las fallas de Estado

Los problemas de agencia, de fondo común y de inconsistencia intertemporal que se han descrito tienen tres consecuencias importantes sobre la gestión presupuestaria. La primera es que la distribución política de recursos públicos tiende a generar excesos de gastos y sesgos al déficit. La segunda se refiere al hecho de que los niveles de producción que se alcanzan son ineficientes, ya que se subproducen algunos servicios públicos necesarios (por constituir bienes públicos, abordar externalidades o ser considerados meritorios) y se sobreproducen otros cuyos beneficios son más apropiables por segmentos específicos de la población. Por último, estos problemas aumentan la relación entre los costos y la efectividad en la implementación de numerosas acciones públicas.

En virtud de lo anterior, las instituciones presupuestarias deben estar capacitadas para moderar entre las diversas demandas distributivas de recursos públicos impuestas por los diferentes actores y restringir las respuestas políticas a dichas demandas. De igual modo, las instituciones presupuestarias deben generar información suficiente y relevante, de modo que el principal pueda monitorear mejor a los agentes.

INCREMENTALISMO Y TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS

La necesidad de lograr instituciones capaces de neutralizar las fallas de Estado en la asignación de recursos se ha traducido en el desarrollo de técnicas específicas de análisis y preparación del presupuesto, las que han buscado fortalecer la disciplina y rigurosidad del mismo. En esta sección se analizan dos técnicas específicas que han antecedido al presupuesto por resultados (PPR), y se las contrasta con el incrementalismo presupuestario como práctica tradicional que estas han tratado de modificar.

Incrementalismo presupuestario

Durante los años sesenta y setenta, desde las ciencias políticas, se caracterizó al proceso presupuestario como incrementalista. Bajo esta etiqueta se buscó sintetizar la tendencia a discutir los presupuestos en base a sus variaciones respecto del período anterior, en lugar de hacerlo en relación con la totalidad de los recursos asignados.

El principal aporte de quienes estudiaron este fenómeno fue reconocerlo como un comportamiento racional y no como una anomalía institucional. En su visión, las funciones del gobierno eran suficientemente numerosas, y tan variados los actores e intereses involucrados a su alrededor, que las decisiones sobre

recursos no podían resolverse en los plazos limitados de la formulación y aprobación de un presupuesto, sino de modo incremental, es decir: a través de decisiones anuales limitadas a las variaciones marginales de los gastos respecto del año anterior, más que respecto del nivel de dichos gastos o la justificación de los programas financiados por ellos.

Sea esto intrínseco o no a la toma de decisiones en el sector público, es evidente que dicho concepto retrata la realidad del proceso presupuestario en muchos países. Sin lugar a dudas, el incrementalismo presupuestario ha sido la práctica más común en la discusión de los presupuestos a nivel agregado, institucional y programático en todos los países del mundo.

Aunque puede ser una respuesta pragmática al problema de la adopción colectiva de múltiples decisiones en un proceso periódico, el incrementalismo presupuestario no es un mecanismo óptimo para la asignación eficiente de los recursos públicos y la programación financiera. Más aún: el incrementalismo presupuestario tiende a profundizar en el proceso presupuestario las fallas de estado discutidas más arriba, ya que transforma decisiones generadas como producto de problemas de agencia, de fondo común o de inconsistencia intertemporal en componentes intramarginales del presupuesto, protegidos del escrutinio externo durante el ejercicio presupuestario.

Por esta razón, a partir de la década de 1960 surgieron técnicas presupuestarias destinadas a combatir el incrementalismo, introduciendo elementos de mayor racionalidad en la asignación de los recursos públicos, y a complementar la planificación de la acción del Estado. Las técnicas más conocidas a este respecto son el presupuesto por programas (PPP) y el presupuesto de base cero (PBC).

El presupuesto por programas y el presupuesto de base cero

El PPP surgió como un procedimiento estructurado de decisión y planificación gubernamental (Schick, 1966). Dicha técnica buscaba ordenar el gasto público en torno a programas gubernamentales, incorporando recursos de fuentes e instituciones diversas. Dichos recursos podrían entonces ligarse a determinados objetivos de política de modo de permitir que las autoridades pudiesen priorizar los programas en la asignación de recursos fiscales y definir una *canasta* de servicios públicos en base a los niveles de actividad alcanzables con los recursos asignados a cada programa.

En particular, el PPP se basa en tres componentes fundamentales: i) un componente conceptual, que consiste en caracterizar la acción del Estado en la forma de programas, con objetivos y mecanismos de ejecución específicos; ii) un componente contable, que consiste en ordenar los recursos presupuestarios en torno a dichos programas, y iii) un componente cuantitativo, que consiste en medir, de

la manera más estandarizada posible, los niveles de actividad o producción de bienes y servicios generados por los programas públicos. Sobre la base de estos componentes sería posible fundamentar decisiones de asignación de recursos y evaluar el rendimiento de los fondos estatales mediante comparaciones de costos y productividad entre instituciones públicas, además de prestar servicios similares en el sector privado.

El PPP tuvo su origen en Estados Unidos en la década de 1960 y se expandió rápidamente por todo el mundo. Sin embargo, en las experiencias prácticas de implementación los países encontraron dificultades respecto de cada uno de sus tres componentes. En la práctica, no todas las actividades y funciones gubernamentales eran factibles de expresarse como programas; la contabilidad programática presentaba ambigüedades en la clasificación de ciertos ítems, especialmente en el caso de programas que excedían el ámbito de una sola institución, y parte importante de los bienes y servicios públicos no eran factibles de medirse a través de indicadores de producción con contenido sustantivo. Ello hizo que la implementación del PPP fuera incompleta, y que sus beneficios resultaran más modestos en relación con los costos incurridos. En otros casos, los límites al desarrollo del PPP fueron impuestos por el propio proceso político de decisión sobre la asignación de los recursos públicos y la estructuración de prioridades gubernamentales.⁶

No obstante, pese a que muchas de las experiencias de PPP derivaron en desencanto respecto de la capacidad de implementación y los efectos esperados de la técnica, hoy en día muchos gobiernos o instituciones públicas siguen aplicando esta técnica o la han transformado en una clasificación programática del presupuesto, que se presenta juntamente con las clásicas clasificaciones institucionales y por objeto del gasto.

En la década de 1970, la atención recibida inicialmente por el PPP se volcó hacia una nueva técnica presupuestaria: el presupuesto de base cero (PBC). Esta técnica pretendió reordenar el proceso presupuestario con el objeto de que este se orientara a revisar los programas gubernamentales desde sus fundamentos, evaluando su justificación real (Sarant, 1978; Lynch, 1990).

En particular, el PBC toma como referencia los objetivos de las políticas, programas e instituciones públicas e identifica la forma más eficiente de alcanzarlos, construyendo los presupuestos en base a un estricto costeo de las actividades necesarias para la provisión bajo estas configuraciones. En consecuencia, el PBC involucra un cuestionamiento de los programas públicos vigentes, y se pregunta,

⁶ Para un recuento de la experiencia en el uso del presupuesto por programas (PPP) en Estados Unidos, véase West (2011).

en primer lugar, sobre la necesidad de llevarlos a cabo, y luego sobre la existencia de alternativas más eficientes, tanto dentro como fuera del sector público, así como también sobre fuentes potenciales de reducción de costos y aumento de la eficiencia. De esta manera, el PBC busca generar presupuestos en los que: i) se ha optimizado el uso de recursos, y ii) el gasto se encuentra justificado en base al conjunto de actividades necesarias para la provisión de bienes y servicios bajo dicha configuración operacional óptima.

Sin embargo, el esfuerzo necesario para obtener estos resultados es significativo. Un ejercicio de presupuestación de base cero requiere una preparación previa, que implica la generación de la información y los estudios necesarios para el escrutinio operativo e institucional perseguido. Asimismo, este ejercicio requiere tiempo para realizarse y, posiblemente, más tiempo aún para implementar sus conclusiones, dado que una vez identificada la configuración óptima de los programas, aún debe hacerse la transición desde la situación vigente. Además, estos costos deben compararse con beneficios que pueden estar por debajo de las expectativas. Es posible que el escrutinio operativo e institucional propio de un PBC identifique actividades necesarias para una operación óptima que no se están cumpliendo, que los costos de transición desde la situación actual sean significativos o que existan resistencias institucionales importantes tanto para la realización del ejercicio como para su implementación.

En este sentido, la principal crítica que se le ha hecho al PBC reside en su carácter *ahistórico*, que desconoce las causas por las cuales los programas e instituciones han llegado a sus actuales configuraciones a favor de una racionalidad *técnica* u *objetiva*, al margen de los procesos políticos y organizacionales propios de la gestión pública.

El PBC nunca ha llegado a aplicarse a la formulación completa de un presupuesto público, pues los plazos propios del ejercicio presupuestario anual son incompatibles con los requerimientos del PBC. Por eso, con el correr del tiempo, el PBC ha evolucionado en tres direcciones. Una primera versión, que puede llamarse *blanda*, consiste en una completa desagregación de las asignaciones presupuestarias en los costos correspondientes a cada una de las actividades necesarias para la justificación de un programa. Esto significa que un presupuesto, en lugar de construirse como la agregación de asignaciones a ítems por objeto del gasto, puede hacerse como agregación de costos de actividades necesarias para la producción de los bienes y servicios correspondientes. En una segunda versión, los objetivos del PBC se han recogido en procesos transversales de búsqueda de eficiencia que, sin entrar en escrutinios de la profundidad del modelo de PBC, buscan identificar posibles fuentes de ahorro y ganancias de eficiencia. Esta es la característica de las *revisiones comprehensivas del gasto*

que cada cuatro o cinco años se realizan en países como Reino Unido y Canadá. En una tercera versión, el PBC se aplica, en su modalidad más rigurosa, de modo selectivo a un subconjunto de programas e instituciones, el que puede ir abarcando buena parte del presupuesto público sobre la base de alternar estos ejercicios en el tiempo.

Tanto el PPP como el PBC buscaron recuperar para el presupuesto un lugar central en el proceso de decisión gubernamental ante cambios en el entorno económico, establecer una base racional para la asignación de los recursos, y un punto de partida para la evaluación de la gestión pública. Mientras que el PPP surgió en un momento de fuerte expansión del gasto y de las funciones públicas, en procura de equilibrar al presupuesto con la planificación como mecanismo de priorización y programación gubernamental, el PBC emergió al término de dicha etapa de expansión, cuando las restricciones presupuestarias comenzaban a hacerse más patentes, y se requería un sistema que permitiera identificar fuentes de ahorro y ganancias de eficiencia.

El cuadro 2.2 permite entender mejor las ventajas y limitaciones del PPP y el PBC en contraste con el tradicional incrementalismo presupuestario. Como puede observarse, mientras que el PPP trató de elevar la eficiencia en la asignación de recursos, el PBC intentó expandir este esfuerzo hacia la eficiencia en el uso de los mismos. Esta diferencia hace que el PPP se apoye en una lógica de decisiones horizontal, basada en la comparación de paquetes alternativos de gasto y costos unitarios, mientras que la lógica del PBC es vertical, centrada en la racionalidad y organización interna de los programas. Esto tiene implicancias concretas en cuanto a las necesidades de información para cada una de las dos técnicas, y en buena medida determina también sus limitaciones: en el caso del PPP, estas se centran en la rigidización del gasto una vez adoptada implícitamente la estructura de costos que resulta de la relación entre presupuestos y niveles de actividad; y en el caso del PBC, abarcan los problemas derivados del análisis ahistórico de los programas públicos y los conflictos que ello genera al momento de tomar decisiones.

Tras desarrollarse inicialmente en Estados Unidos y exportarse a otros países, el PPP y el PBC fueron perdiendo atractivo, y fueron abandonados o adaptados sustancialmente para responder a aspectos centrales de la dimensión institucional y económica del presupuesto. En particular, desde la función económica, se los percibió como fuentes de rigidez presupuestaria, ya que establecen una relación directa entre financiamiento y productos, lo que eleva el costo político de las reasignaciones presupuestarias. Este costo se exacerba como resultado de la aplicación de técnicas que admiten poco espacio para la negociación y los compromisos asociados a la función político-institucional del presupuesto. Por último,

CUADRO 2.2

PRÁCTICAS Y TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS ALTERNATIVAS

	Propósito	Base de decisiones	Requerimientos	Limitaciones
Incrementalismo	Coordinación de decisiones presupuestarias con participación de múltiples actores en un período limitado	Asignaciones pasadas, división temática	Restricción presupuestaria fuerte	Ineficiencia en asignación de recursos, rigideces
Presupuesto por programas	Eficiencia en asignación del gasto	Carácter comprehensivo horizontal, comparación de paquetes alternativos de gasto, con niveles de actividad	Restricción presupuestaria fuerte, análisis de política, indicadores de actividad, información de costos de insumos y sus costos	Rigidez de gastos, aumento de costos de corrección de errores, capacidad para medir niveles de actividad
Presupuesto de base cero	Eficiencia en el uso de recursos para el logro de objetivos programáticos	Carácter comprehensivo vertical, racionalidad conceptual, diseño operativo	Priorización de objetivos de política, objetivos claros	Análisis histórico, multiplicación de conflictos, la falta de tiempo para el análisis revierte a la presupuestación tradicional

Fuente: Elaboración propia.

el énfasis del PPP en niveles de actividad y coeficientes técnicos, y el del PBC en la optimización técnica, deja poco espacio para la innovación y la gestión propias de la función gerencial del presupuesto.⁷

Aun así, las experiencias del PPP y PBC sirvieron para realzar la necesidad de una vinculación más sólida entre el presupuesto y los resultados de la gestión

⁷ Cabe destacar que mientras que el PPP logró sobrevivir en su lugar de origen, el Departamento de Defensa de Estados Unidos, el PBC lo ha hecho en el sector privado. West (2011) explica lo primero por la mayor verticalidad de la organización del área de defensa, lo que reduciría los riesgos de problemas derivados de la ausencia de un ajuste preciso entre programas presupuestarios y estructuras organizativas. La vigencia del PBC en el sector privado se explica por la menor relevancia de factores político-institucionales en la organización del proceso presupuestario y la estructuración de prioridades presupuestarias.

pública y demostrar que existían alternativas al incrementalismo presupuestario. Por eso, estas técnicas constituyen, en buena medida, antecesores del PPR, el que —como se verá— puede recoger muchos de sus elementos en un diseño más flexible y realista que no requiere suponer relaciones mecánicas o científicas entre presupuesto y resultados.⁸

CONCLUSIONES

En este capítulo se han analizado las principales características de los presupuestos públicos, y se ha destacado que —a pesar de su apariencia árida— estos cumplen funciones económicas, político-institucionales y gerenciales que son de enorme importancia para el funcionamiento de los Estados. Por estas razones, los presupuestos son sensibles al entorno económico y político que los rodea, y cambian significativamente su orientación a lo largo del tiempo.

Las funciones económicas, institucionales y gerenciales de los presupuestos no siempre están en armonía, y existen múltiples posibilidades de contradicciones y conflicto que pueden afectar el funcionamiento del Estado en su conjunto. Para entender estas contradicciones y fortalecer la gobernabilidad fiscal se requieren dos cosas: en primer lugar, reconocer el proceso presupuestario como un ciclo, que está estructurado en etapas con finalidades, procesos y productos muy concretos, de cuya consistencia interna depende, en buena medida, la calidad de la gestión financiera; segundo, reconocer la existencia de fallas de Estado que se manifiestan en el proceso presupuestario y que deben ser neutralizadas o mitigadas. Entre estas últimas se destacan los problemas de agencia, los problemas de fondo común y la inconsistencia intertemporal.

En parte, la solución para estos problemas reside en la capacidad de estabilizar las finanzas públicas y de regular los procedimientos dentro de los cuales se resuelve el proceso político del presupuesto. Sin embargo, otra parte de la solución debe encontrarse en la capacidad para vincular presupuestos y resultados a través de las técnicas concretas de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto. Dos esfuerzos iniciales en ese sentido correspondieron a las técnicas del presupuesto por programas (PPP) y del presupuesto de base cero (PBC), que se desarrollaron en las décadas de 1960 y 1970, respectivamente. Estas técnicas representan un esfuerzo temprano para fortalecer la vinculación entre el presupuesto

⁸ En el capítulo 8 de este libro se argumenta que el PPP y el PBC pueden coexistir y potenciar la presupuestación para el logro de resultados, como de hecho ocurre actualmente en países como Australia y Corea del Sur respecto del PPP.

y los resultados de la gestión pública y desafiar la inercia del incrementalismo presupuestario. Así, constituyen antecesores del actual concepto de presupuesto por resultados (PPR) que se examina en la segunda parte de este libro.

La presupuestación en América Latina

INTRODUCCIÓN

En los capítulos anteriores se ha proporcionado un marco conceptual sobre las especificidades de la gestión pública y el rol de los presupuestos en el funcionamiento de las instituciones del Estado. Ese marco tiene como referente la experiencia de los países desarrollados, porque es allí donde se ha generado buena parte de la literatura sobre la materia. En cambio, este capítulo trata sobre la realidad de los presupuestos y la gestión pública en América Latina. En particular, nos preguntamos cuán distinta es la realidad de los países de la región en relación con la observada en los países desarrollados. Si hay diferencias importantes entre estos países, estas pueden incidir sobre el significado y los mecanismos para el desarrollo de presupuestos basados en el desempeño.

En el capítulo se hace una revisión de los factores condicionantes externos de la gestión presupuestaria en los países de América Latina, considerando a este respecto tanto la disponibilidad de recursos como las demandas sobre estos. Luego se analiza el proceso presupuestario mismo, incluidas sus regulaciones institucionales y las prácticas reales que se observan en los países. Por último, se revisan algunas tendencias en la evolución de los sistemas presupuestarios en las últimas dos décadas y se hace un recuento de los resultados fiscales obtenidos por los gobiernos de la región en los últimos años.

Un elemento a tener en cuenta a lo largo de este capítulo es la heterogeneidad de los países de la región. Entre Brasil y Guatemala existen tantas diferencias en materia económica, fiscal e institucional como las que pueden existir entre Perú y Australia. Esto hace que no sea fácil generalizar juicios en los diversos temas que trata el capítulo. Por eso, cuando la información y el espacio lo han permitido, se destacan las diferencias observadas al interior de la región. Sin embargo, ello no impide que se hagan afirmaciones de carácter general, las que deben ser entendidas solo como representativas de una mayoría de países en la región, con excepciones que pueden llegar a ser significativas. Afortunadamente, muchos de los documentos citados en las referencias contienen análisis más detallados por países, por lo que los lectores interesados en las realidades de países específicos pueden recurrir a estas fuentes para profundizar sus conocimientos al respecto.

FACTORES CONDICIONANTES EXTERNOS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

La gestión presupuestaria consiste fundamentalmente en distribuir recursos públicos entre necesidades múltiples. Cuando se elabora un presupuesto, este está condicionado por la disponibilidad de recursos públicos y las demandas que se hacen sentir sobre los mismos. En esta sección se analizan los dos lados de esta ecuación, tomando en consideración tanto antecedentes “objetivos” sobre necesidades del desarrollo como procesos más políticos que condicionan la “voz” de la ciudadanía en la demanda de bienes y servicios públicos.

Los recursos públicos

*El gasto público*¹

Como se adelantó en el capítulo 2, a mediados de la década de 2000 en América Latina el gasto promedio del gobierno general alcanzaba el 25% del producto interno bruto (PIB). Esta cifra apenas supera la mitad del gasto público de los países desarrollados (42% del PIB) en el mismo período. Si esta comparación se hace en términos absolutos, a nivel del gasto público por habitante, la diferencia entre América Latina y el mundo desarrollado es de 1 a 20.

Aunque parte de esta brecha podría explicarse por el distinto nivel de desarrollo de los países, lo que hace especial al caso latinoamericano es que el tamaño

¹ Esta sección se basa en Marcel y Rivera (2009).

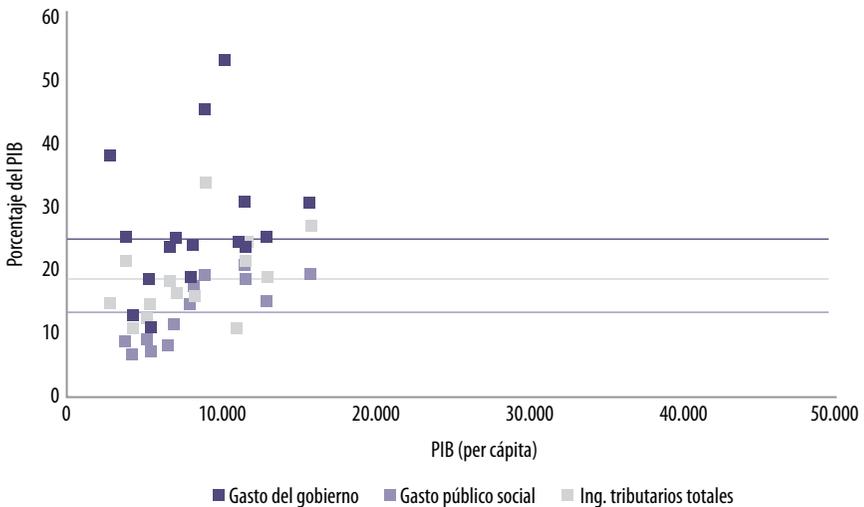
del sector público tiende a ubicarse incluso por debajo de lo que correspondería a su nivel de desarrollo. En efecto, según un estudio del Banco Mundial (Perry et al., 2006), a mediados de la década de 2000 la mayor parte de los países de la región contaba con Estados cuyo peso relativo se ubicaba entre 3 y 4 puntos porcentuales del PIB por debajo de lo que correspondería a su nivel de desarrollo.

Por cierto que al interior de la región existen diferencias importantes en el tamaño de los Estados. Mientras que en Argentina, Brasil y Uruguay el gasto público se ubica en torno al 30%, cifra que se acerca a las de los Estados más pequeños de los países desarrollados, en Guatemala y El Salvador no supera el 15% del PIB (gráfico 3.1).

Si bien el actual rezago fiscal de América Latina con respecto a los países avanzados aparece relacionado con el diverso nivel de desarrollo de ambos grupos de países, cabe preguntarse cómo se compara la actual situación latinoamericana con la que aquellos países experimentaban en etapas más tempranas de su proceso de desarrollo. A este respecto cabe notar que en 1937 el gasto del gobierno de dichos países se ubicaba en alrededor del 23% del PIB, cifra muy similar a la de América Latina en la actualidad. No obstante, en 1960 esta proporción ya se

GRÁFICO 3.1

COMPARACIÓN ENTRE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, EL GASTO DEL GOBIERNO Y EL GASTO PÚBLICO TOTAL, AMÉRICA LATINA, CIRCA 2005
(en porcentaje del PIB)



aproximaba al 30% del PIB, superando en cerca de una quinta parte el actual gasto público en América Latina.

El gráfico 3.2 desagrega estas diferencias país a país. Allí se observa una brecha positiva entre la mediana del gasto del gobierno en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en siete países de América Latina en 1937, la que se amplía en 1960 y 2005, año este último en el que queda solo Brasil con cifras comparables a las de los países más desarrollados.

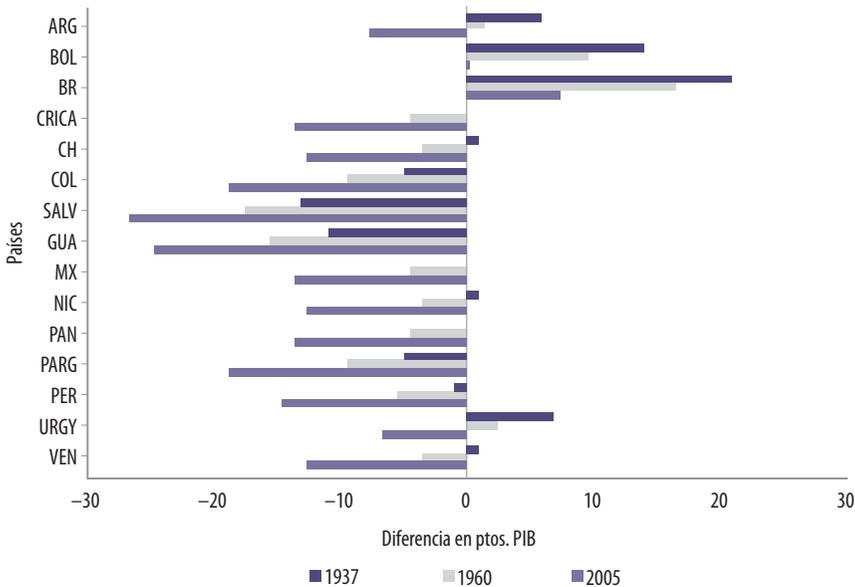
Las brechas respecto de los países desarrollados son especialmente marcadas en los países más pequeños, como El Salvador, Guatemala y Paraguay, los que aún no alcanzan siquiera los niveles relativos de gasto que aquellos países tenían hace 70 años.

El gasto público social

El gasto social es el componente más importante del gasto público en América Latina, pues representa prácticamente la mitad del gasto público total, cifra muy similar a la que se observa en los países más desarrollados. En cambio, en relación

GRÁFICO 3.2

DIFERENCIA ENTRE EL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO EN PORCENTAJE DEL PIB



Fuentes: CEPAL (2007), Tanzi y Schuknecht (2000).

Nota: Se trata de la diferencia absoluta entre la mediana de los países de la OCDE y los de América Latina.

con el PIB el gasto público social en los países de América Latina alcanza a alrededor del 11,7%² (mediana). Esta cifra representa solo el 45% del gasto social de los países desarrollados, el cual en 2003 se ubicaba en torno al 21% del PIB (OCDE, 2007c).

Al interior de la región existe una varianza significativa en la importancia del gasto social, el cual fluctúa entre menos del 10% del PIB en Ecuador, México, Perú, Paraguay, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, y alrededor del 20% del PIB en Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay. Esta relación refleja en buena medida las diferencias en el tamaño relativo del sector público en los diversos países. Es así como en prácticamente todos los países del primer grupo, con la sola excepción de Nicaragua, el gasto del gobierno general representa menos del 20% del PIB (incluso menos del 15% en El Salvador y Guatemala), en tanto que el segundo grupo incluye al menos dos países con gasto público cercano al 25% del PIB (Brasil y Uruguay).

Aun así, hay países que al priorizar la asignación de recursos públicos hacia sectores sociales logran elevar la importancia del gasto social. Tal es el caso de Argentina, Costa Rica y México. En cambio Ecuador, pese a contar con recursos presupuestarios equivalentes a casi 18% del PIB, es el país que dedica una menor fracción de su presupuesto a fines sociales (menos de 30%), llevando el gasto social como porcentaje del PIB al nivel más bajo de la región (6,6%).

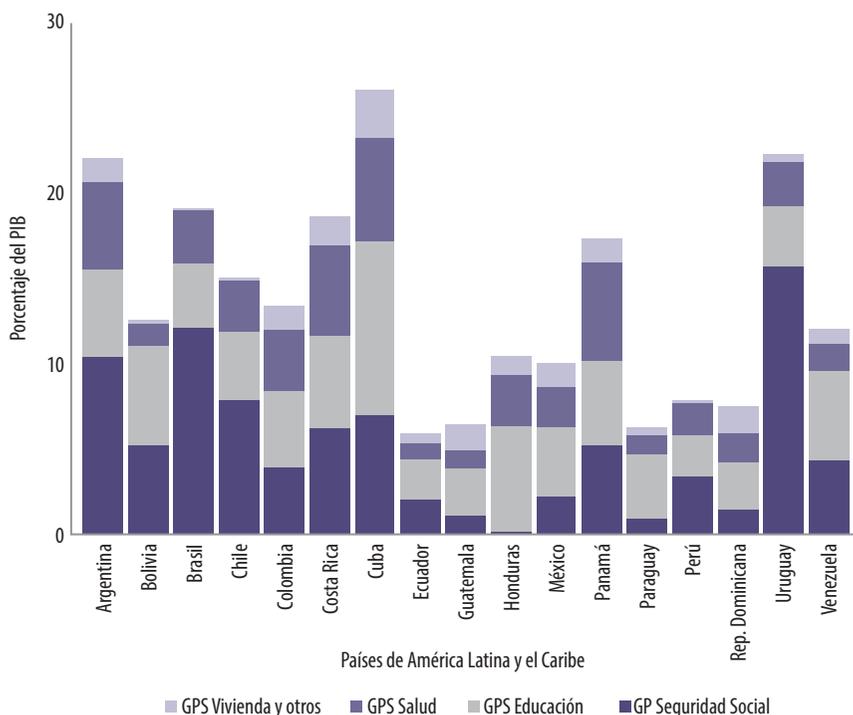
De los diversos componentes del gasto social, el gasto en pensiones es el más importante, representando, en promedio, dos quintas partes del gasto social total. Además, este también es el componente del gasto social que más varía entre los países, fluctuando entre cerca de 1% del PIB en Guatemala y Paraguay y más de 12% del PIB en Brasil y Uruguay (gráfico 3.3). Esto hace que el gasto en pensiones explique la mayor parte de las diferencias en el peso relativo del gasto social entre los países de América Latina, así como entre estos y los países desarrollados. El gasto en pensiones también explica la mayor parte del crecimiento del gasto social en los países de la región desde 1990 y las diferencias en el peso relativo del gasto público total.³

² En el caso de Argentina se considera el gasto del gobierno central y en el de Brasil, el gasto del gobierno central más el gasto del gobierno estatal y municipal.

³ La importancia de los sistemas de pensiones puede generar también distorsiones en la comparación de cifras fiscales como indicador del tamaño y responsabilidades del Estado entre distintos países. En efecto, los países que excluyen los flujos de contribuciones y beneficios de los sistemas de pensiones de las cuentas fiscales porque gozan de autonomía institucional o porque son administrados por el sector privado aparecerán más pequeños que otros que registran estos flujos en sus presupuestos, aun cuando el Estado sea igualmente responsable de regular, controlar y garantizar estos sistemas.

GRÁFICO 3.3

GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2001



Fuente: Marcel y Rivera (2009).

La carga tributaria

Existen marcadas diferencias entre América Latina y los países desarrollados en cuanto a la carga tributaria. Alrededor de 2005, la media del peso relativo de la recaudación tributaria del gobierno general (carga tributaria) en la región se ubicaba en 16% del PIB, cifra que no llegaba a la mitad de su equivalente en los países desarrollados. Brasil es el único país de la región que presenta un nivel de ingresos tributarios, en proporción al PIB, similar al de aquellos. Por su parte, Argentina y Uruguay muestran un nivel similar a Japón (27,4%) y Estados Unidos (28,2%).⁴ Al analizar estas cifras en términos relativos, se aprecia que la gran

⁴ Véanse Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007) y De Cesare y Lazo (2008).

mayoría de los países de la región —con la excepción de Brasil, Argentina y Nicaragua— recaudan menos de lo que correspondería a su nivel de desarrollo (CEPAL, 2010, cap. 7).

La dispersión de la carga tributaria en torno a la media latinoamericana es grande: el rango de variación entre el país que posee un mayor nivel de ingresos tributarios (Brasil) y los de menor carga tributaria (México y Paraguay) es de 22 puntos del PIB. Si la comparación incluye las contribuciones a la seguridad social, estas diferencias se acentúan, pues los países de mayor carga tributaria (Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay) recaudan cotizaciones previsionales por 4%–9% del PIB, mientras que en países de baja carga tributaria (El Salvador, Guatemala y Paraguay), la escasa cobertura previsional hace que la recaudación de cotizaciones previsionales por el sector público sea insignificante.

Tal como lo señalan Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007), en América Latina no parece existir una relación clara entre tributación y desarrollo relativo. Al respecto, Marcel y Rivera (2009) sugieren que las diferencias al interior de la región están, en buena medida, determinadas por la existencia de importantes ingresos fiscales no tributarios en varios países.

El componente más destacado del sistema tributario en América Latina corresponde a los impuestos indirectos, cuya recaudación en promedio representa el 9,8% del PIB (ILPES, 2007). En 12 de 16 países de América Latina los ingresos tributarios indirectos representan más del 50% del total de los ingresos tributarios.⁵ La recaudación de impuestos directos en América Latina alcanza a solo el 5,5% del PIB, lo que representa una brecha de 10 puntos porcentuales con respecto a los países desarrollados en 1994 y 2003. En cambio, el promedio de la recaudación tributaria indirecta es similar para ambos grupos de países. Por lo anterior, se puede argumentar que la baja carga tributaria sobre la renta y el patrimonio explica más de la mitad de las diferencias en la carga tributaria total entre América Latina y el mundo desarrollado (Cetrángolo y Gómez-Sabaini, 2007).

De esta manera, América Latina —con la importante excepción de Brasil— se caracteriza por una baja carga impositiva, fuertemente sesgada a la tributación indirecta. Esto limita la progresividad del financiamiento fiscal y vuelve a las finanzas públicas más sensibles al ciclo económico. La debilidad de la tributación directa en la región es producto de estrechas bases impositivas, múltiples exenciones y franquicias, alta informalidad económica y una menor capacidad de fiscalización.

⁵ Estos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Importancia de los ingresos provenientes de los recursos naturales

Un factor que incide sobre la débil fiscalidad de varios países en la región es la dependencia de los recursos naturales como fuente de financiamiento fiscal. Las rentas fiscales de los recursos naturales provienen de la propiedad estatal de las empresas que los explotan o de los impuestos y regalías que pagan las empresas del sector.

Los ingresos no tributarios son especialmente importantes en México, Venezuela y Ecuador, donde las retribuciones derivadas del petróleo representan más de un tercio de los ingresos fiscales. Más atrás les siguen Colombia, Bolivia y Chile, con ingresos provenientes de los recursos naturales que se ubican entre el 5% y el 20% de los ingresos fiscales totales.

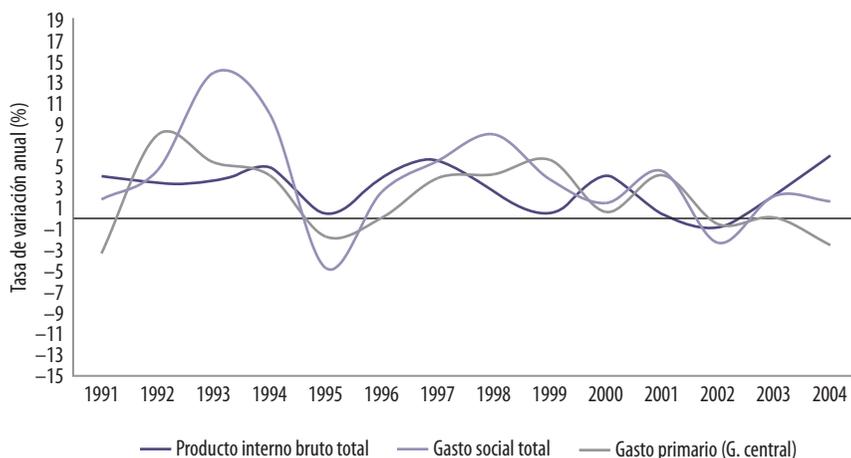
Sin embargo, dichos países no cuentan con Estados más grandes ni con políticas sociales más generosas. Al contrario, en México, Venezuela y Ecuador el gasto público total promedia un 22% del PIB y el gasto social es de alrededor de un 10% del PIB, ambas cifras inferiores al promedio de los países de la región. En parte, la menor carga tributaria en estos tres países se explica por la existencia de mayores exenciones y franquicias impositivas, lo que hace que sus gastos tributarios se estimen entre los más altos de la región.

La volatilidad de los ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales introduce elementos clave de inconsistencia temporal en las políticas públicas. Estos se originan en asimetrías en el proceso de toma de decisiones de política en períodos de abundancia y períodos de escasez. México, Venezuela y Ecuador tienen importantes ingresos provenientes del petróleo, y exhiben una menor carga tributaria y un menor nivel de gasto social que el resto de América Latina, así como también ostentan un patrón de provisión de bienestar que se caracteriza por la segmentación de beneficios que han tendido a favorecer a grupos con mayor capacidad de presión e influencia.

Del mismo modo, algunos países con ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales, como Chile y Ecuador, han tendido a generar mecanismos extrapresupuestarios para distribuirlos, eludiendo la sanción de la Legislatura. La situación ha empeorado en los últimos años en algunos países que han transformado a las empresas públicas en verdaderos Estados paralelos que administran programas y subsidios sin control parlamentario. En general, los países de la región con ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales han experimentado significativos niveles de volatilidad económica en el pasado mientras que las finanzas públicas amplificaban en lugar de amortiguar dicha volatilidad.

GRÁFICO 3.4

EVOLUCIÓN DEL PIB, DEL GASTO SOCIAL Y DEL GASTO PRIMARIO DEL SECTOR PÚBLICO, 1991–2004
(tasas de variación anual)



Fuente: ILPES (2007).

Volatilidad fiscal y deuda pública

La inestabilidad económica ha sido un punto central en el panorama económico de América Latina en los últimos 30 años.

Aunque la volatilidad de América Latina y del Caribe disminuyó en la década de 1990, después de haber sufrido aumentos significativos en las dos décadas anteriores, la región padece del doble de la volatilidad de los países desarrollados y es significativamente más volátil que el Sudeste de Asia en términos del crecimiento del PIB.⁶ Las políticas fiscales de la región muchas veces acentúan esta volatilidad y agregan un riesgo político para la población pobre debido a recortes en el gasto social (gráfico 3.4). De Ferranti et al. (2000) estiman que en una baja económica el

⁶ Véase Perry (2003:3), donde se señala que este escenario es similar si se evalúa el desempeño macroeconómico considerando el consumo agregado o el gasto agregado. Para conocer la evidencia empírica sobre la volatilidad en América Latina y el Caribe, véase CEPAL (2008, capítulo 3).

gasto social por persona pobre disminuye a un 2% para cada 1% de reducción en el producto. En cambio, el gasto social normalmente crece en períodos de auge, cuando menos se necesita.

El impacto que tiene una economía volátil en las finanzas públicas es significativo. Las estimaciones presupuestarias de ingresos parecen ser demasiado optimistas para la realidad; el surgimiento de nuevos problemas no previstos en el presupuesto reclaman acción inmediata y los cambios que se consideraban transitorios se transforman en permanentes. Este problema sigue siendo un factor dominante para los países en desarrollo en general, y la región de América Latina y el Caribe en particular.

Déficits sociales y de infraestructura

El volumen, las características y la volatilidad de las finanzas públicas deben contrastarse con las demandas que se vierten sobre el Estado. Al respecto, en el capítulo 1 se concluyó que la expansión de las funciones del Estado que se produjo en la segunda mitad de la década de 1970 alcanzó a todos los países, aunque difieran la forma en que estos se hacen cargo de dichas funciones.

No obstante, en muchas de las dimensiones citadas, los déficits en América Latina son de enorme magnitud. Por eso, en el caso de la incidencia de la pobreza, esta alcanza a cerca del 35% de la población, mientras que en los países desarrollados dicha cifra llega al 5%.⁷ Estos déficits se extienden al ámbito de la educación, la salud, la vivienda, los mercados de trabajo y la protección social (cuadro 3.1). Existe bastante coincidencia entre los expertos y los políticos en cuanto a que sin intervención estatal no es posible cerrar estas brechas, por lo que su sola existencia es un indicador de una mayor demanda de recursos públicos.

A lo anterior se agrega el hecho de que la pobreza y la desigualdad son fenómenos multidimensionales y de gran persistencia en el tiempo. Ello hace necesario que las políticas sociales, además de contar con un nivel adecuado de financiamiento, se mantengan en el tiempo con el objeto de asegurar coherencia y continuidad para tener un impacto real. Lamentablemente, eso no siempre es posible en América Latina, donde, como se puede observar a partir del gráfico 3.4, la volatilidad fiscal tiende a reflejarse en volatilidad del gasto social. De esta manera, muchos gobiernos se han visto forzados a reducir los gastos sociales en medio de las recesiones, precisamente cuando dichos gastos son más necesarios.

⁷ Cabe señalar que en los países desarrollados la pobreza se calcula en términos relativos, mientras que en América Latina el cálculo se realiza a nivel de ingreso absoluto, en comparación con el costo de una canasta básica de consumo.

CUADRO 3.1

INDICADORES DE DÉFICITS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Indicador	Valor	Período de referencia
Pobreza extrema (porcentaje de la población total)	11,9	2007
Desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini de ingresos autónomos)	0,55	1999–2004
Mortalidad materna (tasa por 100.000 nacidos vivos)	130	2005
Mortalidad de lactantes (tasa por 100.000 nacidos vivos)	21	2007
Formalidad laboral (empleo formal como porcentaje del empleo total)	46,3	2007
Enfermedades transmitidas por el agua (incidencia cada 100.000 habitantes)	27,5	2008
Población en viviendas con piso sólido (porcentaje de población total)	30	2008

Fuente: BID (2008).

Las brechas sociales en América Latina no son solo un fenómeno estadístico, sino que inciden sobre la percepción que tienen las personas acerca de su calidad de vida. Así, en un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2008) sobre calidad de vida se constató una significativa insatisfacción de los latinoamericanos en relación con la educación, la salud y otras dimensiones (gráfico 3.5).

Las brechas que se observan en el ámbito social también se repiten en otros ámbitos de la acción pública, como la provisión de infraestructura y el desarrollo institucional (cuadro 3.2). En este último caso, los países de la región tienden a ubicarse en la mitad inferior de todos los *rankings* mundiales sobre la materia, lo cual indica que las brechas de los países de la región no solo tienen lugar en el ámbito de los bienes meritorios, sino incluso en la provisión de bienes públicos y las funciones más elementales del Estado.

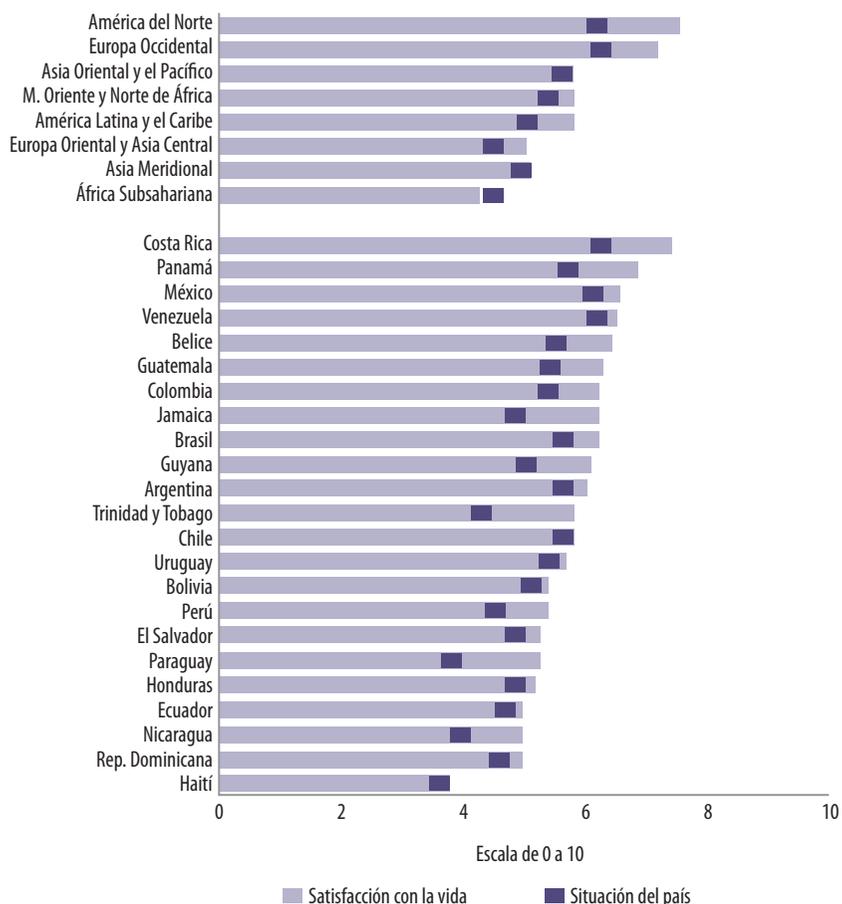
Las presiones sobre el Estado

De la existencia de grandes déficits sociales no se deduce, necesariamente, que estos se expresen en una demanda de mayor gasto público en América Latina. Podría ocurrir que, ya sea por una percepción política, sesgos culturales, desconfianza frente al Estado o la existencia de canales alternativos de generación de bienestar, los latinoamericanos no asignen al Estado la responsabilidad de enfrentar estos problemas.

De acuerdo con las opiniones recogidas por Latinobarómetro, alrededor de la mitad de la población de los países de América Latina se manifiesta a favor de que

GRÁFICO 3.5

SATISFACCIÓN DE LA POBLACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: BID (2008), basado en encuestas Gallup.

el Estado se haga cargo de la educación y de la salud.⁸ Las respuestas favorables a nivel nacional fluctúan entre el 80% para Brasil y el 20% para Perú (gráfico 3.6).

El hecho de que solo la mitad de la población apoye la educación pública representa una cifra relativamente baja, especialmente en comparación con los países

⁸ En promedio, el 48% de la población de América Latina estaría de acuerdo con el hecho de que “el Estado debería hacerse cargo de la educación” (Encuesta Latinobarómetro, 2001) y alrededor del 50% (promedio simple) de la población en los países de la región se manifiesta de acuerdo con el hecho de que el Estado deba hacerse cargo de la salud.

CUADRO 3.2

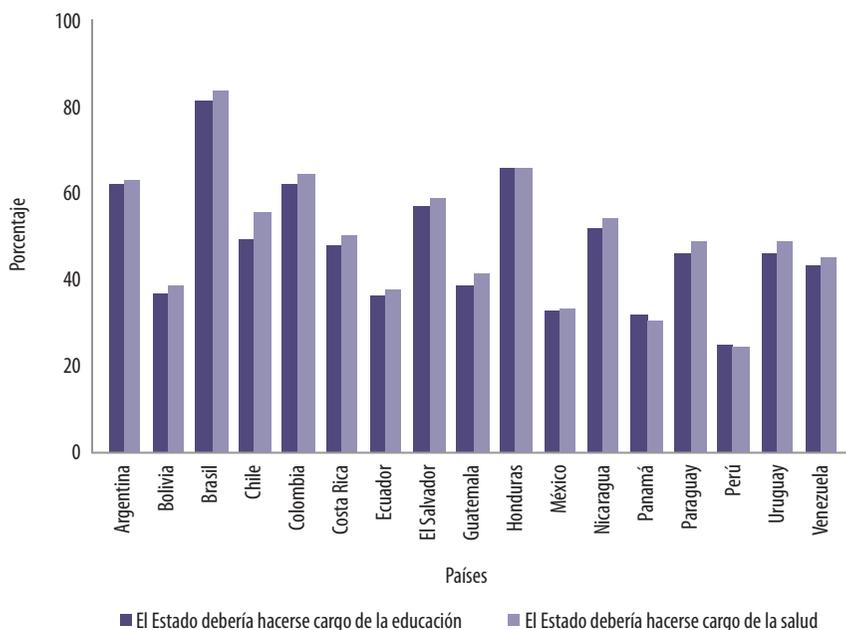
OTROS INDICADORES DE DÉFICITS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Indicador	Valor	Período de referencia
Cobertura de caminos pavimentados (km/km ²)	0,038	2006
Hogares con servicio de electricidad (porcentaje del total de hogares)	93	2007
Menores de 5 años sin partida de nacimiento (porcentaje del total)	9,4	2008
Daños económicos provocados por desastres naturales (millones de dólares de EE.UU. anuales)	7.700	2007
Homicidios (tasa cada 100.000 habitantes)	27,5	2008
Empresas que utilizan servicios bancarios para financiar inversiones (porcentaje del total de empresas)	19,6	2006

Fuente: BID (2008).

GRÁFICO 3.6

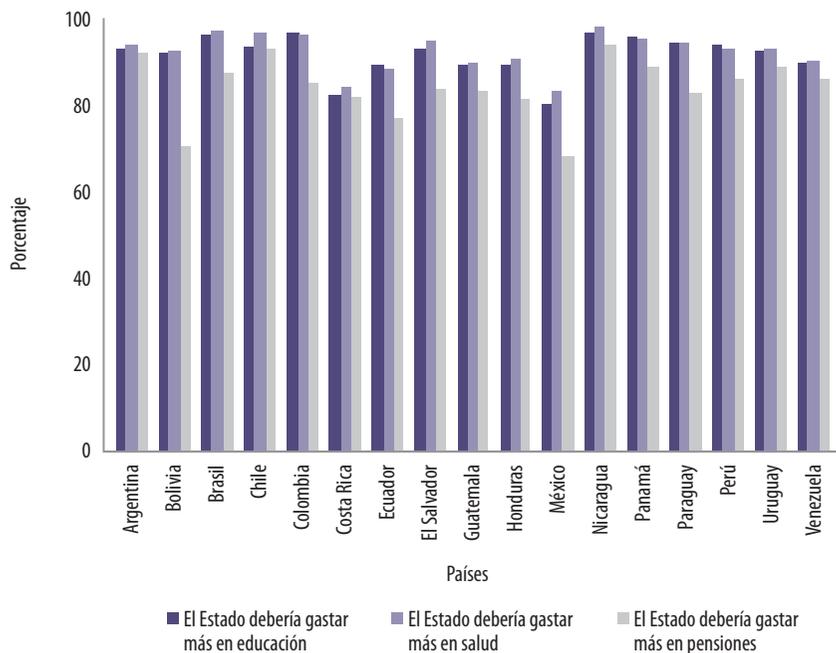
ROL DEL ESTADO EN EDUCACIÓN Y SALUD

(porcentaje de encuestados que se manifiesta “muy de acuerdo”)

Fuente: Latinobarómetro (2001).

GRÁFICO 3.7

SECTORES (EDUCACIÓN, SALUD Y PENSIONES) EN LOS CUALES EL ESTADO DEBERÍA GASTAR MÁS
(porcentaje que señala estar “de acuerdo”)



Fuente: Latinobarómetro (1996).

desarrollados, en los que prácticamente la totalidad de la educación es pública y nadie parecería estar intentando modificar radicalmente esa situación. En cambio, en América Latina una parte significativa de los alumnos del sistema escolar asiste a establecimientos privados, de iglesia y pagados, lo que indica que una parte de la población “votó con los pies”, abandonando o evitando la educación pública.

No obstante lo anterior, los latinoamericanos parecen coincidir en cuanto a que el gasto público en educación, salud y pensiones debería aumentar. Como puede apreciarse en el gráfico 3.7, los porcentajes de apoyo en este ámbito se ubican en casi todos los casos por sobre el 80%, acercándose en algunos casos al 100%.

Datos más recientes de la encuesta ECosociAL (Valenzuela et al., 2008) proveen información relevante respecto de las actitudes de la ciudadanía de siete países latinoamericanos frente a la posibilidad de financiar este mayor gasto mediante impuestos. Como puede apreciarse en el cuadro 3.3, en las principales ciudades de

CUADRO 3.3

¿ES MEJOR AUMENTAR O DISMINUIR LOS IMPUESTOS?

	ARG	BRA	CHI	COL	GUA	MEX	PER
Es mejor reducir los impuestos	11,44	20,19	15,95	23,55	28,31	23,77	23,28
Es mejor aumentar los impuestos	24,53	16,75	33,91	28,83	17,35	15,69	24,08

Fuente: Encuesta ECosociAL (Valenzuela et al., 2008).

Argentina, Chile y Colombia el porcentaje de la población que se declara a favor de un aumento de los impuestos supera al que estaría en contra, con una diferencia especialmente favorable en Chile, donde las cifras alcanzan la mayor incidencia entre los países de la muestra. En cambio, en Brasil, Guatemala y México son más los que se oponen a un incremento tributario que los que están a favor. En Perú las preferencias se mantienen más o menos equilibradas.

Todos estos elementos sugieren que en América Latina la figura de un “contrato social” a través del cual los ciudadanos están dispuestos a aportar recursos al Estado a través del sistema tributario a cambio de un conjunto de servicios y políticas públicas de valoración compartida puede estar presente en el imaginario colectivo, pero aún se encuentra lejos de traducirse en la práctica. Conspiran contra ello las profundas asimetrías en la composición de ingresos y gastos que impiden establecer un vínculo perceptible entre esfuerzo tributario y beneficio social.

Aun así, el actual estado de cosas no es necesariamente estructural o inalterable y puede depender de manera importante de la actitud, el peso y la influencia de ciertos sectores de la población frente a definiciones clave de la política pública.

Marcel y Rivera (2010) proporcionan un análisis desagregado de las preferencias de los latinoamericanos sobre el nivel del gasto público. Este revela que hay una mayor demanda por un mayor gasto del Estado en educación por parte de los jóvenes, tanto hombres como mujeres de distinto nivel educacional; una mayor demanda de servicios estatales de educación y pensiones por parte de mujeres de nivel educacional medio, y una fuerte demanda de servicios de salud y pensiones por parte de los adultos mayores. En cambio, los adultos jóvenes, especialmente hombres, manifiestan una baja demanda de servicios estatales en todas sus dimensiones.

De esta manera, mientras sean los hombres de edad media los que dominen la opinión pública puede mantenerse una tolerancia hacia una limitada acción del Estado en muchos países, pero a medida que los fenómenos sociodemográficos eleven la influencia de los jóvenes, las mujeres y los adultos mayores, es probable que la demanda de servicios públicos se vaya acentuando. Marcel y Rivera (2009)

plantean que ese proceso ya se está produciendo en América Latina a través del acceso a mayores niveles educativos, la autonomía de la mujer y la transición demográfica.

En una región tan desigual como América Latina, las preferencias por la acción estatal no pueden estar marcadas solo por factores sociodemográficos, sino también por la distribución del poder y las influencias sobre las decisiones políticas. Al respecto Sokoloff y Zolt (2005) han argumentado que en contextos de alta desigualdad las elites tienen influencia suficiente para minimizar su carga tributaria. Gómez-Sabaini (2006) describe esta situación como “fortaleza de la elite”, la que se expresa en su influencia sobre el proceso legislativo, la operación de mecanismos de control y la implementación de reformas tributarias. Las elites pueden adquirir gran influencia en la asignación de recursos en países con una alta volatilidad de los ingresos fiscales, donde lograr decisiones favorables en momentos estratégicos del ciclo puede ser crucial para capturar parte importante de las rentas fiscales. De esta manera, la propia desigualdad económica presente en la región genera grandes asimetrías que limitan, por sí mismas, la capacidad del Estado para aplicar los impuestos que le permitan desempeñar un papel más activo en la provisión de bienestar, llevando a distorsionar la estructura tributaria (Saavedra y Tommasi, 2007).

De este modo, se puede argumentar que el menor tamaño relativo del Estado en la mayoría de los países latinoamericanos no necesariamente es producto de una sociedad más liberal o de una necesidad del crecimiento o de una reacción al desprestigio de la función pública. Las decisiones clave sobre ingresos y gastos fiscales pueden estar expresando más bien un juego de fuerzas políticas en que se reflejan las grandes desigualdades que caracterizan a los países de la región.

Estas hipótesis se pueden complementar con los hallazgos del BID (2009) en relación con la interacción entre crecimiento económico y percepción de la calidad de vida. En particular, dicho estudio constata que en países que han alcanzado un mayor estándar en la provisión de servicios sociales no se ha producido una mejora proporcional en la satisfacción de las personas, y que existe una correlación negativa entre crecimiento económico y percepción de bienestar. El estudio explica esta paradoja —que denomina de “crecimiento infeliz”— argumentando que las percepciones de las personas no se forman sobre la base de niveles absolutos de consumo sino por la comparación con su entorno. En tales circunstancias, un país que acelera su crecimiento va elevando al mismo tiempo las expectativas de sus ciudadanos.

En síntesis, la brecha entre recursos públicos y necesidades es mucho mayor en América Latina que en los países desarrollados, no solo porque los recursos son más limitados, sino porque las necesidades son mucho mayores. Esta situación ha sido sostenible hasta ahora debido a una estructura sociodemográfica que favorece a grupos que valoran la iniciativa y el esfuerzo individual más que la solidaridad

social, por la influencia de elites que tratan de mantener baja su carga tributaria al tiempo que obtienen su bienestar de fuentes privadas, y por la importancia de la familia y la informalidad como proveedores de bienestar. Estos factores, unidos al desprestigio del Estado en muchos países, hacen que aunque una abrumadora mayoría de latinoamericanos es partidaria del aumento del gasto público en educación y salud, una proporción significativa de ellos no está dispuesta a pagar los impuestos necesarios para financiar un esfuerzo de esa magnitud.

Sin embargo, es probable que este precario equilibrio se vaya quebrando como producto de los avances de la democratización, la modernización y la transición demográfica. Estos fenómenos fortalecerán la voz de sectores que tienen una clara demanda de apoyo estatal, generando mayores tensiones sobre las finanzas públicas y el proceso de generación, asignación y uso de los recursos públicos a través del presupuesto. En otras palabras: la mayor tensión que existe en el proceso presupuestario de los países latinoamericanos debido a la profunda brecha entre necesidades de recursos probablemente se incrementará con el correr del tiempo como producto de las transformaciones sociales y políticas en curso. Esto augura nuevas tensiones en torno al proceso presupuestario y una presión creciente para que haya un mayor rendimiento de los recursos públicos. Esta tensión constituye el contexto fundamental que motiva el desarrollo de sistemas de presupuestos basados en el desempeño.

EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Como se observó en el capítulo 2, los presupuestos no se hacen del mismo modo en todos los países, y existen diferencias importantes entre países con distinto grado de desarrollo y diversas características de su proceso político. ¿Cómo se hacen los presupuestos en América Latina? ¿Qué factores inciden sobre las decisiones presupuestarias? ¿Quiénes son los actores clave de este proceso?

Para entender las diferencias en la forma en que se hacen los presupuestos en la región no basta con reconocer la brecha entre recursos y necesidades que destaca la sección anterior, sino que también se debe comprender la institucionalidad, formal e informal, en la que se inserta la gestión financiera pública. Esta sección sistematiza los antecedentes de que se dispone en esta materia.

Institucionalidad presupuestaria en América Latina

Una vertiente influyente del pensamiento sobre factores determinantes del desempeño fiscal de los países llama la atención sobre la influencia de las

instituciones presupuestarias.⁹ Los estudios de Von Hagen (1992) y Von Hagen y Harden (1994) originaron esta vertiente de análisis hace cerca de 20 años al estudiar empíricamente la relación entre las características institucionales del proceso presupuestario y los resultados del mismo. A partir de una revisión de las normas que regulan los procesos presupuestarios, estos estudios propusieron distinguir entre regímenes presupuestarios jerarquizados y colegiados.

En los regímenes jerarquizados el proceso presupuestario se caracteriza por la existencia de una posición dominante del Jefe de Gobierno o del Ministro de Finanzas, o por negociaciones gubernamentales que producen un conjunto de objetivos obligatorios temprano en el proceso; fuertes límites a las enmiendas parlamentarias; votos por ítems para los gastos; un proceso de ejecución con limitada flexibilidad de los ministerios, y una posición fuerte del Ministerio de Finanzas frente a los demás ministerios. La situación inversa corresponde a regímenes colegiados, donde muchas decisiones clave del presupuesto son adoptadas colectivamente, sea por el gabinete o por la Legislatura. La evidencia empírica aportada por estos estudios constató que los países con regímenes jerarquizados tienden a tener menos gasto, menores déficits y una deuda pública menor que los países con regímenes colegiados.

El estudio de Alesina et al. (1996) extendió esta línea de análisis a América Latina y el Caribe. Sobre la base de un índice de jerarquización presupuestaria se distingue entre regímenes jerarquizados y colegiados en la región, y se concluye, para una muestra de 20 países latinoamericanos, que aquellos que tienen una institucionalidad más jerarquizada han cosechado mejores resultados fiscales en 1980–92 que aquellos con una institucionalidad más colegiada. Entre los primeros se cuentan Chile, Colombia, Jamaica, México y Panamá (gráfico 3.8).

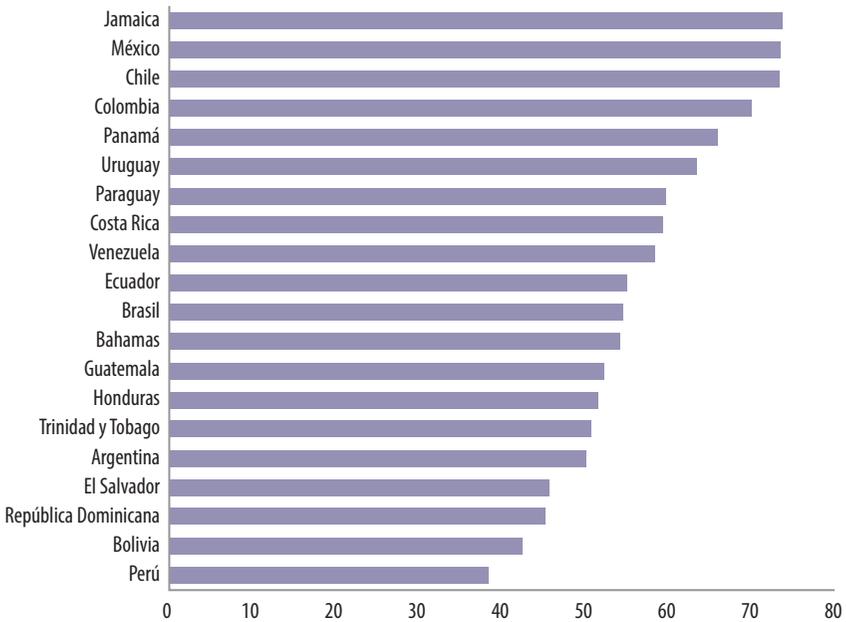
Los resultados del estudio muestran que algunos de los elementos de jerarquización institucional en el proceso presupuestario parecen tener más influencia sobre el desempeño fiscal que otros. Primero, se destaca la existencia de un programa macro y de restricciones sobre el endeudamiento público y luego una posición dominante del Ejecutivo frente a la Legislatura en la aprobación del presupuesto. Menos evidente resulta, en cambio, el poder del Ministro de Finanzas frente a sus pares y la transparencia presupuestaria.

Diversos estudios han cuestionado la dimensión más normativa de estas conclusiones. En particular, Marcel (1998) argumenta que el problema no debe verse desde la perspectiva de la superioridad de un sistema sobre otro, sino con el objetivo de identificar qué tipo de reformas fortalecen la efectividad de la política

⁹ Para la región de América Latina véanse Alesina et al. (1996), BID (1997), Stein, Talvi y Grisanti (1998), y Filc y Scartascini (2007).

GRÁFICO 3.8

ÍNDICE DE INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS, PROMEDIO 1980–92



Fuente: Alesina et al. (1996).

fiscal en cada uno de los dos sistemas. Así, las modificaciones en el proceso de aprobación de un presupuesto tendientes a generar acuerdos sobre los agregados fiscales antes de resolver cuestiones de su distribución pueden ayudar a elevar la disciplina fiscal tanto como lo puede hacer una mayor transparencia y rendición de cuentas en sistemas jerarquizados.

Sin embargo, lo más importante para efectos de este libro es que estos estudios motivaron la realización de una investigación más a fondo sobre la institucionalidad presupuestaria en los países de América Latina. Esto permite entender mejor cómo se hacen los presupuestos en nuestros países.

Poderes del Ejecutivo

En la región latinoamericana, los poderes del presidente en el ámbito de finanzas públicas son bastante altos. Los presidentes muchas veces tienen poder exclusivo sobre la legislación que determina el gasto público, mientras que los poderes de

la Legislatura están bastante limitados. El cuadro 3.4 recoge un índice de las Naciones Unidas que pone Brasil en el primer lugar en términos de poderes presidenciales, seguido por El Salvador y Chile.

Facultades de la Legislatura

En los sistemas democráticos, el Congreso o Parlamento es un actor clave en el proceso presupuestario, mediante la aprobación del presupuesto y el control del Ejecutivo en su implementación. La relevancia que tienen los congresos de los países latinoamericanos —en comparación con los de la OCDE— es bastante baja. La historia política de América Latina está marcada por el peso del presidencialismo, los episodios autoritarios y el centralismo y las instituciones presupuestarias no escapan a la influencia de estos elementos. Esta historia dejó congresos institucionalmente débiles, con poco conocimiento técnico y escasos recursos, que limitan su participación en la toma de decisiones de política. Ejemplos prominentes de las últimas dos décadas han sido el cierre del Congreso del Perú por el Presidente Fujimori y el uso frecuente de su poder de decretos por el Presidente Menem en Argentina (BID, 2005:42). En circunstancias más normales, los congresos tienen importantes restricciones para introducir enmiendas al presupuesto por iniciativa parlamentaria o esta se encuentra condicionada a proveer el financiamiento correspondiente (cuadro 3.5).

Sin embargo, la escasa capacidad institucional del Parlamento no se explica solamente por el predominio del Ejecutivo, sino también por deficiencias propias de las legislaturas. Ello ha llevado a argumentar a favor de una mayor jerarquización presupuestaria para fortalecer la disciplina fiscal,¹⁰ aunque el grado óptimo de jerarquización es objeto de disputas.

Pese a sus limitaciones para ejercer una gran influencia directa, el Congreso puede ser un actor importante en la medida en que ejerza su poder de veto de las propuestas presupuestales. Los casos de buenas prácticas internacionales muestran que el involucramiento del Legislativo y de los órganos de control externo no solo contribuyen al control y a la rendición de cuentas públicas, sino que también pueden mejorar significativamente el desempeño de las finanzas públicas y orientarlas hacia un sistema de presupuesto por resultados.¹¹ En la práctica, algunos congresos de la región logran influir de este modo para presionar al Ejecutivo a fin

¹⁰ Véanse las teorías y supuestos mencionados en el capítulo 3.

¹¹ En el ámbito del Contralor General, países como Australia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Países Bajos y Suecia muestran que la entidad del Contralor General contribuye a incluir información del desempeño en el proceso presupuestario (véase Shand, 2007).

CUADRO 3.4

PODERES PRESIDENCIALES EN EL ÁMBITO DE PRESUPUESTO

País	Facultad de propuesta	Capacidad legislativa de modificación ^a	Resultados de un rechazo ^b	Capacidad presidencial de incautar fondos ^c	Capacidad presidencial de modificar el presupuesto ^d	Índice
Brasil	Sí	3	2	2	3	10
El Salvador	Sí	3	1	3	2	9
Chile	Sí	2	2	2	2	8
Ecuador	Sí	2	2	1	3	8
Nicaragua	Sí	3	2	1	2	8
Perú	Sí	3	2	0	3	8
Colombia	Sí	2	2	1	2	7
Costa Rica	Sí	1	2	2	2	7
Paraguay	Sí	0	2	3	2	7
Rep. Dominicana	Sí	3	1	1	2	7
Uruguay	Sí	3	1	2	1	7
Venezuela	Sí	3	1	1	2	7
Panamá	Sí	2	2	0	2	6
Argentina	Sí	1	1	1	2	5
Honduras	Sí	0	1	1	2	4

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 3.4 (continuación)

PODERES PRESIDENCIALES EN EL ÁMBITO DE PRESUPUESTO

País	Facultad de propuesta	Capacidad legislativa de modificación ^a	Resultados de un rechazo ^b	Capacidad presidencial de incautar fondos ^c	Capacidad presidencial de modificar el presupuesto ^d	Índice
México	Sí	0	0	1	3	4
Bolivia	Sí	0	2	1	0	3
Guatemala	Sí	0	1	1	0	2
América Latina	Sí	1,72	1,50	1,33	1,94	6,5

Fuente: PNUD (2004).

Nota: Los valores más altos significan mayor centralismo e intervención del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario.

^a0 = El Legislativo puede aumentar o disminuir los gastos o ingresos sin restricciones; 1 = El Legislativo no puede aumentar el déficit, pero puede aumentar los gastos si aumenta los ingresos; 2 = El Legislativo necesita la aprobación presidencial antes del trámite final para incrementar los gastos; 3 = El Legislativo no puede aumentar los gastos ni el déficit, pero puede disminuir los gastos o aumentar los ingresos.

^b0 = El gobierno suspende sus funciones; 1 = Se adopta el presupuesto del año anterior; 2 = Se promulga el presupuesto presidencial.

^c0 = El Presidente no puede incautar fondos, y debe gastar la cantidad presupuestada; 1 = El Presidente puede incautar fondos, pero solo cuando los ingresos son menores a lo proyectado; 2 = El Presidente puede incautar gastos no asignados; 3 = El Presidente puede incautar fondos a voluntad (por ejemplo, por decreto).

^d0 = El presupuesto solo puede ser modificado a iniciativa del Legislativo; 1 = El Presidente no puede modificar el presupuesto por su propia iniciativa; 2 = El Presidente puede modificar el presupuesto por su cuenta, pero solo con la aprobación del Legislativo; 3 = El Presidente puede modificar el presupuesto por su cuenta, y sin la aprobación del Legislativo.

CUADRO 3.5

FACULTAD DEL PODER LEGISLATIVO DE MODIFICAR LA PROPUESTA PRESUPUESTAL DEL EJECUTIVO

	Restricción		Forma			
	No	Sí	No puede aumentar o proponer nuevos gastos	Puede reasignar o incrementar, solo si se han identificado nuevos orígenes de financiamiento	Puede reasignar, aumentar y crear nuevos gastos solo si se han identificado nuevos orígenes de financiamiento	Otro
Argentina		X		X		
Bolivia	X					
Brasil		X		X		
Chile		X	X			
Colombia		X	X			
Costa Rica		X		X		
Ecuador		X	X			
El Salvador		X	X			
Guatemala	X					
Honduras		X		X		
México		X			X	
Nicaragua		X			X	
Panamá		X		X		
Paraguay		X				
Perú		X	X			
Rep. Dominicana		X				X
Uruguay		X	X			
Venezuela		X	X			

Fuente: Filc y Scartascini (2007).

de que se introduzcan enmiendas al presupuesto, aun cuando las atribuciones de la Legislatura sean muy limitadas para hacerlo directamente.

Como puede observarse en el cuadro 3.5, aun en un contexto dominado por los regímenes políticos presidenciales existen diferencias entre los países en cuanto a la influencia de los congresos sobre las decisiones presupuestarias. El gráfico 3.9 muestra un índice sobre las facultades de la Legislatura en materia de

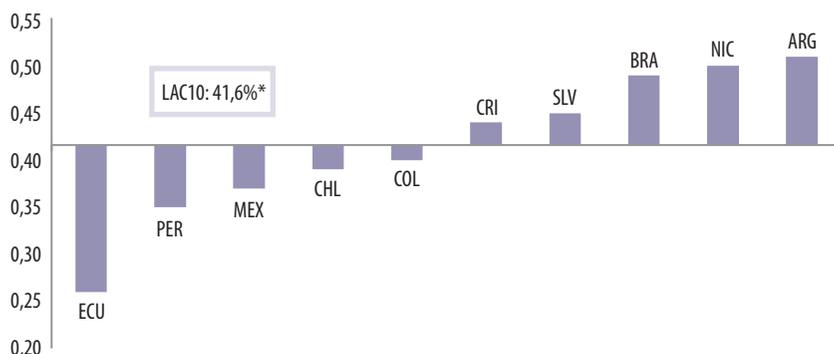
presupuesto, elaborado por Lavielle, Pérez y Hofbauer (2003) sobre la base de una encuesta realizada en 2002, para 10 países de la región. El índice mide, en una escala de 0 a 1, el grado de la autoridad presupuestaria del Legislativo, lo cual incluye: i) el poder que tiene el Legislativo para enmendar la propuesta del Ejecutivo; ii) el período de tiempo disponible para revisar el presupuesto, y iii) la intensidad del debate legislativo. El índice mide el porcentaje promedio de respuestas positivas a estas tres preguntas.

Como puede apreciarse, entre los países existen diferencias importantes en esta materia; así, los mayores niveles de poder presupuestario de los congresos se hallan en Argentina, Brasil y Nicaragua, mientras que Chile, Ecuador, México y Perú ostentan facultades parlamentarias más limitadas.

Cabe hacer notar que este *ranking* no es necesariamente consistente con el índice de instituciones presupuestarias del gráfico 3.8 ni con el índice de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del cuadro 3.4. Ello no solo revela cambios institucionales entre los distintos momentos en que se efectuaron estos análisis, sino también las dificultades propias de resumir un amplio espectro de arreglos institucionales en un solo índice. No obstante, para algunos países se observa una mayor coherencia. Así, Chile y Colombia aparecen consistentemente como países con una alta concentración de poder sobre las decisiones presupuestarias en el Ejecutivo, mientras que en Argentina y Guatemala el poder aparece mayormente concentrado en el Congreso. En cambio, en Brasil y Perú se observan las mayores contradicciones entre estos índices.

GRÁFICO 3.9

ÍNDICE DEL PODER LEGISLATIVO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO, 2003



Fuente: Lavielle, Pérez y Hofbauer (2003).

* LAC 10 es el promedio simple de los 10 países para los cuales había datos en 2003.

Del mismo modo, en algunos países las legislaturas tienen facultades que no logran o no desean ejercer. Como destacan Palanza, Scartascini y Tommasi (2012), los poderes informales de las legislaturas no siempre coinciden con sus poderes formales.

Comparación entre América Latina y países de la OCDE

A mediados de la década de 2000, la OCDE realizó un estudio sobre institucionalidad presupuestaria en América Latina, que tiene como referente una encuesta sobre la misma materia aplicada a los países desarrollados. Esta información ofrece la oportunidad de comparar las instituciones presupuestarias en ambos grupos de países, comparación que puede efectuarse para cada etapa del ciclo presupuestario, según lo descrito en el capítulo 2 (OCDE, 2007b). Los antecedentes de América Latina corresponden a una muestra de países que abarca una parte significativa de la región (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú y Venezuela). El cuadro 3.6 resume las diferencias entre estos países y los de la OCDE.

En la formulación del presupuesto, solo una minoría de países de América Latina efectúa un análisis comprehensivo de sensibilidad de los supuestos económicos incluidos en la información presupuestaria. Si bien en los países de la OCDE tales análisis también son minoritarios, el porcentaje de países que los efectúa, completa o parcialmente, es mayor. De igual modo, solo una minoría de países latinoamericanos revisa anualmente sus proyecciones fiscales de largo plazo, en contraste con los países de la OCDE, que mayoritariamente efectúan estas revisiones cada año.

En los países latinoamericanos la formulación del presupuesto contempla límites de gasto para los ministerios, ya sea para algunos tipos de gasto, o para todos, a nivel de capítulos o ítems. Tal comportamiento es diferente al de la OCDE, donde, si bien la mayoría de los países impone límites a este nivel, es más frecuente encontrar que estos se fijen a un nivel más agregado, presentándose también casos en que los límites de gasto son solo sugeridos.

Por otra parte, en América Latina las disputas durante la formulación del presupuesto entre los ministerios y las oficinas de presupuesto generalmente son resueltas por el Ministro de Finanzas o por el Presidente. El uso de espacios institucionales colegiados para resolver diferencias, como los comités ministeriales, es una práctica más bien escasa. Como estas instancias colegiadas no excluyen una intervención directa del Presidente o Primer Ministro, en los países de la OCDE el proceso de formulación de presupuestos parece disponer de más espacios político-institucionales al interior del gobierno para resolver disputas.

Como se comentó, en la mayoría de los países latinoamericanos el Congreso no cuenta con una oficina especializada para analizar las propuestas presupuestarias

CUADRO 3.6

PRINCIPALES PRÁCTICAS PRESUPUESTARIAS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE Y DE AMÉRICA LATINA

Etapas del ciclo presupuestario	Países de la OCDE	América Latina
Programación del presupuesto		
¿Se hace un análisis comprehensivo de sensibilidad de los supuestos económicos incluidos en la información presupuestaria?	Pocos países pero más que en América Latina.	Muy pocos países.
¿Se revisan anualmente las proyecciones fiscales de largo plazo?	Mayoritariamente.	Solo una minoría.
Formulación del presupuesto		
¿La formulación de presupuesto contempla límites de gasto?	Sí, pero los límites se fijan a un nivel más agregado. También hay casos en que los límites son solo sugeridos.	Si, sea para algunos tipos de gasto, a nivel de capítulos o ítems.
¿Cómo se manejan las disputas que surjan durante la formulación entre los ministerios y las oficinas de presupuesto?	Se enfrentan en comités de ministros o en el gabinete, se recurre en menor medida al Primer Ministro o presidente. Existen más espacios político-institucionales al interior del gobierno para resolver estos problemas que en América Latina.	Son resueltas por el Presidente o el Ministro de Hacienda. Hay poco uso de espacios institucionales como comités ministeriales.
Aprobación		
¿Se cuenta con una oficina especializada para analizar las propuestas presupuestarias?	En pocos países, pero más que en América Latina.	En pocos países.
¿Se le presentan al Legislativo documentos de presupuesto como el plan financiero anual de ingresos y gastos, información sobre exenciones tributarias o proyecciones de largo plazo respecto de ingresos y gastos?	En la mayoría de los países.	En una minoría de países.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 3.6 (continuación)**PRINCIPALES PRÁCTICAS PRESUPUESTARIAS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE Y DE AMÉRICA LATINA**

Etapas del ciclo presupuestario	Países de la OCDE	América Latina
¿Existe un debate formal de política presupuestaria en el Legislativo?	Sí, hay casos en que el debate ocurre en forma previa a la presentación del presupuesto.	Poco, hay casos en que no existe un debate formal o solo un debate informal.
Los poderes formales para hacer cambios a la propuesta presupuestaria...	...son mayores que los de América Latina.	...son menores que los de los países de la OCDE.
El voto del Legislativo respecto del presupuesto...	...es considerado como un voto de confianza respecto del gobierno.	---
¿El Poder Ejecutivo cuenta con facultad de veto a los cambios propuestos por el Congreso?	Mayoritariamente no.	Mayoritariamente sí.
Ejecución		
La autoridad del gobierno para incrementar el gasto público una vez que el presupuesto ha sido aprobado por el Legislativo...	...es mayor que en América Latina.	...es menor que en los países de la OCDE. Los gobiernos están sujetos a más restricciones.
Para incrementar el gasto se necesita...	...solo la aprobación de la oficina de presupuestos o sin aprobación.	...la aprobación del Congreso.
¿Los ministros ejecutores tienen la facultad de trasladar fondos de un año hacia el siguiente?	Sí, pero en general con restricciones, debiendo ser aprobadas por la oficina de presupuesto o el Legislativo.	Casi inexistente.
¿Los ministros ejecutores pueden incurrir en excesos de gastos antes de la aprobación legal de suplementos presupuestarios?	Sí, en algunos casos, más que en América Latina.	Sí, en algunos casos, menos que en los países de la OCDE.
¿Los gerentes de organismos tienen la posibilidad de conservar ahorros de ganancias de eficiencia obtenidas para financiar otros gastos?	Sí, en algunos casos.	Sí, en algunos casos.

Fuente: Elaboración propia, en base a OCDE (2005f) y OCDE (2007d).

del Ejecutivo, lo que también, aunque en un grado levemente menor, se observa en los países de la OCDE. Por otra parte, existen asimismo diferencias en la información que se presenta a la Legislatura en los documentos de presupuesto, en particular el plan financiero anual de ingresos y gastos que se incluye en el mismo, y la información sobre excepciones tributarias y proyecciones de largo plazo respecto de ingresos y gastos son categorías de información presentadas por la mayoría de los países de la OCDE y minoritariamente en los países latinoamericanos.

En relación con el debate de política presupuestaria en el Legislativo, los países de la OCDE muestran también mayor experiencia, y existen casos en los que este debate ocurre antes de la presentación del presupuesto. En el caso de los países latinoamericanos se observan situaciones en las que no hay un debate formal o este informalmente ocurre en sesiones de comité.

Es destacable que, no obstante los mayores poderes para modificar la propuesta de presupuesto que detentan los países de la OCDE, el voto respecto del presupuesto en la mayoría de estos países es considerado como un voto de confianza respecto del gobierno, lo que hace que sea una facultad utilizada con mayor prudencia. Esto se explica porque la mayoría de los países de la OCDE tiene regímenes políticos parlamentarios, a diferencia de los países latinoamericanos en los cuales predominan los regímenes presidenciales.

Por otra parte, mientras que en los países de la OCDE el Ejecutivo por lo general no cuenta con facultad de veto a los cambios propuestos por el Congreso, ello sí ocurre en la mayoría de los países de América Latina, ya sea respecto de paquetes o de ítems de gasto (gráfico 3.10).

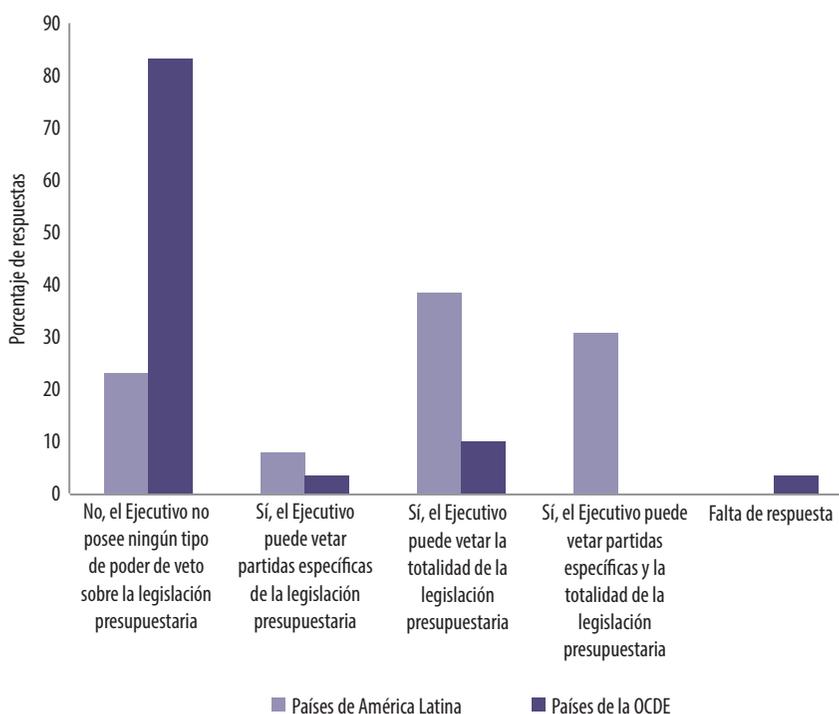
En los países de la OCDE, los gobiernos tienen más autoridad para incrementar el gasto público una vez que el presupuesto ha sido aprobado por el Legislativo. Si bien en ambos bloques de países mayoritariamente los gobiernos tienen esa atribución, en el caso de América Latina los gobiernos están sujetos a más restricciones. En efecto, en los países de la OCDE, más que en los de América Latina, solo se requiere la aprobación de la oficina de presupuestos, o bien no se requiere aprobación alguna, mientras que en América Latina mayoritariamente se requiere la aprobación del Congreso (gráfico 3.11).

En lo que se refiere a la facultad de los ministros ejecutores del gasto para trasladar fondos de un año hacia el siguiente, en América Latina es casi inexistente. En cambio, en los países de la OCDE esta práctica es más frecuente, aunque mayoritariamente se aplica con restricciones, y debe ser aprobada por la oficina de presupuestos o el Legislativo.

Finalmente, los directivos de los organismos gubernamentales de los países de la OCDE tienen ligeramente más posibilidades de conservar ahorros de ganancias de eficiencia obtenidas para financiar otros gastos, en comparación con los

GRÁFICO 3.10

¿TIENE EL EJECUTIVO PODER DE VETO FORMAL SOBRE LA LEGISLACIÓN PRESUPUESTARIA?



Fuentes: OCDE (2005f) y OCDE (2007d).

países latinoamericanos, aun cuando esta práctica no es mayoritaria en ninguno de los dos grupos de países.

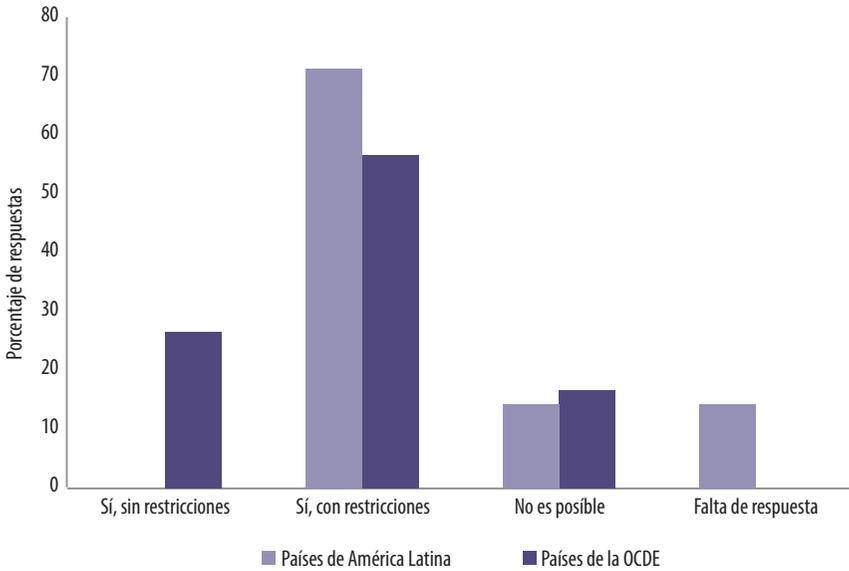
Instituciones formales y prácticas informales

El análisis anterior, al basarse en las respuestas proporcionadas por los responsables de presupuestos, puede estar marcado por un sesgo legalista, es decir: puede que refleje lo que *deberían ser* las cosas más que lo que efectivamente son. Este es un sesgo peligroso en América Latina, dado el peso de las instituciones informales en el funcionamiento de los Estados.

El estudio de Hallenberg, Scartascini y Stein (2009) contiene abundante evidencia en cuanto a la distancia entre las regulaciones formales y la realidad en el proceso presupuestario de los países de América Latina. Estas diferencias son

GRÁFICO 3.11

¿TIENE EL EJECUTIVO AUTORIDAD PARA AUMENTAR GASTOS DESPUÉS DE QUE EL PRESUPUESTO HA SIDO APROBADO?



Fuente: OCDE (2007d).

particularmente relevantes en lo que se refiere al poder relativo del Ejecutivo y del Congreso sobre el presupuesto, dada la supuesta superioridad de las instituciones jerarquizadas en la generación de buenos resultados fiscales.

En particular, el referido estudio provee valiosos ejemplos sobre cómo actores institucionales, aparentemente más débiles en el proceso presupuestario, logran revertir su situación e imponer su criterio en materia de asignación del gasto en ciertos temas que les son especialmente relevantes. Para ello, dichos actores recurren a dos mecanismos posibles: i) elevar el costo de oportunidad de las decisiones del actor más fuerte, y ii) generar espacio fiscal ficticio con el cual financiar sus requerimientos.

En el primer caso, es común que aún en sistemas jerarquizados, la Legislatura mantenga algún poder de veto sobre las decisiones del Ejecutivo, y viceversa en sistemas colegiados. En el primer caso, por ejemplo, es común que aún legislaturas que no pueden incrementar gastos, sí puedan reducirlos. En tal caso, basta que en la Legislatura se forme una mayoría para reducir gastos a un nivel que paralice a una institución o un programa prioritario para el gobierno, para que este se allane a negociar con los parlamentarios incrementos en programas que estos valoran

prioritariamente. En el caso inverso, el poder del Ejecutivo tiende a concentrarse en el poder de veto del Presidente, que lo utiliza como amenaza para alinear a los parlamentarios, mecanismo de uso frecuente en Estados Unidos.

En el segundo caso, el Ejecutivo o la Legislatura pueden generar un espacio adicional de gasto, sobrestimando el nivel de ingresos o subestimando gastos inevitables, como el servicio de la deuda o el pago de pensiones determinado por ley. De este modo, es común que el Congreso corrija al alza la estimación de la recaudación tributaria —por ejemplo, incorporando supuestos irrealistas de reducción de la evasión— o que subestime el nivel de la tasa de interés, reduciendo en consecuencia el servicio de la deuda. Cuando el interesado en imponer su criterio es el Ejecutivo, tiende a recurrir a facultades ligadas a la ejecución del presupuesto. Así, por ejemplo, en países como Brasil, donde el Ejecutivo tiene la posibilidad de reducir discrecionalmente gastos cuando los ingresos son inferiores a los estimados, tenderá a sobrestimar ingresos para acomodar demandas parlamentarias, las que luego podrá revertir al recaudarse ingresos menores a los proyectados. En cambio, en países donde el Ejecutivo tiene la facultad de incrementar gastos durante la ejecución presupuestaria si los ingresos efectivos son mayores a los presupuestados, tenderá a subestimar la recaudación tributaria en la ley de presupuestos, para luego tener mayor espacio de discrecionalidad durante la ejecución de la misma.

Entonces, como puede observarse, el ejercicio de estos poderes informales puede producirse en distintas etapas del ciclo presupuestario, desde la formulación hasta la aprobación, la ejecución y el control del presupuesto. Más aún, los desbalances —o *rebalances*— institucionales en una etapa del ciclo pueden revertirse en la etapa siguiente. Esto se refleja en divergencias sustanciales entre el presupuesto propuesto por el Ejecutivo, el aprobado por el Congreso y el ejecutado por el Ejecutivo.

Hallenberg, Scartascini y Stein (2009) plantean que el uso de resquicios como los señalados, si bien puede estar motivado por relaciones clientelistas con las bases de apoyo político o simplemente por problemas tradicionales de fondo común, también puede estar respondiendo a dinámicas político-institucionales que van más allá del presupuesto. En particular, los autores hacen notar que en muchos países el presupuesto permite distribuir compensaciones e incentivos ligados a objetivos de política pública mayores, lo que requiere mirar el proceso presupuestario en el contexto más amplio del proceso de fijación de agenda (*agenda setting*) y de formulación de políticas públicas.

Del mismo modo, estos autores proponen evaluar los resultados de la gestión presupuestaria no solo en base al desempeño de los grandes agregados fiscales, sino también desde el punto de vista de la eficiencia en la asignación de recursos y la volatilidad y sostenibilidad fiscal. Desde esta perspectiva, aun cuando la influencia

de los parlamentarios en la aprobación de los presupuestos pueda entrañar riesgos macroeconómicos, también puede mejorar la eficiencia en la asignación de recursos si estos reflejan las preferencias de la comunidad mejor que las autoridades no elegidas que encabezan los ministerios en los regímenes presidencialistas.

En síntesis, los antecedentes proporcionados por la encuesta de la OCDE y el estudio de Hallenberg, Scartascini y Stein (2009) revelan una situación en la cual el funcionamiento de los presupuestos en América Latina está marcado por los poderes del Ejecutivo, obtenidos ya sea directamente del marco institucional, de normas de excepción que otorgan facultades especiales al Presidente o del uso de resquicios, transacciones o imposiciones de hecho. Estos poderes pueden verse alterados durante la aprobación presupuestaria en la Legislatura, pero la mayor autoridad del Ejecutivo durante la ejecución presupuestaria hace que la influencia del Congreso sea muchas veces efímera.

Estos elementos hacen del presupuesto público en la región un instrumento más volátil de lo que parece ser en los países desarrollados, con cambios importantes entre la formulación, la aprobación y la ejecución del mismo, y un componente potencial de discrecionalidad bastante fuerte. Aunque esto puede haber ayudado a mejorar los resultados fiscales en los últimos años, también puede debilitar significativamente las funciones político-institucionales y gerenciales del presupuesto, lo que plantea desafíos de envergadura para desarrollar un sistema presupuestario basado en resultados, lo que requiere cierta estabilidad en las bases de recursos fiscales.

DINÁMICA DE LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS

Las instituciones presupuestarias no son algo inmutable, menos en democracias relativamente jóvenes como las de América Latina. Esto se expresa en el hecho de que los países hayan ido desarrollando respuestas institucionales a los problemas políticos y económicos que se generan en el ciclo presupuestario. Algunas de estas respuestas han sido disfuncionales para una buena gestión financiera, ya que han contrastado con nuevas iniciativas para fortalecer la transparencia y la responsabilidad fiscal a través de la legislación. En esta sección se revisan ambos tipos de experiencias.

Disfuncionalidades presupuestarias

Presupuestación continua

En el inicio de este capítulo mostramos que la volatilidad macroeconómica es un factor condicionante fundamental para las finanzas públicas en América Latina.

El problema de la inestabilidad del entorno macroeconómico y su impacto en el presupuesto de los países en desarrollo es un punto clave en la literatura especializada, que ya ha sido elaborado en detalle desde hace muchos años. A comienzos de la década de 1970, Caiden y Wildavsky (1974) destacaron las dificultades para predecir los ingresos y gastos fiscales en países en desarrollo, especialmente en contextos de alta inflación. Ello conduce a los gobiernos a asignar recursos adicionales y cambiar asignaciones entre categorías de gasto varias veces en el año, lo cual en la práctica se convierte en presupuestación repetitiva o continua, con todos los problemas que esta conlleva.¹² En particular, estos autores califican la reprogramación presupuestaria como un “modo de vida” y la presupuestación continua, no como una excepción, sino como la forma normal de asignar recursos financieros (Wildavsky, 1986:250).

Esta práctica hace que el presupuesto pierda validez como punto de referencia del gobierno y su gestión financiera durante el año, lo cual causa una profunda desconfianza con respecto a los procesos presupuestarios entre los actores involucrados, quienes terminan enfrentando estos procesos de manera defensiva, escéptica o incluso cínica. Ello no solo alienta la generación de nuevos conflictos y rigideces, sino que debilita al propio presupuesto público, el que termina siendo visto como un documento legal de escaso valor práctico.

Una expresión concreta de la presupuestación repetitiva o continua es la modificación del presupuesto durante su ejecución a través de decretos, facultades especiales y el manejo de la caja fiscal. Estos mecanismos abundan en los países de América Latina.

En Argentina, por ejemplo, el Ejecutivo tiene dos mecanismos para cambiar el presupuesto en la fase de implementación (véase Abuelafia et al., 2009). Primero, mediante decretos de necesidad y urgencia puede aumentar el monto total del presupuesto en caso de emergencia.¹³ El segundo mecanismo se pone en marcha

¹² Bajo la práctica de presupuestación continua, en gran parte del presupuesto los ítems se consideran como si fueran suplementarios y por lo tanto sujetos a cambios en el último momento, lo cual conduce a un enorme retraso en la asignación y al final a una “desaparición del presupuesto” (Caiden y Wildavsky, 1974:66). Otras consecuencias de esta práctica son: una gran deuda flotante en el país, demandas exageradas de parte de las agencias, alta influencia política en las asignaciones, mayores niveles de corrupción, aplazamiento de inversiones, incesante cabildeo para obtener recursos, impedimento de las agencias para gastar debido al retraso en los pagos, así como también la motivación para gastar todos los recursos hasta el final del año (Caiden y Wildavsky, 1974:76).

¹³ En 1995–2003, el Ejecutivo modificó el presupuesto y aumentó el gasto total mediante este mecanismo en casi todos los años. Hubo excepciones en 2001 y 2003, cuando se disminuyó el presupuesto. La reducción de 2001 se explica por la regla del déficit cero; en 2002, la reducción se debió al pago de intereses de deuda.

mediante la administración discrecional del sistema de cuotas. Aunque en teoría esta es una herramienta administrativa para implementar el presupuesto, en la práctica se usa en años de sobrestimación de recursos para racionar las asignaciones presupuestarias.¹⁴

En Perú, el presupuesto aprobado por el Congreso se puede modificar por asignaciones adicionales llamadas créditos suplementarios, y por transferencias dentro y entre las agencias y unidades. La ejecución del presupuesto se determina por el comité de caja que decide el desembolso de fondos para las unidades públicas. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) recibe y aprueba los pedidos por parte de los departamentos financieros de los organismos para transferir recursos. Según Carranza, Chávez y Valderrama (2009), entre 1993 y 2006, el total del presupuesto institucional modificado¹⁵ fue en promedio un 12,5% mayor que el presupuesto aprobado. Sin embargo, muchas de estas modificaciones no se llevaron a la práctica, y el presupuesto ejecutado fue solo un 89,9% del presupuesto institucional modificado.¹⁶

En Bolivia, durante gran parte de la década de 1990, el gobierno estuvo fuertemente limitado en su acceso a la liquidez. Esto llevó a que las disponibilidades de caja fueran un gran factor condicionante para la ejecución de los presupuestos, sobre todo en un contexto en el que el Congreso tendía a inflar significativamente la propuesta del Ejecutivo. Para resolver este problema, en el Ministerio de Finanzas se estableció un comité destinado a asignar la caja fiscal. Este comité, que incluía a autoridades de presupuesto, Tesorería y crédito público, se reunía diariamente a revisar cerca de 300 peticiones de caja de las diversas entidades de gobierno para cubrir gastos específicos, como el pago de salarios, cuentas de proveedores, pagos a contratistas, etc. Al resolver sobre estas asignaciones, el comité no solo rehacía los presupuestos diariamente, sino que intervenía directamente sobre la gestión de los organismos públicos.

El desarrollo de estos mecanismos no solo agudiza la desconfianza y los conflictos entre poderes del Estado, sino que muchas veces cambia la responsabilidad

¹⁴ En la medida en que el Ejecutivo elija qué agencias y ministerios reciben su cuota completa y cuáles reciben menos, el Ministerio de Economía reformula unilateralmente buena parte del presupuesto.

¹⁵ Este es el presupuesto que incluye todas las aprobaciones nuevas que resultan de créditos complementarios aprobados por el Congreso y bajo la iniciativa del Ejecutivo. Además, incluye transferencias entre las unidades introducidas durante la fase de ejecución del año fiscal.

¹⁶ Eso se puede explicar por un efecto de compensación, ya que el presupuesto aprobado se modifica debido al aumento del presupuesto por nuevas asignaciones o por la reasignación de recursos de algunos sectores o unidades.

por la ejecución presupuestaria hacia órganos del Ejecutivo distintos de los que apoyaron la formulación presupuestaria. Esto influye sobre la propia coherencia del presupuesto y la gestión pública.

Afectaciones de impuestos y pisos presupuestarios

Una alta volatilidad e incertidumbre presupuestaria inevitablemente genera mecanismos de defensa por parte de los afectados. Estos mecanismos toman la forma de afectaciones de impuestos (*earmarking*) y pisos legales de gasto que, a su vez, elevan la rigidez del presupuesto.

Los pisos presupuestarios establecen legalmente un cierto nivel mínimo de recursos fiscales que debe gastarse para un sector o programa específicos. Estos pisos que, a veces incluso están establecidos en la Constitución, pueden ser definidos como un nivel absoluto (a veces indexado), un porcentaje del presupuesto o incluso un porcentaje del PIB. La afectación de impuestos compromete el traspaso automático de la recaudación de un impuesto a un sector, programa o gasto específico.

Los pisos presupuestarios y las afectaciones de impuestos producen rigideces en las finanzas públicas y dificultan una asignación eficiente de recursos, ya que esos ingresos deben ser usados con la finalidad establecida en una ley distinta de la ley de presupuesto anual. Además, se limita la capacidad de la política fiscal para reaccionar a imprevistos o escenarios nuevos. Las inflexibilidades pueden reforzar la presión ascendente sobre el gasto asociada a problemas de “fondo común” e ilusión fiscal. Esto también hace más difícil establecer criterios de desempeño para los programas o gastos financiados de esta manera. En la medida en que los ingresos predestinados representen un porcentaje significativo del total de los ingresos presupuestarios, el presupuesto pierde su efectividad como instrumento de política fiscal, debilita su función gerencial y reduce la transparencia.

Los pisos presupuestarios y afectaciones impositivas tienden a generar derechos adquiridos (*entitlements*) para individuos, sectores u organizaciones. Estos transforman al presupuesto en una forma de contabilidad de decisiones pasadas más que de toma de nuevas decisiones (Schick, 2009). En estas condiciones, la función gerencial del presupuesto anual se ve muy reducida, ya que deja de ser el marco dentro del cual se asignan los recursos a favor de la legislación permanente, usualmente adoptada por otros procedimientos y actores.

Existen muchos ejemplos de pisos presupuestarios e impuestos afectados en América Latina. Por ejemplo, en Argentina, la Ley Nro. 26.075 (Ley de Financiamiento Educativo) estableció que el gasto para educación, ciencia y tecnología debía llegar a un 6% del PIB en 2010. En Ecuador, la Constitución determina que un 30%

del gasto público se debe destinar al sector educativo, mientras que la tasa de aumento del gasto en salud no debe disminuir por debajo de la tasa de aumento del gasto global. En México, la Ley de Desarrollo Social establece que el gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior;¹⁷ además, la Ley General de Educación obligó al Estado a destinar el equivalente al 8% del PIB en gasto educativo para el año 2006. De este monto, al menos el 1% del PIB debe destinarse a la investigación científica y al desarrollo tecnológico (Echeverry, Bonilla y Moya, 2006:87). En Brasil una enmienda aprobada en 2000 determina que el gasto de salud federal agregado debe crecer en el año 2001 del 5% en términos reales de su nivel de 1999, y luego al ritmo de crecimiento del PIB. La Constitución brasileña también establece un piso presupuestario por alumno en la educación de primero a octavo grado, y requiere que las pensiones mínimas se ajusten a la misma tasa que el salario mínimo (OCDE, 2005a:28).

En cuanto a la afectación de impuestos, en Ecuador el 15% de los ingresos derivados del petróleo son predestinados a varias organizaciones sectoriales y al mantenimiento de provisiones en salud y educación, y a la conservación de las carreteras. Lo mismo es válido para el 21% de las recaudaciones tributarias (Mejía, Acosta et al., 2006:53–56, citado en Bischof, 2008). Otra vez en el caso de Brasil, el 18% de los impuestos se debe destinar para el gasto en educación. También existe un impuesto transaccional especial (CPMF) que se destina para gastos en salud, y existen contribuciones de gasolina (CIDE), que están predestinadas para la infraestructura de transporte y para subsidios al sector de energía (Bischof, 2008:16).

Los pisos presupuestarios y las afectaciones de impuestos elevan la rigidez presupuestaria. Según Echeverry, Bonilla y Moya (2006), el nivel promedio de rigidez presupuestal es de entre el 84% y el 92% para Argentina, Colombia, México y Perú. Otro estudio, el de Schineller (2006), constata una rigidez del 50%–55% para Chile, del 75% para Costa Rica y Ecuador, y del 90% para Panamá y Uruguay. Alier (2006) señala en su comparación de rigideces presupuestarias para Argentina, Brasil, Chile y Ecuador, que Brasil tiene el presupuesto más inflexible, con una rigidez equivalente al 84% del ingreso primario. Además, Brasil es el país donde la inflexibilidad por ingresos predestinados es más importante que las rigideces provenientes de gastos por obligaciones. La rigidez presupuestaria en Ecuador y Argentina asciende a alrededor del 78% del ingreso primario, mientras que Chile tiene el presupuesto más flexible, con una rigidez equivalente del 68% del ingreso

¹⁷ Esto según el artículo 20 de la Ley de Desarrollo Social de México, citado en Echeverry, Bonilla y Moya (2006:85).

primario, posiblemente en parte porque la Constitución chilena prohíbe la afectación de impuestos.

Operaciones extrapresupuestarias

Las operaciones extrapresupuestarias son aquellas realizadas por organismos del gobierno central o que tienen una finalidad fiscal, pero que están excluidas del presupuesto regular. Estas se pueden clasificar en tres grupos (véase Jul, 2006): i) gastos extrapresupuestarios, reconocidos como tales pero realizados por fuera del presupuesto; ii) gastos encubiertos, que no son reconocidos como tales, ya sea por registrarse bajo la línea del balance o como ingresos negativos, y iii) exacciones de las empresas públicas, que reflejan un tratamiento tributario y de distribución de dividendos distinto al aplicable a las empresas privadas en el mismo sector.

Varias razones se han esgrimido para la existencia de operaciones extrapresupuestarias en América Latina.¹⁸ Estas pueden tener como propósito garantizar un horizonte de planificación más largo para ciertos programas o proteger áreas sensibles de la presión política, como en el caso de los gastos en defensa, ambos bien ilustrados por el caso de la Ley Reservada del Cobre en Chile (recuadro 3.1).¹⁹

A través de operaciones extrapresupuestarias, los gobiernos también eluden restricciones y regulaciones fiscales, ya sean autoimpuestas, establecidas en la legislación o comprometidas en programas fiscales con vigilancia externa. El caso más común es el de operaciones cuasifiscales de empresas públicas o entes autónomos, a través de las cuales se efectúan gastos como el pago de subsidios, la administración de programas o la ejecución de inversiones, que deberían realizar los ministerios u organismos del gobierno. Este es, por ejemplo, el caso de Ecuador, donde los cuantiosos subsidios a los combustibles se han administrado tradicionalmente desde la empresa petrolera estatal. En el caso de México, hasta 2006 una parte significativa de la actividad fiscal se realizaba a través de fideicomisos, práctica a la que se puso fin con la Ley de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria que entró en vigencia ese año. Las operaciones cuasifiscales también se han realizado a través de bancos centrales, especialmente en el contexto de

¹⁸ Este apartado se basa en Allen y Radev (2006).

¹⁹ Chile no es el único país que cuenta con normas de excepción para el tratamiento presupuestario del sector de la defensa. Más bien ocurre lo contrario: todos los países contemplan un tratamiento especial del sector, ya sea en la formulación, la ejecución, la información o la evaluación de la gestión financiera de este sector. En el caso de Perú, por ejemplo, las adquisiciones se financian con los recursos del denominado Fondo de Defensa. Este fondo extra presupuestal se financia mayoritariamente con recursos provenientes de la venta de gas de Camisea (Robles, 2006:71).

RECUADRO 3.1

LA LEY RESERVADA DEL COBRE EN CHILE

Pese al carácter secreto de la Ley Reservada del Cobre, diversos estudios se han referido a aspectos de su contenido. En particular, la ley señala que el 10% de los ingresos en moneda extranjera por la venta al exterior de la producción de cobre y sus subproductos, de la Corporación Nacional del Cobre (Codelco), y el 10% del valor de los aportes en cobre al exterior que la empresa estatal efectúe, deberán ser depositados por el Banco Central de Chile en dólares, en la Tesorería General de la República, con el objeto de que el Consejo Superior de Defensa Nacional (Consudena) cumpla con las finalidades que dispone la Ley Nro. 7.144. Además, en la normativa se indica que anualmente deberá practicarse una liquidación final del rendimiento de esta ley y, si la cantidad total del rendimiento del 10% fuera inferior a US\$180 millones, la diferencia deberá ser completada por el fisco, debiendo consignarse un ítem *excedible* en la Ley de Presupuestos de la Nación de cada año. Dicha suma deberá ser reajustada año tras año, a partir del 1 de enero de 1987, de acuerdo con la variación que haya experimentado el índice de precios al por mayor de Estados Unidos de Norteamérica, del año anterior al del respectivo reajuste.³

Las entregas de fondos que deben realizarse en cumplimiento de lo establecido en el Decreto Ley se harán en forma reservada y se mantendrán en cuentas secretas, contabilizándose en forma también reservada, y su inversión, ya sea en compras al contado o en operaciones a crédito, pago de cuotas al contado o servicio de los créditos, se dispondrá mediante Decretos Supremos Reservados, exentos de toma de razón y refrendación.

La exención del trámite de toma de razón es una fuerte limitación a la posibilidad de ejercer un control público respecto del manejo de estos fondos, y es también excepcional por cuanto en términos generales los pagos efectuados con cargo a ítems *excedibles* deben pasar por el señalado trámite.

Las cantidades en dólares que resulten de la aplicación de la ley se depositarán a medida que se produzcan, y la Tesorería General de la República las ingresará por terceras partes en cuentas especiales denominadas *cuentas de reserva*, que corresponderán al Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de Chile, respectivamente. Las instituciones titulares de cada una de las *cuentas de reserva* solo podrán girar en ellas de acuerdo con las autorizaciones que decrete el Consejo Superior de Defensa Nacional para dar cumplimiento a las obligaciones en moneda extranjera que impone la Ley Nro. 7.144, destinadas a la satisfacción de todos los requerimientos que tengan por objeto adquirir y mantener los materiales y elementos que conforman el potencial bélico de las instituciones armadas.

Polanco (2005) señala que el papel del Consudena en la práctica es bastante limitado. La fiscalización y el control que corresponde a la Contraloría General de la República se lleva a cabo en forma reservada, de acuerdo con los procedimientos y modalidades que determina el Contralor General, los que afectarán a todos los servicios, organismos, instituciones o sociedades del Estado en que este tenga participación y que intervengan en la materia.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 3.1 (continuación)**LA LEY RESERVADA DEL COBRE EN CHILE**

Sin perjuicio de la referida fiscalización, la Comisión Chilena del Cobre ejercita especialmente las atribuciones que le confiere el Decreto Ley Nro. 1.349 de 1976, para los efectos de esta ley, y suministrará al Consejo Superior de Defensa Nacional los antecedentes que requiera. Los recursos establecidos en esta ley no se incluirán en la contabilidad general de la nación.

Fuentes: Basado en Polanco (2005) y Marcel y Engl (2009).

^a Con cargo al ítem indicado, el fisco podrá otorgar anticipos, que la Tesorería General de la República descontará de los recursos posteriores que perciba.

salvatajes financieros como los realizados en Chile en 1983 y en México en 1994. Con la autonomía de los bancos centrales, en la mayoría de los países de la región se limitó drásticamente dicha práctica.

Otro mecanismo extrapresupuestario que ha desempeñado un papel importante en los países más pobres de la región ha sido el constituido por las donaciones y los créditos externos. En los años setenta y ochenta, los gastos financiados por donaciones o créditos provenientes de donantes generalmente se excluyeron del proceso presupuestario. Eso se debió, principalmente, a que los donantes veían al Estado de los países receptores como un problema, ya que lo asociaban a corrupción, falta de transparencia e ineffectividad. La comunidad de donantes usó una variedad de cuentas y unidades ejecutoras extrapresupuestarias, organizaciones no gubernamentales (ONG) o contratistas privados para canalizar sus recursos. Esta situación fue cambiando a medida que los países de la región fueron fortaleciendo su gestión financiera y que los donantes reconocieron que, a través de las operaciones extrapresupuestarias, se debilitaba aún más la capacidad institucional del Estado en dichos países. Tras la Declaración de París de 2005 (OCDE, 2005g), tanto donantes como donatarios —ahora descritos como *socios para el desarrollo*— se comprometieron no solo a usar los sistemas nacionales en la administración de proyectos sino a reducir gradualmente la administración de los mismos a través de unidades ejecutoras especiales.

Gastos tributarios

Los gastos tributarios abarcan al conjunto de exenciones, franquicias y créditos especiales que constituyen una excepción a la legislación tributaria general. Dado que se registran generalmente como rebajas a los impuestos, constituyen una forma de gasto público que no aparece apropiadamente reflejada en los presupuestos (especialmente cuando estos se formulan e informan en términos netos) y que tiende, en consecuencia, a ser eximida del escrutinio público.

Los gastos tributarios se pueden entender como una medida del gobierno para apoyar ciertas políticas públicas. Según la OCDE (2004a:10), al inicio de 1970 solo Alemania y Estados Unidos registraron gastos tributarios en cuentas especiales e informaron al Parlamento. En 1983, también Australia, Austria, Canadá, España y Francia identificaron regularmente gastos tributarios y se los informaron al Congreso. En 1996, casi todos los miembros de la OCDE identificaron e informaron gastos tributarios. Desde la publicación de códigos de buenas prácticas en temas fiscales y transparencia presupuestaria a comienzos de los años 2000, se han desarrollado metodologías para medir e informar los gastos tributarios, las que han recibido creciente atención en otras partes del mundo, incluida América Latina.

Aunque todavía no se cuenta con una metodología universal que permita hacer comparaciones precisas entre países, existen estudios sobre la materia que permiten hacer constataciones importantes. Una de ellas es que los gastos tributarios tienden a ser más grandes en países en los que una proporción significativa de los ingresos fiscales proviene de la explotación de recursos naturales (Marcel y Rivera, 2010). También se observa que los gastos tributarios son abultados en países que tienen Estados de tamaños relativamente pequeños.

De forma similar a los gastos directos, los gastos tributarios afectan el balance presupuestario y comprometen recursos fiscales futuros. Más aún: muchos gastos tributarios generan dinámicas de derechos adquiridos (*entitlements*), sin límite en la magnitud de los compromisos fiscales. Por eso, los gastos tributarios pueden ser una fuente de pérdida de control del presupuesto.

Respecto de la magnitud de estos gastos, existe una amplia variación entre los países. Mientras que Brasil muestra un gasto tributario del 1,5% del PIB en 2001, Guatemala presenta un valor del 12,3% para el mismo período. Sin embargo, la comparación de datos de los diferentes países debe hacerse con cautela, ya que se basan en diferentes metodologías.²⁰ Respecto de la evolución de los gastos tributarios en la región, Brasil ostenta un aumento importante en los últimos años, mientras que Argentina muestra una baja.

Pasivos contingentes

Los pasivos contingentes son obligaciones fiscales gatilladas por ciertos eventos. Muchas veces, estas obligaciones no se registran en los presupuestos ni en la contabilidad fiscal.

²⁰ Debido a esta diferencia en la metodología, el gasto tributario de Chile para 2007 es más del doble que el de Argentina. Eso se explica porque Argentina no incluye los diferimientos (rezagos en el pago de un impuesto) en la estimación, como sí lo hace Chile. Si se exclu-

CUADRO 3.7

MATRIZ DEL RIESGO FISCAL

Pasivos	Directos	Contingentes
Explícitos (establecidos por ley o contrato)	Deuda soberana externa e interna.	Garantías del Estado para la deuda y obligaciones no soberanas contraídas a favor de entidades del sector público.
	Gastos presupuestarios.	Garantías generales del Estado para diversos tipos de créditos.
	Gastos presupuestarios a largo plazo estipulados por la ley (sueldos y pensiones de los funcionarios públicos).	Garantías comerciales y cambiarias ofrecidas por el Estado.
	Subsidios.	Garantías del Estado a la inversión privada.
Implícitos (reflejan expectativas de la opinión pública)	Mecanismos de seguridad social, en caso de no estar contemplados por la ley.	Sistemas de seguros del Estado (garantía a los depósitos, fondos de pensiones, entre otros).
	Financiamiento de la atención médica futura, en caso de no estar contemplados por la ley.	Incumplimientos de entidades del sector público en el pago de deudas que no tienen garantía.
	Futuros costos recurrentes de inversiones públicas.	Quiebras de bancos.
		Incumplimiento del Banco Central en sus obligaciones.
		Recuperación ambiental, socorro en casos de catástrofes, financiamiento de gastos militares.

Fuente: Polackova (1999).

Polackova (1999) clasifica los pasivos del gobierno como directos o contingentes, explícitos o implícitos (cuadro 3.7). Los pasivos directos son obligaciones cuyos resultados son previsibles, es decir: se sabe cuánto y cuándo hay que pagar. Por el contrario, los pasivos contingentes son obligaciones cuya exigibilidad depende de la ocurrencia de ciertos hechos, o de si las variables subyacentes toman ciertos valores o se encuentran dentro de cierto rango. Estas variables pueden ser de naturaleza exógena con respecto a la gestión estatal (por ejemplo, si se deben a un desastre natural) o endógena a esta (debido a políticas públicas). Los pasivos explícitos, sean contingentes o directos, son obligaciones concretas creadas por

yeran también los diferimientos en la estimación de Chile, el gasto tributario se reduciría a 1,64% y en este caso quedaría inferior al de Argentina.

ley o contrato. Los pasivos implícitos representan obligaciones morales o cargas que, aunque no están establecidas por ley, pueden ser asumidas por el Estado para responder a ciertas expectativas o a la presión del mercado o de la opinión pública.

Los pasivos contingentes muchas veces están excluidos del análisis de la situación fiscal. En tales circunstancias, la activación de un pasivo contingente puede surgir como una *sorpres*a que no solo incide sobre los balances fiscales, sino también sobre la percepción de riesgos fiscales de analistas e inversionistas.

El sector financiero puede entrañar altos pasivos contingentes significativos. Estos pueden provenir de garantías estatales explícitas para pasivos del sistema bancario, pero también pueden surgir sin que existan compromisos formales previos si el gobierno quiere limitar la pérdida de confianza en el sistema financiero en momentos de turbulencia. La experiencia de la crisis de 2007–09 indica que los Estados han hecho aun relativamente poco para identificar y dimensionar los pasivos contingentes en este sector (Claessens y Klingebiel, 2002).

La capacidad de los Estados para enfrentar la activación de pasivos contingentes depende en buena medida de sus mecanismos de administración de riesgos, como acciones preventivas o mitigatorias, así como también de la existencia de fondos de reserva o de contingencia fiscal en los propios presupuestos.

Consecuencias para el PBD

Las disfuncionalidades presupuestarias recién reseñadas, aunque se originen en problemas más estructurales de la gestión financiera pública, como la volatilidad fiscal y las limitaciones de financiamiento, constituyen un importante obstáculo a la vinculación entre presupuestos y desempeño de los organismos del Estado. Para entender mejor esta relación, vale la pena agrupar dichas disfuncionalidades en tres categorías: i) mecanismos que elevan la incertidumbre sobre la disponibilidad de recursos, los que incluyen la presupuestación continua y la presupuestación por decreto o Tesorería; ii) mecanismos que buscan proteger o aislar a determinados componentes del presupuesto, que elevan la rigidez del gasto y limitan su escrutinio, y iii) mecanismos que trasladan decisiones de política pública y fiscal fuera del presupuesto, como las operaciones extrapresupuestarias, los gastos tributarios y los pasivos contingentes.

El primer grupo de mecanismos limita seriamente la estabilidad de los presupuestos y las estrategias, y el cumplimiento de compromisos o metas que puedan construirse sobre ellos. En particular, resulta imposible para los organismos públicos cumplir con metas concretas de gestión cuando sus presupuestos están expuestos a cambios imprevistos. Todos los esfuerzos por fortalecer la racionalidad y el sustento analítico de los presupuestos pueden desvanecerse fácilmente cuando

el presupuesto se modifica durante su ejecución mediante criterios simplistas y arbitrarios que no reconocen las diferencias entre programas y funciones públicas. Del mismo modo, los esfuerzos por vincular presupuestos y desempeño pueden perder rápidamente credibilidad ante actores clave de las etapas de formulación y aprobación presupuestaria —como los organismos centrales de gobierno, los organismos de planificación y los parlamentarios—, si los presupuestos son modificados constantemente en su etapa de ejecución por otros actores, como la oficina de presupuestos o la Tesorería.

El segundo grupo de mecanismos no solo protege a algunos sectores y programas de eventuales recortes presupuestarios, sino que tiende a aislarlos de los esfuerzos por elevar el rendimiento de los recursos públicos. En efecto, estos programas o sectores, al tener su financiamiento asegurado, no sentirán la misma necesidad de mostrar resultados y cederán fácilmente a las presiones corporativas que, reproduciendo la lógica que llevó a fijar una cuota global de financiamiento, buscarán apropiarse de una porción de la misma. La existencia de sectores protegidos mediante la afectación de impuestos o la imposición de pisos de financiamiento incluso provoca un daño que va más allá de los sectores beneficiados, pues transmite a todos los organismos públicos el mensaje de que obtener recursos mediante presiones o influencias puede ser mucho más efectivo que hacerlo en función del mérito o del desempeño de los programas públicos.

Algo similar ocurre con el tercer grupo de mecanismos, en cuyo caso la protección de escrutinio externo es mucho más profunda, al excluir determinadas operaciones del proceso presupuestario mismo. Es entonces cuando los riesgos del clientelismo, de la corrupción y de la ineficiencia son mayores, y cuando vincular presupuestos a desempeño es más difícil, dado que ninguno de los dos están siendo escrutados, más allá de las unidades encargadas de su administración y (posiblemente) la autoridad económica.

Sin embargo, el hecho de que estos mecanismos dificulten el desarrollo de un sistema de presupuestación para el logro de resultados no significa que este deba esperar a que todos estos problemas se resuelvan. Más bien, se debe tener en cuenta que todo ello forma parte de una agenda más amplia de fortalecimiento de la gestión financiera pública, la que puede requerir soluciones de segunda opción óptima (*second best*), durante su proceso de implementación.

Avances en la efectividad y transparencia de las finanzas públicas

Las disfuncionalidades en la administración presupuestaria en América Latina se han visto crecientemente contrarrestadas por iniciativas orientadas a fortalecer la

gestión financiera pública. Estas iniciativas han tenido un desarrollo especialmente vigoroso tras la crisis asiática de 1997–98, el cual ha estado asociado en buena medida a la falta de transparencia fiscal que dicho episodio reveló en otras regiones del mundo.

Del conjunto de iniciativas impulsadas por los gobiernos en los últimos años, aquí se analizarán en particular las reglas fiscales, los fondos de estabilización de precios de bienes primarios, los marcos financieros de mediano plazo y las leyes de responsabilidad fiscal.

Reglas fiscales

Las reglas fiscales son límites cuantitativos a la discrecionalidad de las autoridades en la formulación y ejecución de la política fiscal. A través de estas limitaciones se busca elevar la predictibilidad de la política fiscal y apoyar la sostenibilidad de las finanzas públicas, reduciendo con ello la incertidumbre y el riesgo macroeconómico.²¹

Las reglas fiscales se aplican sobre determinados agregados presupuestarios, sean estos producidos directamente por la contabilidad fiscal (como el déficit/superávit, el gasto, la deuda) o estimaciones derivadas de ella (como los balances estructurales cíclicamente ajustados o los balances de mediano plazo). Asimismo, las reglas fiscales requieren credibilidad, la que puede obtenerse al establecer las reglas por ley (en algunos casos incluso se ha planteado incluirlas en la Constitución), al acordarse en tratados internacionales (como el Tratado de Maastrich para la Unión Monetaria Europea) y/o estableciendo mecanismos de control y sanción para el caso de incumplimiento.

Las reglas fiscales han tenido una rápida expansión en el mundo. Un reciente estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI) concluye que a comienzos de 2009 alrededor de 80 países contaban con una regla fiscal, en alguna de sus diversas formulaciones (FMI, 2009), en contraste con solo siete países en 1990. La experiencia más significativa de los países desarrollados en esta materia fue la adopción en 1997 de las normas de convergencia fiscal del pacto de estabilidad y crecimiento de la Unión Monetaria Europea, las que impusieron límites a los déficit fiscales anuales (3% del PIB) y a la relación deuda/PIB (60%), a las que les siguió un nuevo *compacto fiscal* motivado por la crisis del euro en 2011.

Varios países latinoamericanos han implementado algún tipo de regla fiscal en los últimos años, la que generalmente ha estado enmarcada en una ley de

²¹ Para una revisión de los fundamentos y requisitos de las reglas fiscales, sus fortalezas y debilidades, véase Kopits (2004).

responsabilidad fiscal. Estas reglas han respondido a la necesidad de establecer credibilidad y continuidad en procesos de ajuste fiscal.²²

Debido a la creciente atención política que han recibido, las reglas fiscales han estado sometidas a un intenso escrutinio y análisis en los últimos años. Este análisis se ha concentrado en dos dimensiones: i) el aporte efectivo de las reglas a la disciplina fiscal, y ii) la capacidad de las reglas para reducir la volatilidad macroeconómica y fiscal.

En relación al primero de estos temas, Kopits (2004) plantea que el desafío es demostrar si las reglas fiscales alteran el comportamiento de las autoridades que ya tienen previamente una mayor o menor disposición a la disciplina fiscal. En particular, plantea que una regla podría añadir poco al comportamiento de autoridades predispuestas favorablemente a la disciplina fiscal, mientras que en el caso de autoridades menos responsables, podría servir para ocultar sus verdaderas intenciones e incentivar el uso de subterfugios para incumplir la regla. Al respecto, tanto Ter-Minassian (2011) como Marcel (2011) concluyen que las reglas fiscales fortalecen la disciplina fiscal generando beneficios adicionales en términos de percepción del riesgo para países con una trayectoria previa de responsabilidad fiscal,²³ mientras que el uso de subterfugios contables por autoridades menos disciplinadas puede neutralizarse mediante normas que fortalezcan la transparencia y las bases institucionales de las reglas.

En cuanto a la capacidad de las reglas fiscales para operar de manera anticíclica, CEPAL (2008) pone en relieve que “[...] las repercusiones de una regla específica en la volatilidad serán función del diseño de ella. Las pruebas parecen indicar que la eficacia de una regla estructural que incluya el ciclo económico en el cálculo del desequilibrio presupuestario permitido, como en el caso chileno, o un fondo de estabilización, será mayor que la de otra que consista simplemente en fijar un déficit máximo”.

Filc y Scartascini (2007) encuentran una correlación positiva entre las reglas fiscales numéricas y un buen desempeño fiscal en América Latina, pero según la literatura especializada el cumplimiento de estas reglas, incluidas las de gastos, ha sido desigual.²⁴ Esto llama a más compromiso político y eventuales sanciones para el incumplimiento de las metas comprometidas.

²² Varias de estas reglas tienen cláusulas de escape que permiten suspender su aplicación durante períodos de recesión o baja actividad económica. Por ejemplo, México suspendió la aplicación de la regla de balance fiscal durante la crisis financiera global de 2008–09, permitiendo la aplicación de una política fiscal anticíclica.

²³ En FMI (2009) se llega a conclusiones similares.

²⁴ Para más detalles sobre el particular, véase el estudio de Clements, Faircloth y Verhoeven (2007:56).

Mecanismos de estabilización

Las fluctuaciones en los precios de las materias primas tienen un impacto significativo sobre los presupuestos de gobiernos que recudan una proporción importante de sus ingresos a través de impuestos específicos, regalías y participaciones en los excedentes de empresas públicas que explotan estos recursos. Engel y Meller (1992) separan los mecanismos de estabilización entre aquellos que se centran en los orígenes de las fluctuaciones (estabilizando el precio de los recursos naturales primarios) y aquellos que, tomando las fluctuaciones de los ingresos como dadas, se centran en reducir sus efectos sobre la economía. Entre los mecanismos que pertenecen al primer grupo, se encuentran los acuerdos internacionales de estabilización de precios, la diversificación de exportaciones y los instrumentos financieros, mientras que en el segundo grupo están los fondos de estabilización.

Los fondos de estabilización son mecanismos de autoseguro que los países crean para aminorar los efectos de los cambios en las condiciones de los mercados internacionales a los cuales exportan productos que tienen una importancia significativa en su balance comercial y en sus cuentas fiscales. Estos fondos, que funcionan con reglas preestablecidas, acumulan ingresos transitorios y abundantes durante los períodos de auge (o de elevados precios de las materias primas) con el fin de utilizarlos en los tiempos de crisis. El objetivo de los fondos es estabilizar el gasto cuando la principal fuente de recursos muestra un comportamiento incierto.

Aunque los fondos de estabilización han existido en la región desde hace mucho tiempo —por ejemplo, el Fondo Nacional de Café de Colombia data de 1940—, en los últimos años ha habido un cierto impulso en la creación de fondos de estabilización relacionados con la explotación de los recursos no renovables. Los objetivos de los fondos existentes en la región han sido diversos y algunos han observado cambios desde su creación. Por ejemplo, el Fondo de Compensación del Cobre (FCC), que operó en Chile entre 1987 y 2006,²⁵ tenía como objetivo principal atenuar las fluctuaciones del tipo de cambio real, regulando la disponibilidad de divisas en la economía. A partir de la década de 1990, su objetivo se concentró en estabilizar la disponibilidad de los recursos fiscales provenientes de la Corporación Nacional de Cobre (Codelco), que es la minera estatal. Por su parte, el Fondo de Inversión para la Estabilización Económica (FIEM) de Venezuela se estableció a fines de 1998 con el fin de atenuar los efectos de las fluctuaciones del ingreso

²⁵ El Fondo dejó de operar tras la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que consolidó la regla de balance estructural y creó un único fondo de estabilización —el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES)— para el conjunto de los ingresos fiscales.

petrolero sobre las cuentas fiscales y las operaciones cambiarias y monetarias. La normativa se modificó en varias oportunidades hasta que en 2004 se creó el Fondo de Estabilización Macroeconómica, con el propósito de estabilizar los gastos del Estado en los niveles nacional, estatal y municipal, frente a las fluctuaciones de los ingresos ordinarios.

Existen diferencias en el diseño de los fondos respecto al variable objetivo que se toma como referencia. Mientras que algunos países han trabajado sobre las fluctuaciones en el precio de un producto, otros se focalizan en las variaciones en los ingresos fiscales. Un desafío importante, en ambos casos, es determinar un punto de referencia para definir la acumulación y *desacumulación* de recursos. Esta dificultad surge porque el comportamiento de los precios de estos productos no sigue un ciclo regular en torno a una tendencia de largo plazo. También hay diferencias en los fondos existentes de la región en cuanto a su integración al presupuesto (Jiménez y Tromben, 2006).

Reservas y seguros contra contingencias

Independientemente de cuán bien se elabore un presupuesto, es imposible que este anticipe a la perfección todo lo que ocurrirá en el año. Los gobiernos de América Latina, como los de cualquier otra región del mundo, enfrentan requerimientos adicionales de gastos como producto de cambios de prioridades, emergencias, aprobación de nueva legislación o, simplemente, de factores que no pudieron ser previstos al momento de elaborarse el presupuesto varios meses antes.

Aun cuando muchas contingencias podrían, en teoría, resolverse con reasignaciones de gastos dentro del presupuesto aprobado, esto a veces no es posible o recomendable debido a las siguientes causas: i) rigideces en el gasto; ii) limitaciones procedimentales o legales, o iii) necesidad de mantener un marco financiero estable para la gestión de las instituciones. En tales circunstancias, resulta apropiado contar con reservas dentro del presupuesto para cubrir estas necesidades, o bien con mecanismos externos de financiamiento.

Jul (2006) hace una recopilación de la práctica de algunos países latinoamericanos en esta materia. Por ejemplo, en Brasil, la Ley Presupuestaria Anual contiene una reserva de contingencia que se destina a atender eventos fiscales imprevistos y otros riesgos. En el proyecto de ley de presupuesto, el Ejecutivo incorpora una reserva de contingencia más amplia para acomodar enmiendas parlamentarias al gasto, y así lograr que el presupuesto sufra menos modificaciones por parte del Congreso que en el pasado. En Chile, la reserva para contingencias, que se regula en la ley presupuestaria anual, contiene recursos para cubrir gastos por proyectos de ley que aún no han sido aprobados, pero que tienen una alta probabilidad de serlo y cuyo costo fiscal se puede estimar. El monto de la reserva de contingencia se

redujo del equivalente del 10,1% del gasto total en 1991 al 2,2% en 2003. La parte de libre disponibilidad disminuyó de un 4,4% del gasto total en 1996 a un 1,2% en 2003.

En 1998, Colombia aprobó una ley que tiene como objetivo regular el manejo presupuestario de los pasivos contingentes de las entidades públicas. Esta establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe aprobar las valoraciones de las obligaciones contingentes que realicen las entidades estatales, las que deben efectuar depósitos en un fondo de Contingencias: el Fondo de Compromisos Contingentes de Entidades Fiscales (FCCEE). La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) requiere que se reporten todos los pasivos contingentes asociados a las concesiones, garantías de deuda soberana y de casos legales. En 2005, el valor esperado de los pasivos contingentes se pronosticó en el equivalente del 4,3% del PIB. Más de la mitad de estos pasivos contingentes se derivan por los pasivos contingentes de sentencias y conciliaciones, y el 40% está asociado a las garantías crediticias otorgadas a otros entes del sector público.

En México, el Presupuesto de Egresos Anuales de la Federación no tiene una reserva de contingencia, pero existen dos fondos extrapresupuestarios que cumplen ese papel. Se trata del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP) y el Fondo de Desastres Naturales (Fonden). Parte de los recursos del FEIP se pueden usar para comprar coberturas petroleras y mantener un precio estable durante el año. En 2005 no se registraron caídas por los ingresos petroleros. El Fonden se activa cuando se establece una declaratoria de emergencia oficial del gobierno federal a petición de una autoridad local. Los recursos remanentes de cada ejercicio fiscal se reservan y acumulan en el Fonden. La nueva Ley de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria, de 2006, creó tres nuevos fondos: el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), el Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIIP) y el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (FARP).

Marcos de mediano plazo

Prácticamente en todos los países del mundo el presupuesto público tiene un horizonte anual. Muchas veces se ha planteado extender el horizonte temporal de los presupuestos, pero estas iniciativas se han topado con la resistencia de las autoridades políticas, especialmente las legislaturas, que no están dispuestas a ceder el poder que representa la aprobación anual del presupuesto. Esta es una dimensión en la cual la función político-institucional del presupuesto prima claramente por sobre su función gerencial.

Sin embargo, un presupuesto anual también limita la capacidad para sus- traerse a la coyuntura y tomar en cuenta la transitoriedad de los factores cíclicos y la persistencia de presiones de mediano plazo del lado de los gastos o de los

ingresos. Esto ha llevado a complementar el presupuesto anual con análisis presupuestarios de mediano y largo plazo. De este modo, un número creciente de países elaboran marcos de mediano plazo que presentan junto con el presupuesto anual.

Un marco de mediano plazo (MMP) es especialmente importante a la vista de la baja flexibilidad de los presupuestos anuales. Como se comentara al comienzo de este capítulo, cuando se formula el presupuesto, gran parte de los gastos ya están comprometidos legal o contractualmente por decisiones adoptadas en años anteriores. Un MMP permite revisar las prioridades en la asignación de recursos con mayores grados de libertad y evaluar las actuales decisiones en función de las disponibilidades de recursos futuros.

Filc y Scartascini (2009) proponen una clasificación de los MMP en función del grado de detalle que alcanzan las proyecciones de ingresos y gastos (cuadro 3.8). El nivel más agregado corresponde al marco fiscal de mediano plazo (MFMP), que se limita a establecer objetivos de política fiscal y presenta un conjunto de proyecciones y metas integrales de carácter macroeconómico y fiscal. La variable central de análisis suele ser la evolución de la deuda pública con respecto al PIB. El siguiente nivel de agregación corresponde al marco presupuestario de mediano plazo (MPMP), que agrega estimaciones de gasto de mediano plazo para diversas unidades administrativas, con el propósito de dar previsibilidad a las disponibilidades de recursos con el fin de imponer disciplina fiscal. Por último, el marco de gasto de mediano plazo (MGMP) agrega expresiones programáticas del gasto con el propósito de incrementar la eficiencia del gasto público.

CUADRO 3.8

GRADO DE PROFUNDIDAD DE LOS MMP

MGMP	MPMP	MFMP	
			Proyecciones de PIB
			Proyecciones de inflación
			Proyecciones de gasto agregado
			Proyecciones de ingresos agregados
			Proyecciones de gasto por unidad administrativa
			Proyecciones de gasto por función
			Proyecciones de ingresos desagregados
			Proyecciones de gasto por programa
		Proyecciones de resultado	

Fuente: Filc y Scartascini (2009).

Aunque la elaboración de MMP en América Latina es relativamente reciente, comparada con los países desarrollados o incluso con África, esta práctica se ha ido extendiendo rápidamente. Aun así, el grado de profundidad de las proyecciones y la adopción de una perspectiva plurianual en las finanzas públicas es todavía muy heterogéneo.

Una práctica relativamente común en la región, y bastante diseminada en el resto del mundo, corresponde a los MFMP. Con el surgimiento de medidas de responsabilidad fiscal, y la importancia que se otorga a la sostenibilidad de la deuda, se ha vuelto esencial (tanto internamente como para los mercados internacionales de capital) que los países cuenten con proyecciones macrofiscales confiables y creíbles. Por eso, la mayoría de los países de América Latina cuenta con proyecciones de PIB, inflación y gastos e ingresos agregados (Filc y Scartascini, 2007), aunque no todos las presentan de manera integral como un MFMP. Un caso interesante de MFMP integral es el de Colombia, el cual, además de presentar balances y proyecciones de las variables básicas con un considerable grado de detalle, incluye también actividades cuasifiscales, gastos tributarios, pasivos contingentes y el impacto fiscal de legislación reciente. En Colombia, el MFMP es presentado al Congreso para fines informativos unos meses antes de que se presente el proyecto de presupuesto anual.²⁶

Los MFMP suelen ser documentos que orientan la política fiscal y macroeconómica durante un período y señalan la estrategia fiscal de un país, pero no son de cumplimiento forzoso ni tampoco generan una obligación de rendir cuentas. En muchos casos, como el colombiano, se presentan al Poder Legislativo solo a modo de información. Sin embargo, hay países que han optado por enlazar mucho más estrechamente la visión fiscal de mediano plazo con los objetivos de política pública a través de presupuestos plurianuales aprobados con fuerza de ley. El caso más emblemático de la región es el de Uruguay, donde un presupuesto quinquenal se aprueba por la Legislatura, la cual le hace ajustes anualmente en la medida de lo necesario.

Hay considerable debate sobre los beneficios y desventajas de un sistema presupuestal plurianual. Según Martirene (2007), este impulsa a las autoridades políticas a conocer, evaluar y —de ser necesario— corregir el comportamiento fiscal, más allá de la coyuntura; puede ser utilizado como un freno a la toma de decisiones sobre gastos sin financiamiento o medidas que alteran negativamente el resultado fiscal; atenúa la rigidez de la estructura de gastos, permitiendo la reorientación de los ahorros producidos por el financiamiento de programas y proyectos; incrementa la capacidad de control global y particular del gasto,

²⁶ Los MFMP aprobados desde la promulgación de la Ley Nro. 819 (Ley de Responsabilidad Fiscal) están disponibles en www.minhacienda.gov.co.

y reduce la incertidumbre del sector privado sobre el comportamiento futuro de las cuentas públicas. A nivel *micro*, el presupuesto plurianual facilita el seguimiento y cumplimiento de los programas y proyectos de maduración plurianual; reduce la incertidumbre de las instituciones respecto de las asignaciones de mediano plazo; se adecua mejor que el presupuesto anual al presupuesto orientado a resultados, e incentiva la práctica de la planificación estratégica de las instituciones. En cuanto a sus desventajas, Martirene realza dos: ocasiona una mayor carga administrativa y se desactualiza con rapidez en un contexto político-económico volátil.

En todo caso, y como cualquier ejercicio de administración pública, un presupuesto plurianual es útil solamente en la medida en que sea creíble. En concreto, debe ser producto de un proceso serio de planificación estratégica y macroeconómica y debe contener las salvaguardas necesarias para realizar ajustes cuando las circunstancias así lo requieran. Un presupuesto plurianual que no sea producto de un proceso serio y que actúe como *camisa de fuerza* sobre la administración agrega tan poco valor a la gestión pública como uno que sea un ejercicio aislado, de carácter meramente intelectual.

Leyes de responsabilidad fiscal

Desde fines de la década de 1990, en varios países de América Latina se han aprobado leyes de responsabilidad fiscal. Estas leyes, motivadas por los problemas observados en países emergentes durante la crisis asiática, e inspiradas en la Ley de Responsabilidad Fiscal de Nueva Zelanda de 1994, han incluido un conjunto de normas para fortalecer la disciplina fiscal, la transparencia y la efectividad de la gestión financiera pública.

Aunque el contenido de las leyes de responsabilidad fiscal en América Latina es muy diverso, estas han abarcado varios de los mecanismos mencionados en las secciones previas. Todas las leyes de la región incluyen reglas fiscales numéricas así como reglamentos de transparencia para facilitar el control presupuestario y el acceso a la información fiscal al público en general. Asimismo, en algunos países las leyes de responsabilidad fiscal abarcan MMP, proyecciones independientes de ingreso, limitaciones de la facultad del Legislativo y de los ministerios sectoriales de aumentar el gasto, regulación de las relaciones entre niveles de gobierno, y administración de activos y pasivos financieros.

La literatura especializada coincide en que las leyes de responsabilidad fiscal bien diseñadas tienen el potencial de reducir el problema de fondo común. Eso puede ocurrir porque limitan el conjunto de recursos a los cuales tienen acceso los agentes (reglas fiscales) y reducen las facultades de los agentes que están involucrados en el proceso presupuestario (por ejemplo, establecen limitaciones

de endeudamiento para los gobiernos subnacionales). El problema de agente-principal, por su parte, se puede contener incrementando la rendición de cuentas y la transparencia (por ejemplo, mediante la publicación de la información fiscal, la evaluación periódica del desempeño fiscal para asegurar el cumplimiento de metas y las estimaciones independientes de ingresos).

Sin embargo, los resultados hasta la fecha han sido mixtos. En algunos países, la adopción de leyes de responsabilidad fiscal ha puesto un nuevo énfasis en la responsabilidad fiscal y la transparencia. La adopción de estas leyes sirvió para apoyar procesos de ajuste fiscal que ya estaban en curso y para consolidar las ganancias en credibilidad y reducción del riesgo soberano. Por ejemplo, en Brasil, Chile y México, estas leyes se establecieron luego de varios años de mejora en balances primarios y niveles de deuda.²⁷ En otros países de la región, las leyes sufrieron modificaciones frecuentes debido a fallas de diseño o ineffectividad de las reglas numéricas establecidas (Corbacho y Schwartz, 2007). En Colombia y Perú, las provisiones más recientes han logrado consolidar un marco fiscal comprensivo, aunque en Argentina y Ecuador, estas leyes son de escasa aplicación en la actualidad.

Consecuencias para el PBD

Las reformas recién citadas son especialmente notables a la luz de los factores político-institucionales que tienden a debilitar la disciplina fiscal. En efecto, en América Latina tienden a imperar democracias jóvenes, una mayor fragmentación partidista y una mayor inestabilidad ministerial producto del régimen presidencialista, factores todos ellos que la literatura especializada identifica como catalizadores de la indisciplina fiscal y la presión a gastar. En tal sentido, puede argumentarse que las reformas mencionadas han representado un esfuerzo del sistema político para imponer limitaciones legales y externas ante la dificultad de incorporar la responsabilidad fiscal al comportamiento espontáneo de los actores políticos (Lora, 2008).

Aunque el objetivo primordial de estas reformas, sin dudas, ha sido fortalecer la eficacia de la política fiscal macroeconómica, estas constituyen un aporte

²⁷ En el caso de Brasil, Cáceres, Corbacho y Medina (2010) encuentran una mejora estructural en el balance primario y una disminución significativa en la volatilidad fiscal alrededor de 1999, un poco antes de la introducción de la Ley de Responsabilidad Fiscal del año 2000. Para Chile, Marcel (2013) documenta que la aplicación de la regla de balance fiscal estructural remitió importantes beneficios en cuanto a una menor volatilidad y menores niveles de endeudamiento. La regla fiscal se incorporó dentro de la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2006.

potencial muy importante al vínculo entre presupuesto y desempeño —objetivo esencialmente microeconómico— por dos razones: primero, porque aumentan la estabilidad de las finanzas públicas y, segundo, porque aportan una restricción financiera fuerte al proceso de formulación y ejecución de los presupuestos.

La importancia de la estabilidad en las finanzas públicas ya fue resaltada en el capítulo 2 como un elemento fundamental para conciliar las funciones económicas, gerenciales y político-institucionales del presupuesto. Una mayor estabilidad presupuestaria reduce la incertidumbre, amplía el horizonte de planificación para las políticas públicas y disminuye los incentivos para buscar mecanismos de protección para programas o sectores a través de afectaciones de impuestos o su gestión fuera del sistema presupuestario. También permite diseñar estrategias graduales y progresivas de implementación de reformas, políticas y programas, capaces de experimentar y retroalimentarse, para luego sostenerse durante plazos suficientes como para generar los impactos buscados. En este sentido, la estabilidad presupuestaria facilita un enfoque constructivo en las políticas públicas, en contraste con aproximaciones que tratan de obtener resultados rápidos o efectistas, en cuyo caso los programas terminan reformulándose con cada cambio de administración o con la rotación de autoridades al interior de un mismo gobierno.

Podría pensarse que una mayor estabilidad presupuestaria entraña el riesgo de una mayor rigidez fiscal. Estos temores se basan en la apreciación correcta de que, ante una mayor certidumbre sobre la disponibilidad de recursos, los gobiernos tienden a establecer compromisos de más largo plazo en la asignación de recursos a programas y políticas. Sin embargo, la distinción relevante para efectos de la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos no debe hacerse entre flexibilidad y rigidez, sino entre distintos tipos de rigidez fiscal. En tal sentido, es muy distinta la rigidez originada en presiones corporativas y por la influencia de actores poderosos, que la que se fundamenta en una visión de largo plazo de las políticas públicas y la necesidad de persistir de muchas de estas últimas para tener un impacto efectivo.

Por su parte, una restricción presupuestaria fuerte facilita mucho más que lo que dificulta la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos fiscales. Es cierto que muchos problemas de política pública podrían resolverse con más recursos, pero si el problema es que los marcos presupuestarios no son claros y las autoridades sectoriales no tienen definida su real disponibilidad de recursos, el presupuesto se transforma en un juego de regateo, conjeturas, presiones e influencias que deja poco espacio para las consideraciones de desempeño. En algunos casos, la ausencia de una restricción presupuestaria clara incluso afecta la eficacia macroeconómica del presupuesto, al facilitar el desarrollo de procesos de abajo hacia arriba (*bottom*

up) que presionan al gasto público más allá de lo prudente. En América Latina, muchos procesos de estas características terminan justificándose mediante una sobrestimación de ingresos fiscales que al poco andar debe ser corregida.

Una restricción presupuestaria fuerte no significa imponer el poder de la autoridad presupuestaria por sobre la eficiencia microeconómica o las políticas sectoriales. Al contrario, la experiencia de muchos países desarrollados muestra cómo la existencia de estas restricciones se compensa mediante una mayor autoridad a nivel sectorial para definir prioridades y programas. En otras palabras, la presión de arriba hacia abajo (*top down*) que representa una restricción presupuestaria fuerte puede ser compatible con una formulación de abajo hacia arriba de los presupuestos sectoriales.

DESEMPEÑO RECIENTE DE LA POLÍTICA FISCAL EN AMÉRICA LATINA

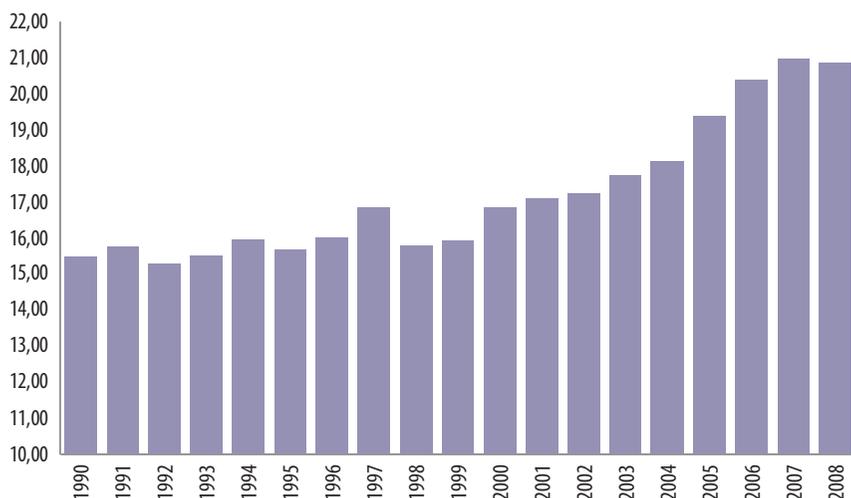
¿Cómo se han traducido todas las demandas de recursos fiscales y las diversas respuestas de política en el desempeño fiscal de los países de la región? Esta es una pregunta importante de abordar después de los grandes ajustes de la década de 1980, calificada por muchos como una *década perdida* para el crecimiento y la lucha contra la pobreza en América Latina.

Desde 1990 hasta 2008, los ingresos fiscales de los mayores países de América Latina se incrementaron constantemente, no solo en términos absolutos, sino en proporción al PIB, con solo breves interrupciones ocasionadas por la crisis asiática y, al término del período, la crisis financiera internacional (gráfico 3.12). Es así como los ingresos totales del gobierno central de los siete mayores países de la región (ALC-7) pasaron de poco más de un 15% del PIB a casi un 21% del PIB. Este crecimiento fue especialmente significativo a partir de 2002.

Por su parte, los gastos del gobierno de estos países también se incrementaron en este período, pero en una proporción menor, pues pasaron del 17% del PIB en 1990 al 20,5% del PIB en 2008 (gráfico 3.13). Como indican Marcel y Rivera (2010), la mayor parte de este crecimiento se concentró en los sectores sociales, particularmente en gastos de la seguridad social.

De este modo, de los 6 puntos del PIB en que se incrementaron los ingresos fiscales a lo largo del período 1990–2008, poco más de la mitad se destinó a financiar un incremento del gasto social y los 2,5 puntos porcentuales del PIB restantes mejoraron los balances fiscales. Con ello, el peso relativo de la deuda pública pasó del 50% del PIB al 35% del PIB para este grupo de países. Por otra parte, la mayor liquidez en los mercados financieros internacionales facilitó un reagrupamiento en

GRÁFICO 3.12

INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL DE ALC-7
(en porcentaje del PIB)


Fuente: Base de datos en línea de la CEPAL.

Notas: En el caso de Brasil, para los años 1990–96, las fuentes son el Banco Central de Brasil y el FMI y la cobertura abarca ingresos totales y préstamos.

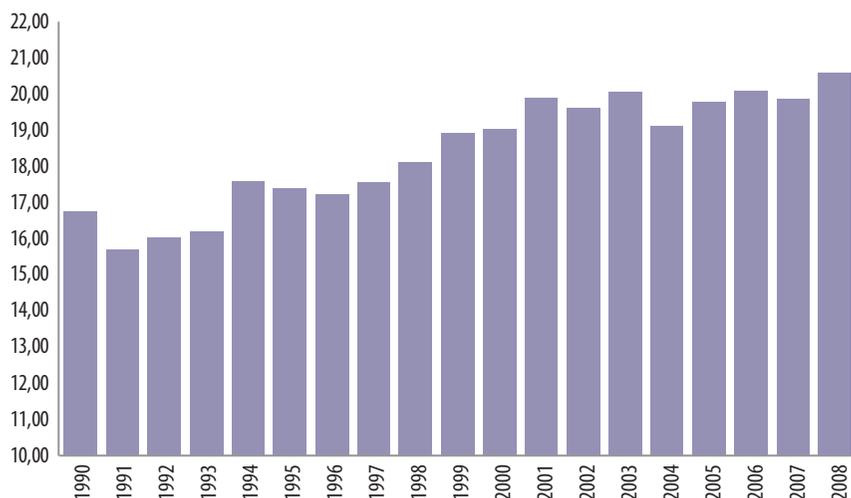
la composición de deuda pública y permitió una mejora en la calificación crediticia de varios países.²⁸

Todo ello dejó a América Latina en mejores condiciones para enfrentar la recesión internacional de 2008–09. En efecto, en la antesala de la crisis financiera de 2008 las cuentas fiscales se encontraban prácticamente en equilibrio en el promedio de la región, mientras que la deuda del sector público no financiero no llegaba al 40% del PIB. Esto permitió que, a diferencia de lo ocurrido en crisis anteriores, un número importante de países de la región permitiera actuar a los estabilizadores automáticos del presupuesto y que incluso algunos de ellos pudieran seguir políticas anticíclicas. Todo ello contrasta con el comportamiento marcadamente procíclico de las finanzas públicas en crisis anteriores.

Estos promedios por cierto encierran importantes diferencias entre los países. En general, los países que siguieron políticas más prudentes en los años previos a la crisis, ahorrando holguras transitorias y fortaleciendo su marco de políticas macroeconómicas, resistieron mejor el impacto de la misma. Esta inversión en

²⁸ En el caso de Brasil y Perú, se alcanzó la categoría de grado de inversión (CEPAL, 2007:23).

GRÁFICO 3.13

GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL DE ALC-7
(en porcentaje del PIB)

Fuente: Base de datos en línea de la CEPAL. En el caso de Brasil, para los años 1990–96, las fuentes son el Banco Central de Brasil y el FMI.

seguridad macroeconómica les permitió también a estos países seguir políticas anticíclicas más agresivas (FMI, 2009). Del mismo modo, no toda la mayor fortaleza macroeconómica puede atribuirse a la política fiscal: el deterioro en los términos de intercambio de los países de la región fue menos drástico que en otros episodios y siguió a un período de fuertes alzas en los precios de los alimentos y los productos básicos. De este modo, la caída de los términos de intercambio de 2009 solo revirtió parcialmente la extraordinaria expansión de 2005–08 (CEPAL, 2009b). Incluso algunos estudios mediatizan la mejora en los balances fiscales en los años previos a la crisis, constatando que se observa un deterioro de los balances fiscales *estructurales* o cíclicamente ajustados de varios países en este período (BID, 2009).²⁹

²⁹ Estudios posteriores, como los de Vladkova-Hollar y Zettelmeyer (2008) y de Daude et al. (2010), indican que a este respecto es difícil hacer generalizaciones. Así, se observa que mientras algunos países petroleros como Ecuador y Venezuela tuvieron una política fiscal procíclica antes de la crisis, lo que les impidió contrarrestar el impacto del ciclo en 2009, otros países fueron más prudentes en el período de expansión, como Brasil, Chile, Colombia y Perú. lo que les dio la posibilidad de aplicar políticas expansivas en 2009, y de este modo amortiguar el impacto de la crisis.

Aun con estas calificaciones, está claro que el comportamiento de las finanzas públicas de los países de la región, especialmente desde 2002, se diferenció significativamente de la tradición procíclica de la política fiscal en el pasado, lo que constituyó una importante defensa frente a un shock externo de grandes magnitudes. Esto indica que, por un lado, muchas de las reformas fiscales impulsadas durante los 20 años anteriores en América Latina rindieron sus frutos y que, al evitar un comportamiento procíclico del gasto público en circunstancias tan extremas, también se pudieron mantener en pie políticas sociales y económicas que fortalecen el potencial de crecimiento de la mayoría de los países de la región en el largo plazo.

CONCLUSIONES

Presupuestar en América Latina representa un desafío de dimensiones muy distintas a las que se observan en el mundo desarrollado. En la mayoría de los países de la región, no solo la brecha entre necesidades y recursos es muy diferente: también lo son los mecanismos a través de los cuales se canalizan los recursos públicos. Los presupuestos de los gobiernos de la región se orientan a reformas, programas y proyectos de inversión en los que se expresan los desafíos del desarrollo a los que responden las políticas públicas. Esto se refleja no solo en la composición del gasto (que en los países desarrollados está más concentrado en la prestación de servicios y en el pago de pensiones), sino también en lo que se puede entender como resultados de la gestión pública. Por esta razón, muchos países de la región elaboran planes de desarrollo a nivel nacional o sectorial con el propósito de que sirvan de base para la asignación de recursos públicos.

Sin embargo, las fuertes desigualdades en la distribución del ingreso, el poder y las influencias en los países de la región, unidas a la gran dependencia que muchos gobiernos tienen de las fuentes de ingreso ligadas a los recursos naturales, también inciden sobre las finanzas públicas. Esta influencia se expresa en tres niveles:

- Primero, en una carga tributaria inferior, no solo a la de países más desarrollados, sino a la que les correspondería a los países de la región según su nivel de desarrollo.
- Segundo, en un sistema tributario con un bajo peso de la tributación a la renta, generalmente erosionada por la abundancia de exenciones y regímenes especiales.
- Tercero, en un presupuesto marcado por anomalías, como la afectación de impuestos, los pisos presupuestarios, los gastos tributarios, las

operaciones extrapresupuestarias y los pasivos contingentes, que tienden a favorecer a grupos poderosos por sobre el interés general.

Estos elementos se traducen en presupuestos que adolecen de escasa transparencia, rigideces institucionales y alta volatilidad, todo lo cual conspira contra la posibilidad de una relación más estrecha entre presupuesto y resultados de la gestión pública. La respuesta más frecuente a esta situación —concentrar más poder en el Ejecutivo y la autoridad presupuestaria— no ha probado ser un antídoto para los problemas y, en algunos casos, los han profundizado, por cuanto las autoridades económicas no son inmunes a las presiones ni están exentas de intereses políticos.

No obstante, las reformas que empezaron a aplicarse en varios países de la región con posterioridad a la crisis asiática de 1997–99 han logrado evitar que se profundice el círculo vicioso de volatilidad y discrecionalidad fiscal. Estas reformas, expresadas en leyes de responsabilidad fiscal, fondos de estabilización y reglas fiscales, han sido suficientemente importantes como para detener el deterioro de la gestión financiera pública y preparar a varios países (entre ellos, Brasil, Chile, Colombia y Perú) no solo para proteger las finanzas públicas, sino para permitir la operación de estabilizadores automáticos del presupuesto e incluso medidas fiscales anticíclicas frente al peor shock externo que ha enfrentado la región en varias décadas.

Estos avances sugieren que la crisis de 2008–09 no solo no detuvo los avances en la evolución de los sistemas presupuestarios orientados al logro de resultados de desarrollo, sino que sentó una buena base para profundizar estas iniciativas en el futuro.

SEGUNDA PARTE

EL PRESUPUESTO BASADO EN DESEMPEÑO

Presupuestos basados en desempeño y los desafíos en América Latina

INTRODUCCIÓN

En los últimos años la administración pública ha experimentado una revolución metodológica de gran envergadura. Esta se ha expresado en el desarrollo de una diversidad de instrumentos de apoyo para la toma de decisiones y la gestión, entre los que se cuentan la planificación estratégica, la evaluación de proyectos, la evaluación de programas, los indicadores de desempeño, las matrices de marco lógico, los tableros de mando, las auditorías de gestión y las revisiones de gastos.

El desarrollo tecnológico sin duda ha contribuido a este proceso. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) han elevado exponencialmente la capacidad de generar, procesar y compartir información, lo que ha transformado a los gobiernos en grandes usuarios de las mismas. Sin embargo, la disponibilidad de más información, capacidad de análisis y herramientas metodológicas no cambia por sí sola la esencia de los procesos de decisión y de gestión en el sector público ni la efectividad de sus políticas. Son los actores y mecanismos de estos procesos los que determinan cuándo, cómo y con qué resultados se aplican nuevos métodos e instrumentos en la gestión pública.

Estos actores han estado bajo una fuerte presión desde fines de la década de 1980. La profundización de la democracia, la globalización, el desarrollo de la sociedad civil y los mecanismos de mercado han generado un contexto de mayor

exigencia sobre el Estado en diversas dimensiones: efectividad, transparencia, integridad, eficiencia. La capacidad del Estado y de sus funcionarios para responder a estas demandas no siempre ha estado a la altura de los desafíos ni ha tomado los mismos rumbos en los distintos países. Muchos planes y promesas de reforma han quedado en el discurso, se han ido enredando en las complejidades de la administración pública o han tenido dificultades para demostrar sus resultados.

La brecha entre posibilidades, planes y realidad es especialmente relevante para los procesos presupuestarios, dado el alto grado de *rutinización* de los mismos. Los sistemas presupuestarios resultan difíciles de cambiar no solo porque las rutinas son por definición rígidas, sino porque el costo de equivocarse puede ser muy alto. Estos errores pueden ir desde la dificultad para cumplir oportunamente con todos los pasos del proceso presupuestario hasta la generación de compromisos de gasto insostenibles o la agudización de conflictos debidos a la distribución de los recursos públicos. La importancia de estos riesgos se magnifica en una función pública que, por definición, es adversa a ellos.

Los intentos de reforma con frecuencia deben enfrentar la resistencia de los propios actores del proceso presupuestario. Los especialistas de las oficinas de presupuestos no abandonan fácilmente el statu quo, especialmente si este les confiere poder y discrecionalidad, mientras que las autoridades fiscales ven en las reformas una amenaza para los complejos equilibrios fiscales y, también, para su ascendiente sobre el resto del sector público. Los parlamentarios o los encargados de presupuestos de los ministerios y organismos públicos pueden resistir también el cambio y aun bloquearlo desde sus respectivos ámbitos de competencia si perciben que ciertos equilibrios institucionales están en riesgo. No es raro que ambiciosos programas de reformas transiten en paralelo con procesos informales de decisión y administración basados en las rutinas aprendidas, con una alta probabilidad de que estos últimos prevalezcan por sobre los primeros.

Para enfrentar estos desafíos es importante que las iniciativas de reforma presupuestaria tengan una base conceptual sólida. La solidez de la base conceptual de una reforma es fundamental para asegurar la coherencia de sus intervenciones, reducir los costos de su implantación y garantizar su sostenibilidad en el tiempo. El presupuesto es un proceso demasiado central a la gestión pública como para que quede librado al ensayo y error, y tiene un carácter especialmente estructurado, por lo que las reformas deben poder visualizarse como un nuevo equilibrio político y económico hacia el que se transitará. Una base conceptual sólida ayuda a los actores del proceso presupuestario a entender ese nuevo equilibrio y a inclinar sus percepciones de costos y beneficios a favor del cambio. Del mismo modo, dicha base conceptual debe responder al contexto político e institucional en que se enmarca la gestión administrativa y presupuestaria en cada país.

En este capítulo se discuten los principales conceptos que subyacen a la noción de presupuesto basado en desempeño (PBD), tal y como esta se ha venido interpretando en los países más desarrollados, y se muestra cómo dichos conceptos admiten una diversidad de modelos de articulación de información sobre desempeño y decisiones. A partir de aquí, en el capítulo se analiza cómo la realidad institucional y económica de América Latina demanda un modelo propio de PBD. Para ello, se tratan las diferencias de contexto y necesidades de los países de la región respecto de los países más desarrollados, y se culmina con una serie de propuestas sobre los elementos que compondrían dicho modelo.

EL PRESUPUESTO BASADO EN DESEMPEÑO EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

Historia de un concepto

Muchos gobiernos han manifestado en los últimos años su intención de desarrollar un sistema de presupuesto por resultados (PPR) o basado en desempeño.¹ Algunos declaran haber cumplido ya este objetivo. A primera vista, vincular el presupuesto a los resultados en la aplicación de los recursos públicos es una idea poderosa, que apela al sentido común de la ciudadanía y las autoridades políticas. ¿Cómo podría concebirse un presupuesto indiferente al destino de sus recursos? Sin embargo, más allá de los discursos y las intuiciones, no existe total claridad sobre qué es realmente un PBD, ya que este concepto se aplica a iniciativas y reformas que tienen notorias diferencias.

Aunque algunas de las ideas subyacentes al PBD pueden encontrarse ya representadas en técnicas presupuestarias precedentes, como la del presupuesto por programas (PPP), el concepto mismo recién surgió en la década de 1990 en la práctica y la literatura sobre la materia. El primer país que parece haber utilizado y aplicado el concepto en su actual acepción ha sido Finlandia, precisamente a comienzos de la década mencionada. Allí se empleó este término para definir

¹ A lo largo de esta sección se utiliza el concepto de presupuesto basado en desempeño (PBD) para englobar una serie de términos similares que se encuentran en la literatura especializada y en las formulaciones de política pública, como “presupuesto por resultados”, “presupuesto por desempeño” o “presupuesto para resultados”. Esta generalización, ya anticipada en el capítulo introductorio, busca simplificar la exposición, reconociendo que la diversidad taxonómica no siempre refleja diferencias conceptuales. No obstante, para prevenir confusiones, se ha escogido el más amplio de los términos disponibles.

una reforma que modificó la presentación de los presupuestos en conjunto con la flexibilización del manejo de los gastos operacionales de los organismos públicos. Iniciativas similares, aunque bajo otros nombres, fueron impulsadas poco después por Nueva Zelanda y Canadá (OCDE, 1995). En el caso de Estados Unidos, este concepto aparece aludido en la ley sobre resultados y desempeño del gobierno, llamada *Government Performance and Results Act (GPRA)*, de 2003, cuando se procura relacionar los planes de desempeño de las agencias del gobierno federal con su presupuesto² (GAO, 1997). Sin embargo, antes de que la compleja estructura de la GPRA pudiera articularse, el concepto de presupuesto por resultados (PPR) ya se utilizaba para motivar reformas en organismos federales y estados.³

En el ámbito internacional, la noción de PBD fue recogida y popularizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y las Naciones Unidas a mediados de la década de 1990. La OCDE publicó en 1995 el libro *Budgeting for Results*, donde Allen Schick revisa una serie de experiencias de reforma presupuestaria en países desarrollados en las que destaca el mayor foco en resultados (Schick, 1995). Por su parte, las Naciones Unidas emplearon este concepto en 1997 para calificar un ambicioso proyecto de transformación de su propio sistema presupuestario con el propósito de vincular insumos, productos y resultados a través de matrices de marcos lógicos (Abraszewski et al., 1999).

La experiencia de los países

Desde la primera mitad de la década de 1990 muchos países desarrollados impulsaron reformas e iniciativas para vincular presupuesto y desempeño. Las experiencias más conocidas al respecto son las de Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y Suecia. En estas experiencias, la vinculación entre presupuesto y desempeño o resultados se expresa a través de lo siguiente:

- La generación masiva y sistematizada de información sobre el desempeño, en la forma de indicadores, y diferentes tipos de evaluaciones ex ante y ex post.

² La legislación no previó un mecanismo concreto para generar este vínculo, y en cambio anticipó una serie de experiencias piloto en organismos, las que deberían llevar a un diseño más preciso para el gobierno federal.

³ Por ejemplo, Friedman (1995) utiliza conceptos similares (*outcome based budgeting*) para referirse a formas de orientar las decisiones presupuestarias al logro de resultados en organismos de gobiernos estatales y locales que prestan servicios sociales a niños y familias.

- La vinculación entre recursos y desempeño a través de mecanismos semiestructurados, como la definición de documentos marco, la elaboración de convenios de desempeño y la suscripción de contratos entre ministerios y agencias en los cuales se especifican compromisos y metas para el logro de resultados.
- La devolución de la autoridad financiera a los entes gestores, expresada en la estructuración de presupuestos más agregados y facultades para reasignar fondos entre usos alternativos y entre años presupuestarios.
- La adecuación de la contabilidad pública, que debe pasar de una de base de caja a una de base devengado.
- El uso de información sobre desempeño para la rendición de cuentas acerca de la gestión de las instituciones públicas.

Como resultado de estos esfuerzos, muchos países agregaron información sobre el desempeño en sus informes presupuestarios. De acuerdo con un informe de la OCDE, a mediados de la década de 2000, alrededor de las tres cuartas partes de sus países miembros incluía información no financiera en la documentación presupuestaria, y un número similar de países contenía indicadores y evaluaciones (OCDE, 2007e).

Estos avances resultaron de diversas rondas de reforma, que en varios países se prolongaron por 10 años o más. Dichas reformas implicaron no solo generar más información sobre desempeño, sino también adecuar el proceso presupuestario, incluidas la propia estructura y las clasificaciones del presupuesto público. Aun así, la capacidad para integrar información de desempeño en el proceso presupuestario, particularmente en las negociaciones entre el Ministerio de Finanzas y los ministerios sectoriales, era todavía limitada y el avance del proceso estaba muy marcado por el involucramiento del Ministerio mencionado (OCDE, 2007e, capítulo 3).

El desarrollo del PBD en países desarrollados no fue un fenómeno aislado, sino que formó parte de un proceso de reforma más amplio guiado por el enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NGP), que se describe en el capítulo 1. Como allí se señala, este concepto adquiere prominencia como el elemento necesario para completar la cadena autonomía-rendición de cuentas-asignación de recursos. Por eso, no es sorprendente que los sistemas de PBD se hayan desarrollado en paralelo con sistemas de evaluación del desempeño programático e institucional, y que en varios países aparezcan liderados desde el centro político del gobierno más que desde los ministerios de Finanzas. En tales casos, la evolución del sistema de PBD no necesariamente ocupa un papel central en la agenda de reformas, sino que aparece como un ajuste funcional a cambios más estructurales en la organización del gobierno y la distribución de responsabilidades.

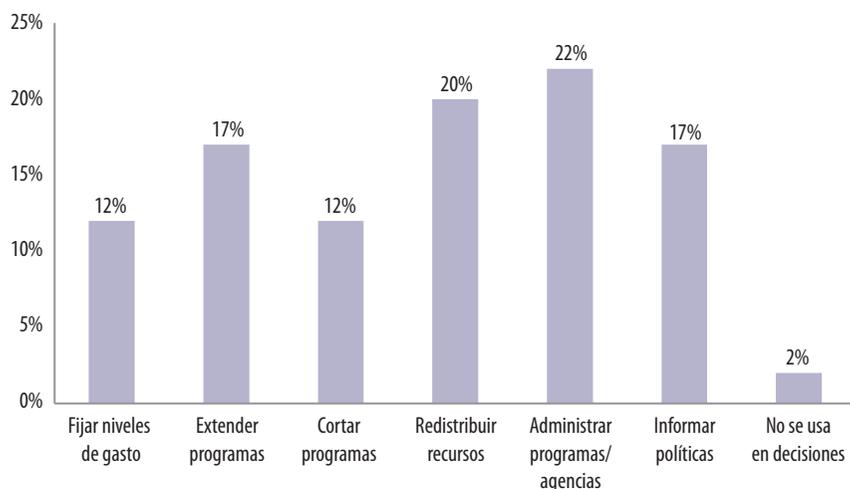
Pese a la popularidad del concepto en el mundo desarrollado, a mediados de la década de 2000 en solo una minoría de los países de la OCDE (12%) los ministerios del gasto utilizaban la información de desempeño para decisiones presupuestarias duras, como fijar los niveles de gasto o reducir programas (Currstine, 2005). Mucho más común era en cambio utilizar esta información para administrar programas o agencias (gráfico 4.1). Esta dicotomía en el uso de la información sobre desempeño para apoyar la gestión de los organismos destinada a ordenar la administración del presupuesto parece haberse acentuado en el contexto de la crisis económica que comenzó en 2008, cuando los gobiernos han debido aplicar severos ajustes fiscales. En tales circunstancias, muchos gobiernos han recurrido a otros mecanismos de apoyo para las decisiones presupuestarias, como las revisiones comprehensivas de gastos.

Definiciones del concepto

En los 15 años transcurridos desde el surgimiento de las primeras nociones sobre la materia, se han propuesto muchas definiciones para el concepto de PBD. Pese a ello, aún se encuentran muchos estudios y documentos oficiales que critican la ausencia de una definición precisa del concepto.

GRÁFICO 4.1

CÓMO SE UTILIZA LA INFORMACIÓN SOBRE DESEMPEÑO POR PARTE DE LOS MINISTERIOS DEL GASTO
(respuestas múltiples, en porcentaje)



En 2007, tres organismos internacionales publicaron estudios que presentan avances en las definiciones en esta área. En el primero de ellos, Robinson (2007:1), del Fondo Monetario Internacional (FMI), define el PBD como:

Los mecanismos de financiamiento público y los procesos diseñados para fortalecer el vínculo entre la entrega de recursos y los resultados (productos e impactos) a través del uso sistemático de información formal sobre desempeño, con el objetivo de mejorar la eficiencia distributiva y técnica del gasto público.

La OCDE (2007e:20), que ha venido abordando el tema desde hace más de una década, en su última publicación reitera su definición de PBD de 2005 y la describe como: “Una forma de presupuestación que vincula los fondos asignados con resultados medibles”.

Por su parte, Shah y Shen (2007:143), en un libro editado por el Instituto del Banco Mundial, definen al PBD como:

El sistema de presupuestación que presenta el propósito y los objetivos para los que se requieren los fondos, los costos de los programas y actividades asociadas para alcanzar esos objetivos, y los productos o servicios que se van a producir bajo cada programa.

Como puede apreciarse, cada una de estas definiciones pone el acento en puntos distintos de la vinculación entre presupuesto y resultados. Mientras que desde el Banco Mundial se enfatiza la relación lógica entre propósitos, objetivos, productos y recursos sin incursionar en los procesos de toma de decisiones, Robinson parte del objetivo de adecuar la asignación de recursos públicos para lograr mayores niveles de eficiencia pública. Por su parte, la OCDE coloca como elemento central el proceso presupuestario, aunque deja algo más ambigua la intencionalidad del sistema.

Esta diversidad de definiciones pone en evidencia la existencia de distintas versiones de PBD, que van desde aquellas que enfatizan el uso de la información con fines de presentación hasta las que vinculan de modo directo y automático actividad o resultados con financiamiento. Sin embargo, en lo que todas estas definiciones y experiencias coinciden es en la diferenciación respecto de prácticas presupuestarias incrementalistas, que no toman mayormente en cuenta el destino o la eficiencia en el uso de los recursos, y las técnicas tradicionales de presupuesto por programas (PPP), que trataron de reflejarlas en una estructura demasiado rígida.

De esta manera, el uso de términos más genéricos para referirse a la oleada de reformas de los últimos 15 años puede ser necesario para dar cuenta de

un enfoque que busca más flexibilidad, pragmatismo y sensibilidad al contexto económico-institucional de los países.

Variedad de visiones y aplicaciones

Vale en este punto detenerse en la variedad de visiones y aplicaciones prácticas posibles del concepto de PPR. Tal diversidad puede arrojar luces sobre el tipo de necesidades que enfrentan los países, el marco económico e institucional dentro del que se intenta resolverlas y la forma en que los gobiernos articulan sus respuestas.

Mientras todas las definiciones y aplicaciones de presupuesto basado en resultados (PBR) suponen un vínculo entre información sobre resultados y desempeño por un lado y el proceso presupuestario por el otro, las divergencias se producen en dos dimensiones: i) cómo se vincula la información sobre desempeño con el proceso presupuestario, y ii) qué perspectiva temporal asume dicha información.

El vínculo entre información de desempeño y el proceso presupuestario puede ser activo o pasivo, según si se espera que sean los propios actores y mecanismos de dicho proceso los que integren la información o que el vínculo se establezca desde fuera del proceso presupuestario, quizás en la expectativa de generar un clima favorable a una mayor eficiencia en la asignación de recursos. Si a la vez se considera que el vínculo activo puede ser más o menos directo, pueden identificarse tres opciones básicas:

1. *Vínculo presentacional.* La información sobre desempeño se presenta juntamente con el presupuesto al Poder Legislativo, a los medios de opinión pública y a la ciudadanía, como una forma de ilustrar los resultados que en general se espera obtener o que se han obtenido en el pasado.
2. *Vínculo condicional.* La información sobre desempeño se integra a los procesos de toma de decisiones a través de una vinculación directa o mecánica, mediante fórmulas matemáticas, para determinar con precisión las asignaciones presupuestarias.
3. *Vínculo indirecto o contextual.* La información de desempeño es utilizada para informar las decisiones presupuestarias en conjunto con otros factores, como las prioridades de política, la disponibilidad de recursos o los compromisos de mejoramiento institucional, entre otros.

Estas tres opciones corresponden aproximadamente a las tres categorías de PPR propuestas por OCDE (2007e) y Curristine, Lonti y Joumard (2008).

Por su parte, la perspectiva temporal de la información sobre desempeño puede ser de dos tipos:

1. Hacia adelante (*forward-looking*) o *ex ante*, cuando se refiere a los desempeños esperados en un futuro (posiblemente en el año fiscal para el que se están asignando los recursos en el presupuesto).
2. Hacia atrás (*backward-looking*) o *ex post*, cuando se refiere a desempeños pretéritos, ya sea los que han tenido lugar durante la ejecución del presupuesto en curso o durante presupuestos pasados.

Las dos dimensiones mencionadas pueden combinarse para ilustrar el abanico completo de opciones que se abren para la conceptualización de un sistema de presupuesto ligado al desempeño. Las seis combinaciones que resultan y que se representan en el cuadro 4.1 pueden considerarse como una primera tipología de sistemas de PBD.

Cuando el presupuesto se presenta acompañado de información sobre el desempeño esperado de los programas públicos en el futuro hablamos de un PBD *promocional*, pues el principal papel de la información parece ser el de generar expectativas positivas (antes que compromisos sólidos) sobre los resultados de la gestión pública. Esta es una modalidad muy común en los países que han tendido a poner el acento en los indicadores de desempeño como principal valor agregado por el nuevo sistema.

Por su parte, cuando la información sobre desempeño se refiere a la ejecución del actual presupuesto o sus precedentes, hablamos de presupuesto *demostrativo*, puesto que el esfuerzo está orientado a mostrar resultados concretos, aunque no se sepa cómo se produjeron esos resultados. Esta modalidad de presentación es común en ejercicios voluntarios de rendición de cuentas en los cuales puede no contarse con definiciones previas sobre resultados esperados o metas.

Aunque en principio los sistemas de relación presentacional entre presupuestos y desempeño puedan involucrar un amplio espectro de tipos de información,

CUADRO 4.1

TIPOLOGÍA DE LOS SISTEMAS DE PRESUPUESTOS LIGADOS AL DESEMPEÑO O A RESULTADOS

Perspectiva temporal de la información	Vínculo entre información y presupuesto		
	Presentacional	Integrada a toma de decisiones	
		Directo (mecánico)	Indirecto (analítico)
Ex ante	Promocional	Normativo	Programático
Ex post	Demostrativo	Retributivo	Inquisitivo

Fuente: Elaboración propia, basada en OCDE (2007e).

estos han tendido en la práctica a concentrarse en indicadores de desempeño, eventualmente apoyados por definiciones estratégicas de objetivos institucionales.

En un extremo opuesto se ubican los sistemas de PBD que establecen un vínculo directo, mecánico o condicional entre recursos asignados y resultados de la gestión. Cuando este vínculo se establece respecto de resultados *ex ante* hablamos de un sistema *normativo*, mientras que cuando se establece *ex post* nos referimos a un sistema *retributivo*.

El sistema *normativo* aplica valores (precios) estandarizados a los servicios que el Estado se propone ofrecer, ya sea como una forma de reconocer sus costos reales o para contenerlos. Este sistema tiene como uno de sus antecedentes el mecanismo de formulación de presupuestos bajo regímenes de planificación centralizada, en cuyo caso las restricciones financieras fiscales no eran una preocupación fundamental. Muchos de los países que utilizaron esos sistemas en el pasado han continuado la búsqueda de normas presupuestarias con el objeto de relacionarlas con resultados finales. Esta modalidad de presupuestación normativa también se observa en la realidad actual de países desarrollados, cuando la autoridad presupuestaria busca imponer ciertos estándares de costo o servicio presupuestando en base a ellos. Sin embargo, el carácter *ex ante* de esta relación significa que el presupuesto puede ejecutarse de manera distinta a lo programado, debido a que existen límites de gasto, cambios de prioridades o problemas en la capacidad de ejecución.

En contraste, el sistema *retributivo* cumple con ejecutar el gasto automáticamente en función de los resultados obtenidos, como si se estuviera pagando por servicios prestados en base a un precio establecido. Por eso, un sistema de esta índole puede llegar a tener muchas similitudes con la forma en que operan los presupuestos en las empresas privadas, cuyo énfasis está puesto más en la programación de la caja que en la asignación de recursos o las limitaciones de los mismos. En el ámbito público, este sistema es común en relación con el cumplimiento de derechos adquiridos por parte de la ciudadanía, que están respaldados por legislación permanente, como es el caso de los sistemas de seguridad social, aunque aquí el desempeño se mida más bien en función de productos o servicios que de resultados o impacto. En tales casos, la discrecionalidad de las autoridades presupuestarias es mínima, a tal punto que en muchos países este tipo de asignaciones se excluye de la discusión presupuestaria o no es votado por la Legislatura.

Los sistemas normativo y retributivo enfrentan importantes desafíos para su aplicación práctica. Estos desafíos no solo provienen de las restricciones financieras propias de las finanzas públicas, que son difíciles de compatibilizar con la naturaleza abierta de las asignaciones de gasto bajo estos modelos, sino también de la dificultad para estandarizar los desempeños, y —dentro de estos— los resultados más finalistas de la gestión pública en presencia de mandatos complejos

y múltiples, como se comentó en el capítulo 1. Dado que al mismo tiempo estos mandatos tienen un origen político, resulta difícil esperar que la asignación de recursos pueda regirse solo por relaciones mecánicas.

Una vinculación más indirecta y razonada entre presupuestos e información sobre desempeño ofrece la posibilidad de evitar estas dificultades. Esta puede establecerse ex ante, a través de una formulación programática que tome en cuenta las múltiples dimensiones del desempeño institucional, o ex post, reconociendo los efectos del conjunto de logros de gestión institucional sobre la capacidad para cumplir los objetivos de una institución.

El sistema *programático* puede denominarse también presupuesto *para* el desempeño, en la medida en que explicita la manera en que se espera avanzar en el logro de objetivos estratégicos. Ello requiere un diálogo entre el conjunto de los actores interesados en la gestión de una institución —incluida la autoridad presupuestaria— para entender cómo se articularán insumos, procesos y productos para el logro de resultados. De esta manera, un presupuesto programático puede visualizarse como un marco presupuestario asociado a una canasta de resultados esperados. Sin embargo, como este ejercicio se prepara ex ante, las consecuencias de un desempeño distinto del esperado no son fáciles de determinar.

En cambio, bajo un sistema *inquisitivo* o *por* desempeño, la asignación de recursos se realiza sobre la base de un juicio sobre el desempeño efectivo de una institución o de un área de gasto particular de esta, aun cuando no exista un marco de referencia previamente acordado con la misma. Para formar ese juicio, la autoridad puede considerar varias dimensiones de la gestión institucional y recurrir a diferentes fuentes de información: estándares generales, sistemas de monitoreo y evaluación, opiniones externas y/o también puede apoyarse en criterios suprainstitucionales, como la generación de economías para el Estado. Todos estos elementos hacen que el ejercicio de generación y análisis de la información se parezca a una auditoría, aun cuando deba estar sujeto a las limitaciones temporales propias del presupuesto.

Un sistema presupuestario inquisitivo tiene dificultades evidentes para generar incentivos para una gestión efectiva, dado el desconocimiento de los gestores respecto de los parámetros con los que serán juzgados y de los métodos que se utilizarán para ello. No obstante, este tipo de modelos sí permite que las autoridades respondan a presiones externas en pos de una mayor eficiencia o del ahorro. Los programas de revisión comprehensiva del gasto que algunos países han impulsado en respuesta a la gran recesión iniciada en 2008 se adecuan en buena medida a esta lógica.

Las modalidades de PBD recién descritas son por cierto construcciones conceptuales que quizá no se observen como estructuras monolíticas en la práctica. Si se observa el cuadro 4.1, se podrán ver combinaciones verticales u horizontales

de las mismas. Las combinaciones verticales son las que vinculan información ex ante y ex post. Esta combinación puede ser necesaria para reducir los costos de transacción del proceso presupuestario y para fortalecer la consistencia y los incentivos del sistema. En el caso de las modalidades presentacionales, esto significa informar sobre el desempeño pasado en base a indicadores y metas identificadas en el ejercicio presupuestario anterior, o bien ejercicios de evaluación, aun cuando no exista un vínculo entre esa información y las decisiones presupuestarias. Por su parte, la integración de la información ex ante y ex post a modalidades de vinculación mecánica entre presupuesto y resultados simplificará todavía más el sistema, aun a costa de transformar el presupuesto público en un sistema de control y pago de servicios, lo cual aumentaría considerablemente su rigidez. Por último, la integración vertical de sistemas de vinculación indirecta fortalecerá la lógica contractual del sistema, elevando la capacidad de alinear incentivos.

Por su parte, las combinaciones horizontales posiblemente den cuenta de las diferencias en los programas y gestión pública entre sectores. Así, por ejemplo, es posible que ciertos servicios públicos altamente estandarizados, garantizados por ley, como las pensiones, los subsidios sociales y la educación, puedan financiarse a través de fórmulas presupuestarias, mientras que otros servicios complejos requerirán una aproximación más flexible, comprehensiva y analítica, como la que permiten los modelos programático e inquisitivo.

Sin embargo, el hecho de que exista un abanico de combinaciones posibles de los sistemas propuestos no quiere decir que todos los países los mezclen de la misma forma; más bien, lo que tiende a dominar es alguna de ellas, según el contexto institucional y económico que las enmarca.

Modelos alternativos

Las diferencias en la institucionalidad pública inciden no solo sobre la relación entre información de desempeño y decisiones presupuestarias, sino también en la forma en que se articulan los actores clave del proceso presupuestario al interior del Ejecutivo, en particular el centro de gobierno (generalmente el Ministerio de Finanzas) y los ministerios y organismos sectoriales en el proceso de formulación y ejecución del presupuesto.

De este modo, las experiencias concretas de PBD muestran un grado distinto de centralización de las decisiones, y diferencias en los mecanismos de articulación entre el nivel central, los ministerios sectoriales y las agencias ejecutoras. Ello lleva a identificar cuatro configuraciones o *modelos* dominantes de PBD en los países desarrollados.

Un primer modelo, que podemos tipificar como *neogerencial* se centra en la responsabilidad de los entes gestores. En este modelo, que caracteriza especialmente

la experiencia de los países nórdicos, el presupuesto cumple el rol de entregar un marco general, con amplias flexibilidades para la gestión institucional, y exige a cambio la rendición de cuentas por los resultados obtenidos. En este modelo, el PBD se entiende como un marco destinado a facilitar la operación de los entes gestores, que descansa en buena medida en la motivación y las capacidades de estos últimos para el logro de resultados. Aquí el objetivo fundamental es dejar que los administradores administren, y la información de desempeño se utiliza para informar acerca de esa gestión y rendir cuentas por sus resultados.

Un segundo modelo corresponde al esquema *contractualizado*, que está representado fundamentalmente por Nueva Zelanda. En este modelo, se hace una clara distinción entre las responsabilidades políticas radicadas en los ministerios y la responsabilidad operativa localizada en las agencias ejecutivas. Las primeras están expresadas en la forma de resultados esperados y las segundas en la forma de volúmenes y estándares de producción de servicios. Bajo este esquema, los ministros *compran* a las agencias los servicios que requieren para alcanzar los resultados que han comprometido con las asignaciones presupuestarias. El PBD se refleja aquí en la suscripción de contratos en los que se exponen los servicios convenidos y los aportes presupuestarios y su posterior aplicación. Estos contratos tienden a vincular desempeño y recursos de manera más bien indirecta, dada la diversidad de dimensiones de desempeño posibles y la necesidad de preservar cierta flexibilidad en la gestión presupuestaria. No obstante, la integración de las perspectivas *ex ante* y *ex post* es fundamental para asegurar la relevancia de los contratos o convenios.

Un tercer modelo, que podemos definir como de *agente-principal*, mantiene buena parte del poder de decisión sobre el presupuesto en el nivel central y este es administrado con el objetivo de incidir sobre el comportamiento de las instituciones gubernamentales a través de sistemas de monitoreo y evaluación, y la administración de incentivos y sanciones. En este modelo, que se aplica fundamentalmente en el Reino Unido, el PBD se traduce en administrar información e incentivos con el objeto de modelar el comportamiento de los entes gestores para lograr los resultados esperados. A diferencia del modelo neogestionario, lo que aquí se busca es hacer que los administradores administren de una determinada manera. Esto puede llevar a un uso más intensivo de las relaciones mecánicas entre productos y presupuestos, aunque la complejidad de las funciones y las restricciones presupuestarias dificultan su generalización.

Finalmente, cabe identificar lo que podemos calificar como un modelo *departamentalizado*, que descansa en la responsabilidad política y la capacidad directiva de los ministerios. En este modelo, el monitoreo y la evaluación constituyen esencialmente un mecanismo de retroalimentación que se ajusta a las necesidades específicas de cada departamento o ministerio, dejando que estos definan la

forma en que incidirán sobre los gestores. El presupuesto se administra aquí en grandes bloques departamentales (*envelopes*), y los ministerios cuentan con una amplia facultad para administrarlos con el propósito de lograr las metas de política establecidas. En este caso, la lógica del modelo es dejar a los ministerios conducir sus áreas de responsabilidad. Un buen ejemplo de su aplicación es el de Australia. En este modelo, la evaluación puede llegar a tener un papel fundamental, dado el mayor equilibrio cognoscitivo entre las partes involucradas, lo que permite que ambas puedan extraer un mayor valor agregado y articular su diálogo en torno a sus hallazgos y recomendaciones.

Así, puede apreciarse que no existe una sola manera de estructurar un sistema de PBD en las experiencias de los países desarrollados, sino que más bien existen múltiples modalidades posibles. La elección entre estas alternativas está en buena medida determinada por la estructura institucional del país y la cultura organizacional prevaleciente en el sector público. Un corolario de la revisión de estos modelos es que, al momento de diseñar un PBD, deben considerarse las instituciones y la cultura institucional en que se implantará. De no tomarse en cuenta estos factores, es probable que la experiencia se transforme en una tarea extremadamente difícil, con pobres efectos y baja sostenibilidad.

HACIA UN MODELO ADECUADO A LA REALIDAD DE AMÉRICA LATINA

Factores condicionantes estructurales y marco estratégico

En América Latina el concepto de PBD o PPR no solo llegó considerablemente más tarde, sino que con motivaciones distintas a las de los países desarrollados. Entre las motivaciones más citadas se cuentan la necesidad de elevar el impacto de las políticas públicas sobre el desarrollo y reducir la corrupción. En función de estas motivaciones, muchos países de la región se encuentran actualmente comprometidos a impulsar reformas para hacer sus presupuestos más transparentes y efectivos.

Para tener éxito, estas reformas no pueden apoyarse solamente en la experiencia de los países avanzados, sino que deben responder a las necesidades, desafíos, limitaciones y capacidades propias de los Estados de la región. Algunos datos centrales de este contexto se presentan en el cuadro 4.2.

Los elementos del cuadro 4.2 pueden agruparse en torno a cinco condicionantes estructurales de un sistema de PBD en América Latina:

1. *Las brechas financieras.* Como se ha destacado en el capítulo 3, los Estados de América Latina enfrentan necesidades muy superiores a las de los países

CUADRO 4.2

CONTEXTO DE REFORMA DE LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS EN PAÍSES DESARROLLADOS Y AMÉRICA LATINA

	América Latina	Países desarrollados
Régimen político dominante	Presidencial	Parlamentario
Tradición administrativa	Patrimonialista	Burocrática
Tamaño del Estado (gasto público/PIB)	22%	45%
Dependencia de recursos naturales (participación en ingresos fiscales)	15%	2%
Incidencia de la pobreza	23%	7%
Adultos mayores/población en edad de trabajar	9%	36%
Transparencia (lugar promedio en el <i>ranking</i> internacional de Transparencia Internacional)	69	23
Presión para el cambio	Necesidades del desarrollo	Crisis del Estado burocrático
Desafío estratégico	Legitimidad, confianza	Efectividad
Objetivos centrales	Reducir la pobreza y la desigualdad, elevar la competitividad, aumentar la transparencia y la regularidad	Mantener estándares de servicio, cumplir compromisos, responder a necesidades individuales
Medios	Crear gerentes públicos y profesionalizar el servicio civil	Empoderar a los gerentes públicos
Requisito	Gobernabilidad, motivación, generación de competencias, disponibilidad y calidad de datos	Responsabilidad, rendición de cuentas
Procesos de decisión clave	Planificación Presupuestación Aprobación de cambios legales	Contratos internos Planes departamentales Acuerdos internacionales

Fuente: Elaboración propia.

avanzados, debido a su menor nivel de desarrollo y a las altas desigualdades sociales prevalecientes. Para responder a estas necesidades, los Estados cuentan con menos recursos que los países desarrollados, no solo en términos absolutos, sino también relativos al tamaño de su economía. Estas brechas

se agravan como producto de la volatilidad fiscal, la que resulta tanto de la mayor dependencia de los ingresos fiscales de las rentas de los recursos naturales no renovables como de la vulnerabilidad de sus economías a shocks externos. Esta volatilidad pone en peligro la continuidad que requieren las políticas públicas para surtir efecto, así como también la sostenibilidad de los compromisos que subyacen a los presupuestos públicos. Desarrollar sistemas efectivos de PBD en América Latina requiere tomar en cuenta la suficiencia y estabilidad del financiamiento público.

2. *La sustancia de la gestión pública.* Debido a las necesidades asociadas al desarrollo y las limitaciones de recursos, las políticas públicas en América Latina tienden a enfatizar su carácter transformador sobre la economía y la sociedad. Esto se expresa presupuestariamente en una mayor incidencia de la inversión pública y de programas de desarrollo social, en contraste con el mayor énfasis de los países avanzados en la prestación de servicios. Esta diferencia influye sobre la relevancia de ciertos instrumentos de gestión pública y financiera. Así, mientras los indicadores pueden ser más relevantes en los países avanzados para responder a la necesidad de monitorear el desempeño del Estado en la prestación regular y masiva de servicios, en América Latina se requieren más bien instrumentos que ayuden a priorizar proyectos y programas, y a verificar su impacto económico y social, como el análisis de costo-beneficio y la evaluación de programas públicos. El mayor énfasis de los países de América Latina en la capacidad transformadora de las políticas públicas explica también la importancia que asumen los planes de desarrollo en la orientación de los recursos públicos, en contraste con los países avanzados, que tienden a descansar más en una gestión pública descentralizada.
3. *Las capacidades de gestión.* Los países de América Latina cuentan con Estados preburocráticos, que no llegaron a construir sistemas profesionalizados de servicio civil ni una estructura organizacional con la formalidad de los países avanzados. En parte por esta razón, muchos Estados de la región se caracterizan por la existencia de elevados niveles de corrupción y clientelismo, que no son sino la expresión más extrema del peso de una administración pública informal, que transita al margen de las regulaciones y las jerarquías institucionales. Estos elementos afectan tres factores clave para el desarrollo de sistemas de PBD: la motivación de los funcionarios y organismos públicos para el logro de resultados, las competencias para desarrollar una gestión eficaz y la capacidad para cumplir con los compromisos y metas contraídos en el curso del proceso presupuestario. Para tener éxito, un sistema eficaz de PBD debe ser capaz de reconocer estas limitaciones y contribuir a crear motivaciones, capacidades y responsabilidad allí donde sea necesario.

4. *El sistema político.* Todos los países de América Latina cuentan con regímenes políticos presidenciales, en contraste con los países desarrollados, donde prevalecen los regímenes parlamentarios. Esto se traduce en una mayor separación entre el Ejecutivo y la Legislatura, una mayor probabilidad de gobiernos con minorías parlamentarias y poderes ejecutivos que tienden a estar organizados en torno a la figura presidencial en lugar de hacerlo en torno a un gabinete de gobierno. Esta situación eleva la politización al interior del Ejecutivo, incrementa el riesgo de confrontación política y favorece el clientelismo como mecanismo de cohesión. Por eso, los Estados de los países de América Latina han estado tradicionalmente más protegidos del escrutinio público y en su funcionamiento no se refleja la diferenciación entre gobierno y administración pública que es característica de muchos países avanzados. Estos factores relevan la importancia de la transparencia, la apertura al escrutinio público y el diálogo con la Legislatura y la sociedad civil como factores de cambio en la perspectiva de un sistema presupuestario orientado a los resultados. Asimismo, el peso de la autoridad presidencial y la preeminencia que en muchos países asume el Ministerio de Finanzas como soporte de esa autoridad les permiten a estas autoridades ejercer un liderazgo más nítido en este tipo de reformas.
5. *La tradición administrativa.* Todos los países de América Latina son herederos de una tradición administrativa franco-ibérica, enmarcada en los principios del derecho positivo, que pone gran énfasis en la legislación y los reglamentos como mecanismo de regulación de la gestión pública. La corrupción, el clientelismo y la informalidad, lejos de cuestionar la validez de este enfoque, lo han retroalimentado, impulsando nuevas y más detalladas regulaciones así como también alentando la multiplicación de organismos y procedimientos para velar por su cumplimiento. Esta cultura de regulación y control contrasta con la cultura más finalista y gerencial que impera en muchos de los países que han liderado las reformas en el mundo desarrollado. Del mismo modo, el presidencialismo y la endémica escasez de recursos han generado Estados mucho más centralizados en su estructura de decisiones, de tal modo que los ministerios de Finanzas y de la Presidencia tienden a asumir un papel todavía más central, gravitante en la articulación de las políticas de gobierno.

Estos factores condicionantes estructurales proveen los elementos necesarios para elaborar un marco estratégico para el desarrollo de sistemas de PBD en América Latina. Este marco estratégico se ilustra en el gráfico 4.2, donde aparecen las principales limitaciones y oportunidades, así como también los principales requisitos y riesgos para la construcción de dichos sistemas, en comparación con la experiencia de países más desarrollados.

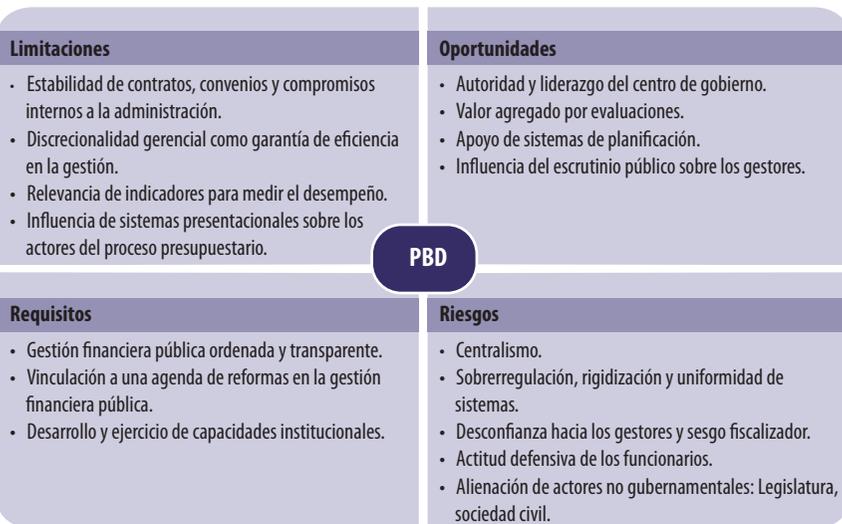
Así, por ejemplo, las condiciones estructurales en que se desenvuelve la gestión pública en América Latina limitan la relevancia, estabilidad y efectividad de algunas estrategias e instrumentos que han sido centrales a las reformas en muchos países avanzados. Tal es el caso de los indicadores de desempeño, la flexibilización administrativa, los contratos y convenios de desempeño y los esquemas presentacionales de vinculación entre presupuestos y desempeño.

No obstante, los países de la región cuentan con algunas oportunidades que no han estado generalmente presentes en la experiencia de los países más desarrollados. Entre ellas cabe considerar la influencia del centro de gobierno y el potencial articulador de los planes de desarrollo. Asimismo, las evaluaciones ofrecen un mayor potencial para agregar valor a la toma de decisiones, dado el mayor énfasis del gasto público en inversiones y programas sociales, mientras que la apertura al escrutinio público puede convertirse en un importante incentivo para la gestión en una administración pública tradicionalmente aislada de la ciudadanía.

Algunas debilidades estructurales de la gestión pública en América Latina sugieren, por su parte, que la aplicación de sistemas de PBD será más efectiva si forma parte de una agenda más amplia de fortalecimiento de la gestión financiera pública, capaz de elevar el volumen y la estabilidad de los recursos públicos, así

GRÁFICO 4.2

MARCO ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO DE SISTEMAS EFECTIVOS DE PRESUPUESTO BASADO EN DESEMPEÑO EN AMÉRICA LATINA



como también la transparencia en su utilización. Del mismo modo, la tradición de centralismo, desconfianza y control en las administraciones públicas sugiere que la evolución de los sistemas presupuestarios vaya acompañada por el desarrollo de capacidades de gestión y su ejercicio práctico.

Finalmente, estos procesos de reforma deben ser conscientes de los riesgos que enfrentan, y diseñar estrategias para mitigarlos. El principal riesgo a este respecto está dado por el peso de la cultura institucional de las administraciones públicas, que se caracteriza por el centralismo y la desconfianza. Estos elementos pueden imponer un sello regulatorio y fiscalizador que puede terminar alienando no solo a los funcionarios, sino también a los actores no gubernamentales del proceso.

Del presupuesto basado en desempeño a los presupuestos para el desarrollo

El marco estratégico del gráfico 4.2 sugiere que lo que los países de América Latina requieren es algo más que una selección de buenas prácticas en presupuestación aplicadas en otros países. Tanto las características del proceso presupuestario como la noción de desempeño parecen adoptar en América Latina dimensiones distintas en el contexto de las limitaciones, oportunidades, requerimientos y riesgos de los países de la región.

Esto sugiere que, aun dentro del marco general del PBD, es posible definir ciertas opciones metodológicas capaces de responder de mejor manera a las necesidades y desafíos específicos de los países de América Latina en este campo. Del mismo modo en que diversos países avanzados han desarrollado modalidades específicas de PBD, lo propio puede hacerse para América Latina, identificando las opciones más apropiadas para vincular información sobre desempeño y presupuestos, la perspectiva más útil para considerar la información sobre desempeño y la forma de articular a los actores del proceso presupuestario que mejor se adapten al contexto político, institucional y económico de los presupuestos públicos en la región.

Desde esta perspectiva, creemos que un modelo más desarrollista de PBD, que asuma el papel transformador de las políticas públicas que se espera en economías y sociedades emergentes, y que reconozca las limitaciones y riesgos de los Estados preburocráticos, pero que incorpore el desafío de superarlos, puede ser el más apropiado para la región. Con el objeto de distinguir con mayor claridad este modelo y elaborar sus requerimientos y alternativas de instrumentación, proponemos el concepto de presupuesto para el logro de resultados de desarrollo (PPRD).

En particular, proponemos definir el PPRD como una modalidad de presupuestación basada en el desempeño que abarca el *conjunto de instrumentos, metodologías y procesos que permiten utilizar sistemáticamente información sobre*

desempeño en el ciclo presupuestario con el objeto de maximizar el impacto de las políticas públicas sobre el desarrollo económico y social.

Esta definición busca reflejar una serie de opciones conceptuales y metodológicas que emergen de la realidad de América Latina, entre ellas:

- Entender al presupuesto como un proceso de decisiones estructurado en una serie de etapas sucesivas antes que como un documento o un acto legislativo. En tal contexto, las decisiones presupuestarias abarcan más que la distribución de fondos públicos, para extenderse a las normas sobre su uso y a la forma en que se ejecutan los mismos.
- Distinguir entre desempeño institucional y resultados de desarrollo, para reflejar en el primero la cadena de generación de valor en el sector público y reconocer una jerarquía en esa cadena: procesos, productos y resultados.
- Identificar el desarrollo económico y social como el objetivo central de las políticas públicas en países emergentes.
- Valorizar el uso de la información de desempeño para alimentar decisiones de política antes que la información en sí misma.
- Resaltar la importancia de la coherencia intertemporal del análisis del desempeño y de las decisiones presupuestarias, vinculando las perspectivas ex ante y ex post.
- Enfatizar que el proceso de transformación de recursos fiscales en resultados de desarrollo involucra a múltiples actores, entre los cuales se incluyen no solo el centro de gobierno y la Legislatura, sino también los entes gestores de políticas, programas y proyectos públicos.
- Reconocer al presupuesto como parte de un sistema más amplio de gestión financiera, que puede requerir ciertas condiciones previas o formar parte de un proceso más amplio de reformas para elevar su impacto sobre la efectividad de las políticas públicas.

Esta definición puede sistematizarse identificando cuatro pilares del modelo de PPRD:

1. *Información sobre desempeño.* La existencia de información sobre desempeño es esencial para un sistema de PPRD. Sin embargo, no da lo mismo el tipo de información de que se trate. En particular, para que la información sea útil a las decisiones presupuestarias se requiere que sea relevante, confiable y oportuna. En otras palabras, se trata de que la información sea capaz de responder a las preguntas que se formulan en la toma de decisiones presupuestarias

y que esté disponible en el momento que se la requiera. Dado que el presupuesto está estructurado como un ciclo recurrente, la información debe generarse con regularidad, como parte de los propios procesos de gestión, de tal manera de reducir costos y motivar a los actores clave en su generación. Asimismo, dado que las preguntas más relevantes para las políticas públicas en un contexto de desarrollo se refieren a los efectos de proyectos y programas, la información debe extenderse a la evaluación, de manera de proveer evidencia sólida para la toma de decisiones. Al unir este conjunto de elementos podemos concluir que, para que la información sobre desempeño alimente efectivamente a las decisiones presupuestarias, debe estructurarse en la forma de sistemas de monitoreo y evaluación que abarquen todo el espectro de políticas públicas sostenido por el presupuesto. Estos sistemas deben ser capaces de incorporar perspectivas ex ante y ex post para fortalecer la consistencia intertemporal de las políticas públicas y las decisiones presupuestarias, así como también para reducir los costos de transacción del sistema. Esto significa monitorear y evaluar desempeños efectivos (ex post) sobre la base de objetivos, indicadores y metas definidos ex ante.

2. *Uso de la información en decisiones presupuestarias.* Disponer de buena información sobre desempeño es una condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo de un sistema de PPRD. Además, es necesario que la información se utilice como un aporte para la toma de decisiones en cada una de las etapas del ciclo presupuestario. Esto puede requerir una profunda adecuación de los procesos de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto. En la etapa de aprobación, por ejemplo, se requiere que la información sobre desempeño se incorpore a las negociaciones entre el Ministerio de Finanzas y los ministerios del Gasto; en la aprobación, dicha información debe ser suministrada a los parlamentarios en forma accesible, en tanto que durante la ejecución los gestores deben generar y sistematizar información actualizada sobre los avances en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el presupuesto. Por último, la etapa de evaluación requiere que se cuente con evidencia sobre los desempeños, resultados que deben ser equivalentes en calidad y oportunidad a la ejecución financiera de los presupuestos. Para incorporar la información sobre desempeño a las decisiones presupuestarias puede que se deban adecuar la propia estructura y las clasificaciones presupuestarias, de modo de poder establecer una relación más directa entre la información económico-contable y la información sobre desempeño.
3. *Motivación en la gestión para resultados.* Un error común de quienes conducen procesos de reforma presupuestaria es el de sobrestimar el papel del centro

de gobierno en la materialización de estas iniciativas. El verdadero desempeño de las políticas públicas en términos de la satisfacción de las necesidades de la comunidad no lo determinan el Ministerio de Finanzas ni la Jefatura de Gobierno, sino los ministerios y organismos que ejecutan los programas públicos. Aun si la asignación de recursos en el presupuesto es eficiente y responde a las prioridades de la ciudadanía, estos recursos tienen que ser aplicados en la forma de políticas, programas y proyectos a través de una multiplicidad de instituciones. Para avanzar en el logro de resultados de desarrollo se requiere que la gestión de las instituciones públicas esté orientada a ese objetivo. Esto no se logra por la vía de leyes, de instrucciones o de un espíritu de servicio, sino por la motivación de los organismos públicos, quienes los dirigen y quienes los integran. Para ello, un sistema de PPRD requiere alinear la estructura de incentivos, económicos y no económicos, que operan sobre estos actores de la gestión pública. Uno de los incentivos más poderosos en países con una larga tradición de enclaustramiento estatal es la apertura al escrutinio ciudadano sobre el cumplimiento de compromisos y metas de gestión. Más que una amenaza, esta apertura debe ser vista como una oportunidad de reconocimiento para funcionarios que se han desempeñado tradicionalmente en un ambiente de alienación, con respecto a los aportes concretos de su trabajo.

4. *Competencias, condiciones e instrumentos para una gestión orientada al logro de resultados.* La motivación sin duda crea las condiciones para contribuir al logro de resultados de desarrollo desde las instituciones públicas, pero sus logros efectivos dependen de la posibilidad de contar con los medios para hacerlo. Un sistema de PPRD requiere que los organismos públicos cuenten con capacidades, condiciones e instrumentos para lograr los resultados que comprometen. En países desarrollados, el foco a este respecto ha estado puesto en otorgar a los gestores poder y flexibilidad a cambio de la rendición de cuentas. En países emergentes con estados preburocráticos, la profesionalización de la administración y el apoyo de los medios tecnológicos pueden ser tanto o más importantes. Sin embargo, más allá de acceder a estos medios, las propias instituciones deben contar con la capacidad para diagnosticar sus fortalezas y debilidades, y organizar el uso de sus recursos para poder identificar y cumplir los compromisos. Esto sugiere que para un modelo de PPRD pueden ser necesarios la planificación estratégica u otros sistemas de priorización y programación institucional a nivel de los organismos públicos.

Los cuatro pilares propuestos apuntan a articular de modo coherente información sobre desempeño y decisiones en cada etapa del proceso presupuestario,

convocando a los diversos actores del mismo, desde el ámbito de sus propias competencias. Sin embargo, la viabilidad y sostenibilidad de esta estructura depende de la solidez del sistema básico de administración financiera en que se apoya. En efecto, las decisiones, compromisos y acciones de los diversos actores que participan del proceso presupuestario requieren sistemas transparentes, predecibles y estables de generación, distribución y aplicación de los recursos públicos. En otras palabras, cada vez que hablamos de *decisiones* presupuestarias debemos ser conscientes de la necesidad de que el sistema de administración financiera permita que estas decisiones se cumplan. Este requerimiento básico puede haber estado asegurado en muchos países avanzados que lideraron el movimiento hacia un PBD, pero puede que no se cumpla en muchos países latinoamericanos.⁴

Los elementos básicos de un sistema de administración financiera pública pueden desprenderse de la discusión del capítulo 2, e incluyen: i) un presupuesto comprensivo, capaz de reflejar el conjunto de transacciones del gobierno y de sus organismos que responden a la política fiscal; ii) la clasificación de estas transacciones en base a una contabilidad presupuestaria homogénea y racional; iii) una articulación institucional de la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto; iv) una estabilidad de los marcos presupuestarios en el transcurso del año fiscal y la disponibilidad oportuna de fondos para su ejecución, y v) el respeto y el control del cumplimiento de las normas para la ejecución del presupuesto.

Pese a que se trata de principios básicos de racionalidad presupuestaria, muchas veces no se cumplen en países en desarrollo y emergentes. En el capítulo 3 se han presentado una serie de ejemplos de las anomalías que a este respecto se observan en América Latina, como los gastos extrapresupuestarios, la inconsistencia contable, una sustancial subejecución o sobrejecución de los presupuestos aprobados, presupuestación recurrente, reformulación del presupuesto mediante el control de la caja fiscal, deuda flotante y débiles sistemas de auditoría financiera y administrativa.

La importancia de las normas básicas de administración financiera pública para dar viabilidad a experiencias más avanzadas de gestión y PBD no ha pasado

⁴ Es importante distinguir entre una administración financiera ordenada y eficiente y la disciplina fiscal. Como se comentó en el capítulo 2, las funciones macroeconómicas del presupuesto pueden cumplirse a costa de debilitar las funciones institucionales y gerenciales del mismo. Ello ocurre, por ejemplo, cuando el presupuesto está sujeto a continuos ajustes durante su ejecución, o cuando el manejo de la caja fiscal es más importante que los presupuestos vigentes. En tales casos, los acuerdos, compromisos y metas que vinculan presupuestos y gestión se verán fuertemente debilitados, así como también el proceso legislativo para la aprobación del presupuesto.

inadvertida para quienes han seguido y apoyado estas reformas en América Latina.⁵ Pese a ello, muchos países se embarcan en agendas de reforma de segunda y tercera generación antes de haber resuelto problemas de primera generación. Es común que, al poco andar, estas iniciativas se vean postergadas por la necesidad de responder a demandas urgentes, o que la credibilidad de los nuevos sistemas se vea erosionada por la prevalencia de viejos problemas.

La necesidad de cumplir con condiciones básicas de buena administración financiera para sostener un sistema de PPRD no significa que se deba seguir una estricta lógica secuencial que postergue avances en la vinculación entre desempeño y presupuestos hasta que se resuelvan todas las deficiencias existentes. En lugar de ello, la implantación de un sistema de PPRD puede concebirse como parte de una estrategia más amplia de reformas, que incluya intervenciones para fortalecer la administración financiera básica.

Así como en la base del sistema de PPRD es preciso que existan condiciones básicas de buena administración financiera pública, por encima de los pilares de dicho sistema se requiere contar con una clara identificación de objetivos, prioridades y metas estratégicas para la acción del conjunto del gobierno. Esto es necesario para identificar los resultados de desarrollo que se busca alcanzar con el sistema, así como también para alinear los procesos que apoyan a cada pilar. Particularmente, en el caso de la información de desempeño, son estos objetivos estratégicos los que permiten articular la evidencia y las hipótesis de las políticas que los vinculan con la gestión pública y los presupuestos.

Los objetivos, prioridades y metas de desarrollo que orientan las políticas públicas difícilmente puedan surgir del proceso presupuestario mismo. En general, el presupuesto tiene su foco inmediato en el año fiscal y debe responder a las orientaciones de la política fiscal macroeconómica. Esto impone necesariamente un sesgo de corto plazo y economicista al proceso. En su lugar, las metas estratégicas deben surgir de procesos políticos que interpreten los mandatos y prioridades de la ciudadanía, convocando al conjunto de los actores de las políticas públicas.

Para este efecto, puede recurrirse a planes o estrategias de desarrollo, a la planificación estratégica a nivel de gobierno o a metas de desarrollo de largo plazo. Estos mecanismos pueden corresponder a procesos que engloban al conjunto

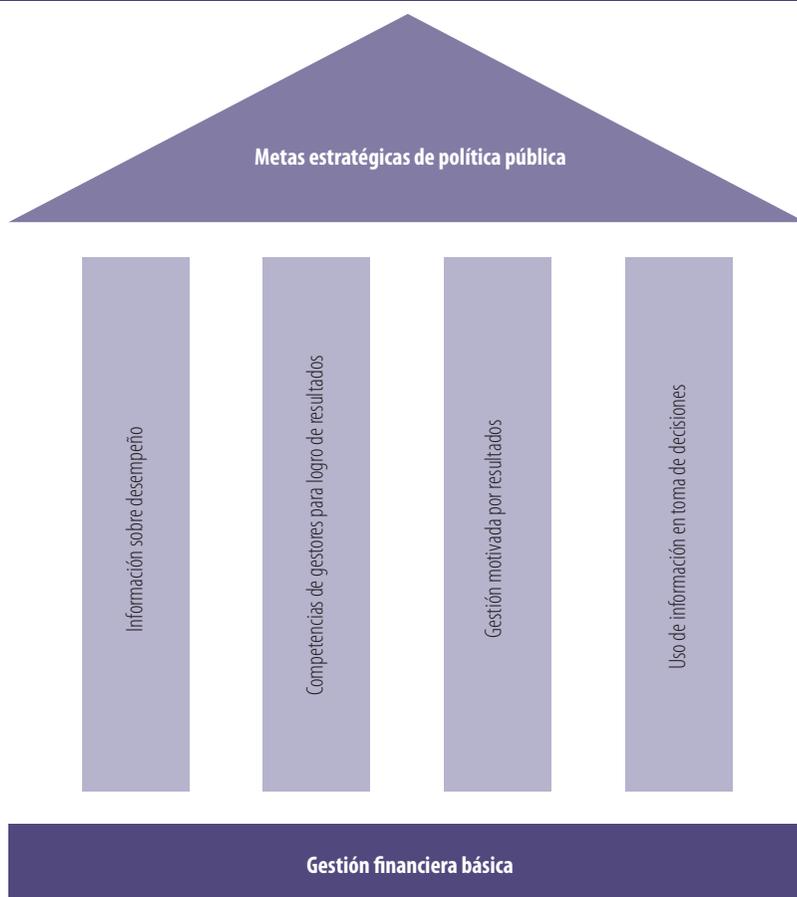
⁵ Schick (1998) invita a los políticos y funcionarios a focalizarse en los procesos básicos de gestión pública antes de emprender reformas más audaces. García López y García Moreno (2010) ilustran cómo estos elementos se articulan en el sistema de evaluación de gestión para resultados de desarrollo de PRODEV, del BID, y Filc y Scartascini (2012) los incluyen entre las condiciones para implantar sistemas de presupuestos por resultados en América Latina.

de las políticas públicas (como en los planes de desarrollo); concentrarse en algunos grandes sectores (como las estrategias de reducción de la pobreza que han sido promovidas durante muchos años por el Banco Mundial, o las estrategias de competitividad); enfatizar su capacidad para convocar a una amplia variedad de actores (como los pactos económico-sociales), o concentrarse en la identificación de unas pocas metas de desarrollo que movilicen los recursos públicos y privados (como las metas de desarrollo del milenio).

El esquema 4.1 representa la arquitectura propuesta para los sistemas de PPRD en América Latina. Esta arquitectura no debe considerarse como un modelo

ESQUEMA 4.1

ARQUITECTURA DE UN SISTEMA DE PPRD EN AMÉRICA LATINA



rígido, sino más bien como una pauta para ayudar a identificar las fortalezas y debilidades de los países en su capacidad para informar las decisiones presupuestarias con el objeto de orientarlas al logro de resultados de desarrollo. Ello permitiría guiar sus intervenciones de política, medir sus avances en el tiempo y aplicar herramientas concretas de información, presupuestación y gestión.

Como una manera de contribuir al esfuerzo para desarrollar los sistemas de PPRD en América Latina, demostrar la forma concreta que estos pueden tomar e ilustrar la variedad de opciones disponibles para los diseñadores de política, en la última parte de este libro se explora el instrumental metodológico y organizacional disponible para cada componente.

¿Qué no es un presupuesto para el logro de resultados de desarrollo (PPRD)?

Una manera de facilitar la comprensión del modelo de PPRD aquí propuesto es contrastarlo con sus alternativas, o en otras palabras, tener claro qué no es un PPRD. Esta diferenciación puede hacerse, en primer lugar, respecto de algunas visiones simplistas sobre este concepto. Así, por ejemplo, se tiende a pensar más en general que presupuestar para resultados o desempeño significa condicionar directamente las asignaciones presupuestarias al logro de ciertas metas de gestión establecidas a través de indicadores. Sin embargo, este concepto es inadecuado por las siguientes razones:

- a. Desconoce las limitaciones de los indicadores y la existencia de otros instrumentos para indagar y conocer el desempeño, así como la base esencialmente política del presupuesto.
- b. Ignora que lo que interesa en la elaboración del presupuesto es qué se hará con los recursos en el próximo año fiscal, por lo que la información de qué es lo que ocurrió en el pasado, a través de un condicionamiento estricto de las asignaciones presupuestarias al desempeño pasado en la forma de cumplimiento de metas, si bien es importante, no es determinante del futuro.⁶
- c. Reduce las decisiones involucradas en el proceso presupuestario a la mera asignación de recursos, cuando en dicho proceso es posible generar una

⁶ Aun cuando lo que se pueda hacer con los recursos debe tomar en consideración el desempeño pasado, este no siempre es un buen predictor del desempeño futuro. Existen múltiples experiencias de mejoras en el diseño y en la administración de programas públicos que han tenido efectos sustanciales en el logro de sus metas y han representado una contribución a las políticas de que forman parte.

serie de directrices, factores condicionantes y estímulos para los programas y organismos públicos. Esto incluye el establecimiento de condiciones para ejecutar programas y suscribir compromisos, explícitos o implícitos, sobre cómo utilizar los recursos.⁷

De este modo, vincular las asignaciones de recursos para determinados programas o acciones solo al desempeño pasado de sus administradores, medidos por indicadores, significaría no solo desconocer la prioridad que los objetivos de dicho programa puedan tener para el gobierno y la ciudadanía, sino castigar a sus beneficiarios por las falencias de sus administradores, sin dar soluciones a los problemas o necesidades que los justificaron.

El PPRD tampoco es un presupuesto que vaya acompañado de indicadores u otra información sobre resultados. Si bien dicha información puede considerarse útil por razones de transparencia o para fortalecer el presupuesto como un instrumento de rendición de cuentas, el PPRD requiere utilizar la información de desempeño en el proceso de decisión presupuestaria.

De esta manera, presupuestar para el logro de resultados de desarrollo significa estructurar un proceso presupuestario capaz de integrar información sobre resultados, pasados y futuros o esperados, a las decisiones involucradas en su formulación y ejecución.

El PPRD puede contrastarse con las prácticas y técnicas tradicionales para la elaboración de un presupuesto, esto es: las prácticas incrementalistas, las técnicas del presupuesto por programas (PPP) y el presupuesto de base cero (PBC).⁸

El PPRD comparte con el PPP y el PBC el objetivo de lograr una mayor eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos, pero difiere del segundo en cuanto a que su punto de referencia no lo constituyen los niveles de producción o actividad, sino los objetivos perseguidos por las políticas públicas. En este sentido, el PPRD parecería aproximarse al PBC, cuyo objetivo también es elevar la eficacia en el logro de objetivos de política, y además comparte con este la necesidad de contar con objetivos claros y priorizados. Sin embargo, el PPRD adopta una posición sustancialmente más realista con respecto al proceso de elaboración de un presupuesto, reconociendo que, más que un proceso científico o histórico, este constituye un juego repetitivo, que debe acomodarse en un calendario estrecho,

⁷ En algunos países de América Latina, como Chile, Colombia y Uruguay, estas directrices tienen una expresión formal en la propia ley de presupuestos, en la forma de artículos, glosas o legislación complementaria.

⁸ Para una revisión de estos conceptos, véase Robinson (2007), capítulo 1.

que no es separable de su pasado inmediato y que, para ser realmente efectivo, requiere negociaciones y acuerdos.

Por último, el PPRD no es un intento por colonizar la gestión pública desde el presupuesto. Esta sospecha puede surgir al incluirse los últimos dos pilares —motivación y medios para gestionar para el logro de resultados— que corresponden a características de la gestión pública que exceden el ámbito del presupuesto. No obstante, estos pilares se han incluido para argumentar en el sentido opuesto. En efecto, mientras que la gestión pública puede orientarse al logro de resultados aun cuando el presupuesto se estructure en torno a otros criterios, una aplicación efectiva del PPRD no depende solo de lo que se hace en el ámbito del presupuesto sino de la medida en que este se articule exitosamente con la gestión pública.

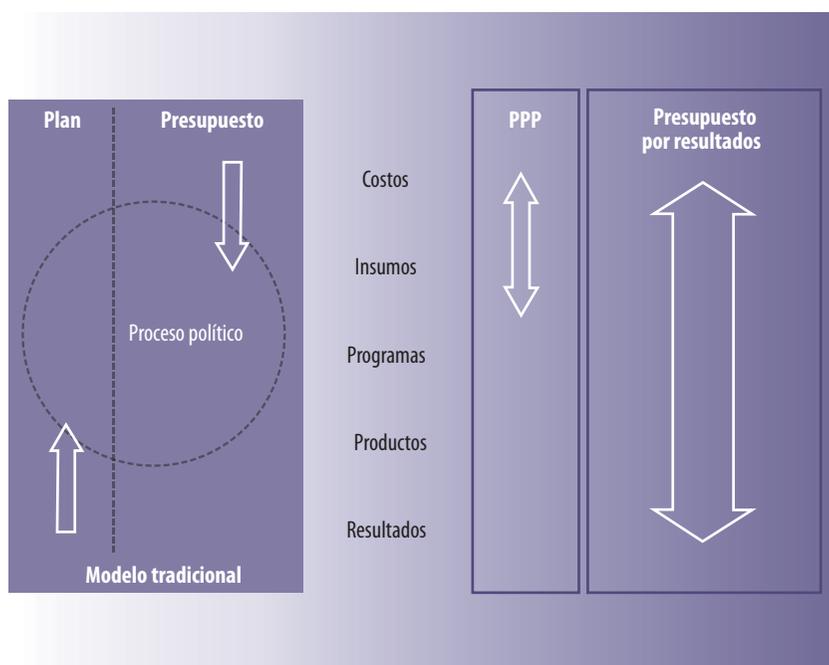
El PPRD y las bases del proceso presupuestario

Sobre la base de la discusión anterior, podemos concluir que el PPRD se apoya en dos características esenciales del instrumento presupuestario, y en buena medida las explota. La primera es que el presupuesto, si bien debe responder a prioridades y compromisos programáticos definidos políticamente, asigna recursos a organizaciones y programas, que corresponden a los vehículos técnico-institucionales para lograr resultados. Como se ilustra en el esquema 4.2, el PPRD aspira a recorrer toda la cadena que vincula los insumos financieros con los resultados de la gestión pública, y así llenaría el espacio que tradicionalmente se dejaba abierto de forma implícita al proceso político para vincular planes y presupuestos, situando su énfasis en la capacidad para incidir sobre el funcionamiento de instituciones y programas, sin intentar incursionar en un terreno fundamentalmente político.

En segundo lugar, el PPRD se apoya en la característica del presupuesto como un juego repetitivo, estructurado en torno a un ciclo fiscal anual. En este juego, todos los años se encuentran más o menos los mismos actores, para negociar y tomar decisiones sobre el presupuesto del año entrante, en los mismos plazos y el mismo marco de normas e instrucciones para su ejecución. Entonces, el PPRD busca intervenir sobre las reglas, los instrumentos, los procesos, la información y las prácticas, y por lo tanto en los contenidos de este proceso, de modo que los incentivos y el aprendizaje inherente a un juego repetitivo permitan lograr mejores resultados. Esto hace que el PPRD involucre un proceso gradual y acumulativo de mejora. Por esta misma razón, para tener un impacto real, el PPRD requiere persistencia y sistematicidad.

ESQUEMA 4.2

PPRD: INSUMOS FINANCIEROS PARA RESULTADOS DE DESARROLLO



Fuente: Elaboración propia.

CONCLUSIONES

El creciente interés por el desempeño del sector público en los últimos años ha generado una revolución tecnológica que se expresa en instrumentos y aplicaciones diversas. Los gobiernos de distintos países, tanto del mundo desarrollado como de América Latina, declaran que llevan adelante un sistema de PBD por el simple hecho de que utilizan alguna de dichas aplicaciones.

En América Latina, el concepto de PBD no solo ha llegado considerablemente más tarde que en los países desarrollados, sino que, además, lo ha hecho en un contexto muy diferente. Estas diferencias se relacionan con el rezago de los países de la región en la construcción de las instituciones propias del Estado burocrático; la regulación más detallada de la gestión financiera de las agencias u organizaciones públicas; la desconfianza hacia los gestores y los usuarios de los servicios públicos, y la alta volatilidad de los presupuestos institucionales.

Esto sugiere que los países de América Latina tienen una gran oportunidad para mejorar en materia de eficiencia, eficacia y transparencia de las políticas y sus acciones, pero también deja en evidencia que dichos países parten de una posición de vulnerabilidad, lo que genera dificultades para introducir innovaciones que permitan aprovechar dichas oportunidades. Por eso, en muchos casos, los avances incipientes o las agendas de reforma bien intencionadas experimentan importantes retrocesos en el camino.

Luego de revisar la variedad de definiciones que exhibe la literatura especializada, así como también estudiar los modelos que se han aplicado en la práctica en los países más avanzados, se concluye que América Latina requiere una modalidad más desarrollista de PBD, que reconozca el papel transformador que se espera de las políticas públicas en las economías y sociedades en transición. A este modelo lo llamamos presupuesto para el logro de resultados de desarrollo (PPRD), y lo definimos como el conjunto de instrumentos, metodologías y procesos que permiten utilizar sistemáticamente información sobre el desempeño en el ciclo presupuestario, con el objeto de maximizar el impacto de las políticas públicas sobre el desarrollo económico y social.

En concreto, este modelo se articula sobre cuatro pilares: i) información sobre el desempeño, estructurada en la forma de sistemas de monitoreo y evaluación capaces de generar información relevante, confiable y oportuna para la toma de decisiones; ii) un uso activo de la información en la toma de decisiones presupuestarias, para lo cual pueden adecuarse los procesos mismos de decisión y las clasificaciones y tabulaciones presupuestarias; iii) un sistema de incentivos, económicos y no económicos, que orienten la gestión de los organismos públicos hacia el logro de resultados, y iv) la generación de competencias, condiciones e instrumentos para una gestión orientada al logro de resultados en los organismos y servicios públicos, con el apoyo de procesos de planificación estratégica institucional.

Para que pueda operar efectivamente, un modelo de PPRD debe apoyarse en un sistema básico de administración financiera comprehensivo, estable y honesto, así como también ordenarse a partir de una clara identificación de objetivos, prioridades y metas estratégicas para las políticas públicas, y permitir alinear los procesos que apoyan a cada pilar.

CAPÍTULO 5

Presupuesto y desempeño en América Latina

INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior se examinaron el concepto de presupuesto basado en desempeño (PBD), sus orígenes, fundamentos, modalidades e implementación en casos concretos de países desarrollados. Asimismo, se trataron los factores condicionantes y desafíos de este tipo de sistemas en América Latina, y se propuso un modelo que busca reflejar de mejor manera las orientaciones de las políticas públicas, la estructura institucional y las capacidades existentes en los Estados de la región. En este capítulo se aplica este enfoque al análisis de la situación actual de América Latina en su proceso de implementación de sistemas de PBD.

Para este efecto, en la primera sección se utiliza la arquitectura del modelo de presupuesto para el logro de resultados de desarrollo (PPRD) propuesto en el capítulo anterior a fin de analizar la situación de América Latina, con información recientemente recopilada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En la sección siguiente se propone una clasificación de los países de la región según su nivel de implementación de sistemas de PPRD, y se culmina con un análisis más detallado de la experiencia de tres de los países más avanzados de la región en esta materia.

AVANCES DE AMÉRICA LATINA EN EL DESARROLLO DE UN SISTEMA DE PPRD

En esta sección se describe la situación de los países de América Latina en el desarrollo de sistemas de PPRD sobre la base de la información recopilada por el BID en los últimos años. La información está organizada en cuatro partes, correspondientes a cada uno de los pilares del modelo de PPRD que se han presentado en el capítulo anterior. Dado que la información del BID es anterior a la construcción de este modelo, el grado de rigurosidad del análisis es limitado. Aun así, se trata del primer análisis sistemático en la materia para el conjunto de países de la región.

Información de desempeño

El primer pilar del modelo de PPRD corresponde a los sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño (SME). En el gráfico 5.1 se detalla el nivel de cobertura de ambos componentes (monitoreo y evaluación) para un grupo de 13 países de América Latina. El nivel de cobertura del SME se determina en base al porcentaje del gasto público para el que se cuenta con información del SME, independientemente de la calidad de dicha información.¹

Brasil y México son los únicos países de la región en los que más de la mitad del gasto público está cubierto por sistemas de monitoreo y evaluación. En el otro extremo, en más de un tercio de los países presentados no se observó actividad significativa en ninguno de los dos componentes de información de desempeño. Por último, cabe notar que existe una mayor prevalencia de sistemas de monitoreo por sobre los de evaluación.

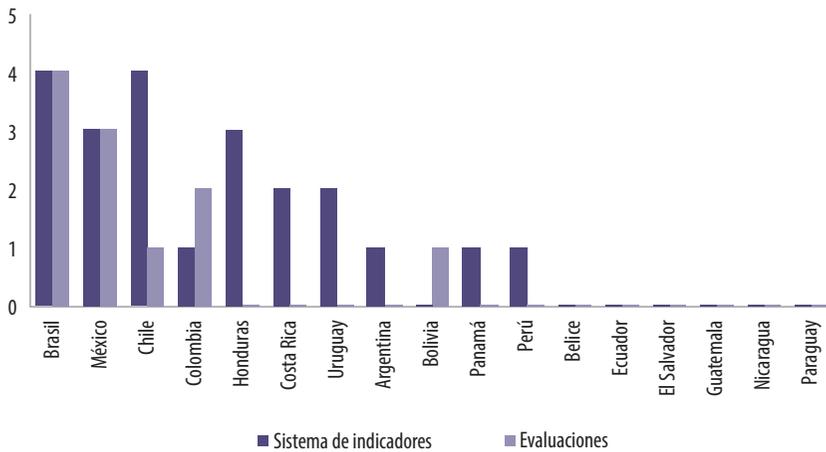
En el capítulo 4 se identifica una serie de atributos que debe tener la información contenida en los SME para aportar a las decisiones que se adoptan en el curso del ciclo presupuestario. Dichos atributos son los de relevancia, confiabilidad y oportunidad. Para cumplir con ellos puede ser necesaria una cierta independencia respecto de la gestión de instituciones y programas.

Verificar y comparar la calidad de los SME de cada país es una tarea difícil porque cada sistema responde a las particularidades de su país. A pesar de ello, el cuadro 5.1 presenta algunos indicadores de calidad de los sistemas de información

¹ La calificación y escala porcentual tienen la siguiente equivalencia: 0 = 0%; 1 = del 1% al 20%; 2 = del 21% al 40%; 3 = del 41% al 60%; 4 = del 61% al 80%; 5 = del 81% al 100%.

GRÁFICO 5.1

NIVEL DE COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE INDICADORES Y DE LAS EVALUACIONES (COMO PORCENTAJE DEL GASTO)



Fuente: Elaboración propia en base a García López y García Moreno (2010).

de desempeño de un grupo de países de América Latina.² Si bien estos indicadores no miden el cumplimiento de los requisitos explicados anteriormente, sí pueden ser considerados como buenas guías de la probabilidad de que los sistemas de información de desempeño tengan la calidad adecuada. En el caso de los sistemas de monitoreo, se indica cuando corresponden a la agregación de los sistemas propios de cada institución y cuándo a sistemas articulados o validados externamente. En el caso de los procesos de evaluación, se constata la existencia de metodologías predefinidas y la disponibilidad de recursos para su realización.

En el cuadro 5.1 se especifica si cada país cuenta o no con el sistema correspondiente o si está en proceso de implementarlo. Así, se constata que solo cinco países de la región se encuentran suficientemente avanzados en la construcción de un SME para el conjunto del sector público (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México). En el caso de las evaluaciones, los países destacados en el cuadro corresponden a aquellos que cuentan con metodologías, recursos para administrarlas y las han aplicado por lo menos al 20% del gasto del gobierno central. Cabe destacar a este respecto que en varios de los países los sistemas de evaluación corresponden a la evaluación social de proyectos de inversión. Estos sistemas, si bien abarcan

² Solo se presenta información de los países que cuentan con sistemas de información de desempeño de acuerdo con los datos del gráfico 5.1.

CUADRO 5.1

COBERTURA DE SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN^a

Países	Sistemas de monitoreo		Evaluaciones	
	Propios	Externos	Metodologías	Recursos
Argentina	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene
Bolivia	No tiene	No tiene	No tiene	En desarrollo
Brasil	En desarrollo	En desarrollo	Sí tiene	Sí tiene
Chile	Sí tiene	En desarrollo	Sí tiene	Sí tiene
Colombia	Sí tiene	No tiene	Sí tiene	Sí tiene
Costa Rica	Sí tiene	Sí tiene	Sí tiene	Sí tiene
Honduras	En desarrollo	No tiene	No tiene	No tiene
México	No tiene	En desarrollo	Sí tiene	Sí tiene
Panamá	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene
Perú	No tiene	No tiene	No tiene	En desarrollo
Uruguay	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene

Fuente: Elaboración propia en base a García López y García Moreno (2010).

^a La clasificación se realizó de acuerdo con la escala cualitativa presentada en García López y García Moreno (2010), en la que los puntajes se asignan de la siguiente forma: 0 = si el requisito no existe o no se cumple; 1 = si el requisito ha sido propuesto formalmente mediante una norma legal, decreto, ley, resolución o proyecto aprobado; 2 = si el requisito se encuentra en su fase inicial de implementación; 3 = si el requisito se encuentra en su fase de desarrollo, es decir: aún no operan todos sus elementos, o no operan en toda su capacidad, o adolece de problemas o debilidades que impiden su buen desempeño; 4 = si el requisito se encuentra operando con todos sus elementos en plena capacidad, pero su desempeño aún puede mejorar; 5 = si el requisito se encuentra operando óptimamente, su desempeño es satisfactorio y se prevé su sostenibilidad. Para calificar los sistemas en el cuadro, los puntajes se tradujeron de la siguiente manera: notas de 0 y 1 = no se cuenta con el indicador; notas de 2 y 3, el indicador se encuentra en desarrollo; y notas de 4 y 5, sí se cuenta con el indicador.

una proporción significativa del gasto público, dado el mayor peso que tiende a asumir la inversión pública en los presupuestos de estos países, no se pueden extender fácilmente a la evaluación de programas, dada la dificultad de parametrizar sus costos y beneficios de modo equivalente.³

De estos antecedentes puede concluirse que en la región hay un grupo de países con un avance importante en el desarrollo de sus SME, mientras que en un número mayor de países el desarrollo de estos sistemas es incipiente o nulo. Aun en el grupo más avanzado, algunos sistemas de monitoreo no cuentan con mecanismos de validación, priorización y estandarización, mientras que en el caso de la evaluación, algunos países la limitan a la evaluación ex ante de proyectos

³ Como se verá más adelante, esto también significa poner un foco en la evaluación ex ante de proyectos.

de inversión. Todo esto lleva a concluir que los países de la región tienen mucho camino por recorrer en la implementación y revisión de la calidad de los sistemas de información de desempeño.

Adecuación del proceso presupuestario

El segundo pilar del modelo de PPRD corresponde a la capacidad del proceso presupuestario para incorporar información sobre desempeño. Como se detalló en el capítulo 4, se requiere que dicha capacidad exista en todas las etapas del proceso presupuestario, desde su programación hasta su evaluación post-ejecutoria.

Para ello se analiza, primero, hasta qué punto se cuenta con marcos financieros de mediano plazo que permitan apoyar la programación presupuestaria. La lógica que subyace a este análisis indica que las instituciones públicas no podrán plantearse metas de desempeño a menos de que cuenten con horizontes de recursos definidos. En caso de que estos no existiesen, sería muy difícil apartarse del horizonte impuesto por el año fiscal, lo cual favorecería el predominio de lógicas incrementalistas.

Los antecedentes recopilados por el BID indican que el 47% de los gobiernos de América Latina ha implementado un marco fiscal de mediano plazo (García López y García Moreno, 2010). Por su parte, otro 29% de los países analizados ya ha iniciado el proceso de implementación de dicho marco fiscal. En otras palabras, en más del 75% de los países estudiados, los gobiernos han procedido a valorar la importancia de preparar un marco fiscal de mediano plazo.

A pesar de los avances en la programación financiera de mediano plazo, muy pocos países de la región han logrado establecer el vínculo entre los marcos de mediano plazo y los presupuestos anuales. El gráfico 5.2 muestra, en una escala cualitativa, cuán articulado está el presupuesto anual con el marco fiscal de mediano plazo (véase la nota del cuadro 5.1). A pesar de que solo cinco países tienen una articulación entre el presupuesto anual y el marco fiscal de mediano plazo (Brasil, Chile, Colombia, México y Nicaragua), se aprecia que en casi dos tercios de ellos el proceso de articulación ya se inició.

García López y García Moreno (2010) exponen algunas causas atribuibles a la aparente desconexión entre los presupuestos anuales y los marcos fiscales a mediano plazo. Dichas causas incluyen las prácticas presupuestarias cortoplacistas, la inexistencia de mandatos que vinculen los recursos públicos con los planes de mediano plazo y la desigual incidencia política entre el plan y el presupuesto. No obstante lo anterior, de acuerdo con una encuesta aplicada posteriormente por el BID, se observó que existe una percepción positiva entre los funcionarios públicos

RECUADRO 5.1**URUGUAY: DE LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN A LA ADECUACIÓN DEL PROCESO PRESUPUESTARIO**

A partir de 2010, Uruguay inició un proceso continuo de construcción y operación de un SME, conducido por la Oficina de Planeación y Presupuestos (OPP) de la Presidencia, en particular en la unidad denominada Área de Gestión y Evaluación (AGEV). En efecto, en el marco de la elaboración del presupuesto quinquenal por programas de gasto 2010-14, la OPP rediseñó el método y los procesos de planificación, y estableció un Sistema de Planificación Estratégica (SPE) que sigue la estructura presupuestaria, vinculando la identificación de objetivos de áreas programáticas, programas presupuestales y unidades ejecutoras con indicadores para monitorear e informar. En 2011, el instrumento de monitoreo se complementó con la evaluación de intervenciones públicas existentes, y así se conformó un SME.

El propósito del SME es alcanzar mayores logros de los objetivos de las políticas, sus proyectos e intervenciones, para satisfacer de mejor forma las necesidades con los recursos disponibles, promoviendo la preocupación por los continuos mejoramientos de la calidad del gasto público. Actualmente el sistema ha elaborado indicadores, y también ha avanzado en la definición de metas como expresión de los compromisos para sus mediciones, práctica esta última aún no del todo consolidada. Por otra parte, el sistema ha desarrollado evaluaciones de intervenciones existentes, bajo el nombre de Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID), utilizando como instrumental metodológico la matriz de marco lógico junto con el desarrollo de un conjunto de tópicos complementarios. En 2013 se lleva a cabo el segundo ciclo de evaluaciones.

La cobertura del SME abarca al gobierno central. Respecto del monitoreo, los indicadores se focalizan en productos, intervenciones y/o programas financiados con la ley de presupuestos. Los indicadores y sus metas son propuestos por los ministerios (incisos) y revisados por la OPP, aun cuando esto no constituye una aprobación. Por otra parte, se evalúan intervenciones que forman parte de la Ley de Presupuestos, de acuerdo con una agenda de evaluaciones de intervenciones públicas elaborada por la OPP³ en conjunción con los ministros o autoridades involucrados.

La información de desempeño proveniente del monitoreo es utilizada para informar al Congreso, a las autoridades del Ejecutivo y a la ciudadanía, y en el caso de las evaluaciones de intervenciones, estas se emplean para apoyar procesos de toma de decisiones en el rediseño de programas, y para el mejoramiento de la gestión y/o de aspectos institucionales. Hasta ahora, los vínculos con el Ministerio de Economía en esta materia no han sido estrechos, por lo que el uso de la información que proviene del SME en procesos de toma de decisiones de recursos públicos es escaso o inexistente.

Para complementar lo anterior, en 2010 se dio un fuerte impulso al proyecto del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), con el cual se inició el diseño de un Banco de Proyectos y la elaboración de una metodología general y cuatro metodologías específicas para los sectores de educación, salud, transporte y vivienda. Ambas líneas de trabajo están finalizadas y en etapa inicial de implementación.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 5.1 (continuación)**URUGUAY: DE LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN A LA ADECUACIÓN DEL PROCESO PRESUPUESTARIO**

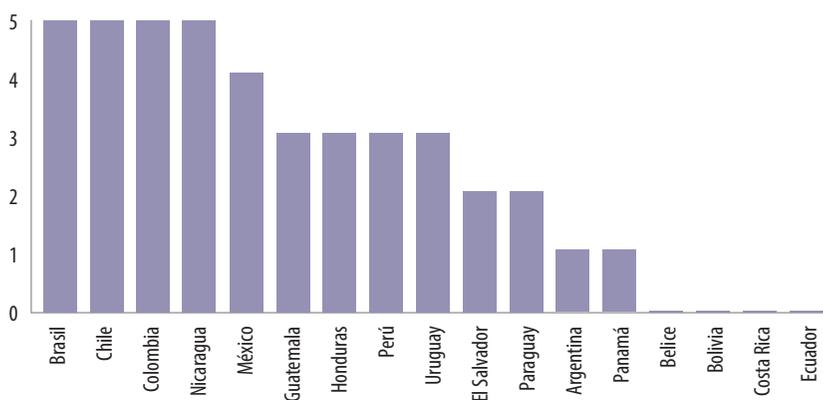
Finalmente, según el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), en 2010 Uruguay se encontraba en el grupo de países con capacidades intermedias en gestión para resultados de desarrollo (GPRD).

Fuente: Elaboración propia.

^aEl artículo 39 de la Ley Nro. 16.736 de 1996, incorporado en 2012, establece que la agenda de evaluación de intervenciones públicas será fijada anualmente por el Poder Ejecutivo a iniciativa de la Oficina de Planeamiento y Presupuestos.

de algunos países de la región con respecto a las mejoras en la relación entre planificación y presupuestación (Santana, 2011). Esto último puede ser un indicador de mayores progresos en esta área en los próximos años.

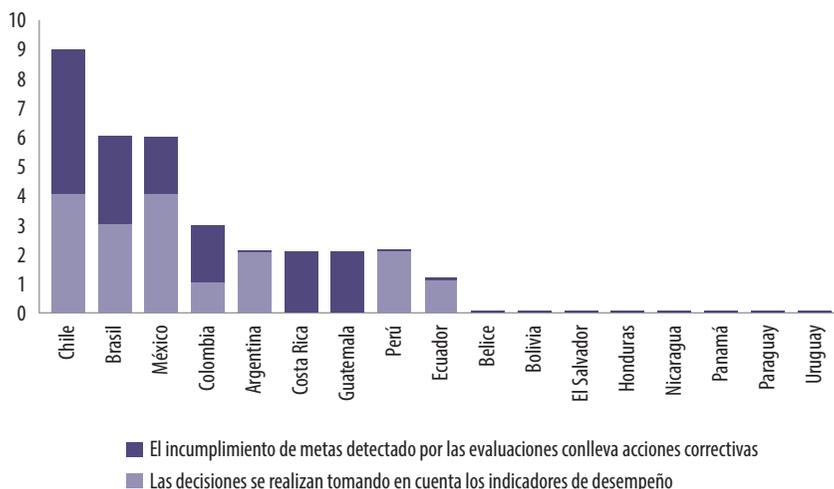
En cuanto al uso de información sobre desempeño en la formulación presupuestaria, el gráfico 5.3 muestra si las decisiones presupuestarias toman en cuenta la información de los indicadores de desempeño y si se toman medidas correctivas ante el incumplimiento de metas detectado por los procesos evaluativos. Ambos casos fueron medidos en escalas cualitativas independientes, las cuales han sido agregadas para su mejor visualización (véase la nota del cuadro 5.1).

GRÁFICO 5.2**ARTICULACIÓN DEL PRESUPUESTO ANUAL CON EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO**

Fuente: Elaboración propia en base a García López y García Moreno (2010).

GRÁFICO 5.3

USO DE LA INFORMACIÓN EN LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA



Fuente: Elaboración propia en base a García López y García Moreno (2010).

La información presentada en el gráfico 5.3 muestra que en casi la mitad de los países analizados no se usa la evidencia sobre el desempeño pasado en la etapa de formulación presupuestaria. Otro grupo de países, correspondientes a un tercio de los analizados, arrojan resultados muy precarios en esta materia. Por último, únicamente tres países (Chile, Brasil y México) obtuvieron una calificación combinada superior a 5.

Una manera complementaria de utilizar la información de desempeño en la formulación presupuestaria puede ser mediante evaluaciones ex ante. La información de estas evaluaciones puede emplearse para priorizar de manera adecuada entre los diferentes programas que compiten por asignaciones presupuestarias. La información recopilada por el BID conduce a las siguientes conclusiones:

- En la mayoría de los países en los cuales se realizan estas evaluaciones, las mismas corresponden a la evaluación ex ante de proyectos de inversión, para lo cual se emplean metodologías de evaluación social de proyectos en base al análisis de costo-beneficio.
- En 13 de los 17 países estudiados se elaboraron evaluaciones ex ante para más del 20% de los proyectos de inversión del gobierno central. En seis de esos países se elaboraron para todos los proyectos.

- En 10 de los 17 países estudiados existe una entidad gubernamental encargada de la evaluación ex ante de proyectos y programas públicos.⁴ En ocho de esos 10 casos dicha entidad tiene como criterio básico la contribución a la consecución de metas del gobierno.⁵
- En ocho de los 17 países estudiados se utilizaron los resultados de evaluaciones ex ante en el proceso presupuestario.⁶

Sobre la base de esta información se puede concluir que en la etapa de formulación presupuestaria de los países de América Latina un número importante de estos utiliza información proveniente de sistemas organizados de evaluación ex ante de proyectos de inversión. Si bien muy pocos países han logrado extender esta práctica a otros componentes del gasto público,⁷ la misma genera una experiencia de rigurosidad en la toma de decisiones presupuestarias que constituye una buena base para su extensión a otros componentes de las políticas públicas y del presupuesto.

Una forma de vincular desempeño y resultados más allá de la formulación presupuestaria la constituyen los contratos y convenios entre ejecutores de programas públicos y las autoridades sectoriales o el centro de gobierno. No obstante, la experiencia en América Latina sobre la utilización de contratos al interior del sector público es muy limitada.

Programar el presupuesto en base a objetivos y formularlo en base a la información pertinente no es suficiente para que este se ejecute de la misma manera. Para ello, se requiere una discusión legislativa del presupuesto que valide y refuerce este vínculo. A este respecto, el capítulo 3 aportó algunos antecedentes sobre las inconsistencias que se generan entre la propuesta del Ejecutivo, el presupuesto aprobado por la Legislatura y el presupuesto ejecutado en algunos países de América Latina. Estas inconsistencias se asocian a la mayor separación de poderes propia de regímenes presidenciales, especialmente cuando estos no cuentan con una mayoría parlamentaria, y a los intentos de reconciliar el papel de la Legislatura con la necesidad de que el Ejecutivo cuente con la autoridad para cumplir con las funciones de estabilización macroeconómica que se espera de la política fiscal. Este conjunto de factores hace que los avances que se logran en la vinculación entre desempeño y presupuestos en la fase de formulación puedan verse debilitados durante la aprobación legislativa del presupuesto. Este problema parece

⁴ Se consideran los países con calificación de 4 o 5 en el tema en cuestión.

⁵ Véase la nota al pie anterior.

⁶ Véase la nota al pie 4.

⁷ Como se observará en la última parte de este capítulo, se trata de Chile, Colombia y México.

ser particularmente importante en el caso de Brasil, debido a los poderes que la Constitución entrega al Congreso de la Unión y a las facultades del Ejecutivo para modificar el presupuesto durante su ejecución (Alston et al., 2009).

De esta manera, puede concluirse que la capacidad de los sistemas presupuestarios de los países de América Latina para incorporar información sobre desempeño en sus instancias de decisión es aún muy limitada. A la habitual inercia del incrementalismo presupuestario se suma en el caso de la región la dinámica de confrontación que tiende a asumir la discusión legislativa del presupuesto bajo regímenes presidenciales con eventuales gobiernos divididos, y la devolución de discrecionalidad al Ejecutivo durante la ejecución presupuestaria, producto de pasadas emergencias fiscales. Aun así, existen algunas excepciones importantes que dan lugar a la esperanza de progreso en el futuro. Una de ellas es el desarrollo de sistemas de evaluación de proyectos de inversión en varios países de la región, que seleccionan y priorizan proyectos para su posterior ejecución presupuestaria. La otra abarca los avances que han logrado unos pocos países, como Chile, Colombia y México, para ajustar gradualmente sus procesos presupuestarios.

Motivación, incentivos y desempeño

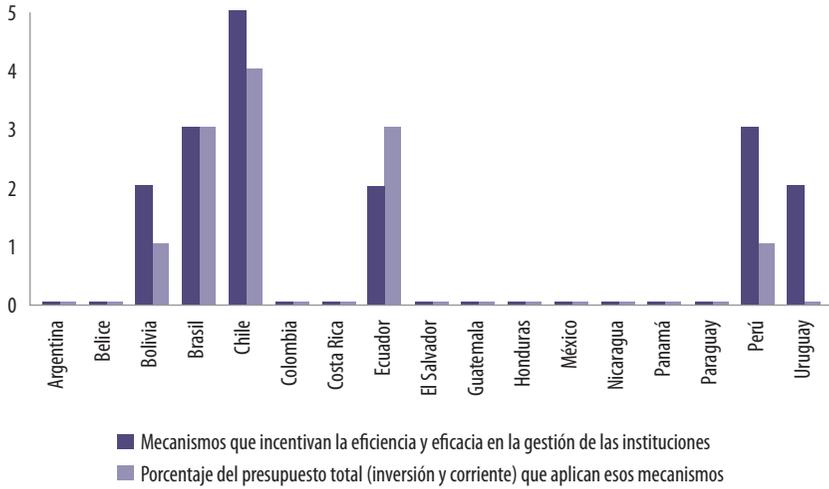
El tercer pilar del modelo de PPRD corresponde a la motivación y a los incentivos para el logro de resultados en las instituciones públicas. A este respecto se analizarán aquí tres dimensiones de la experiencia en América Latina: el desarrollo de sistemas de incentivos para el logro de resultados, la importancia del mérito en la administración de personal y la apertura de los Estados a la ciudadanía, lo cual incluye la difusión de información sobre desempeño.

En lo que se refiere a los incentivos para el logro de resultados durante la ejecución presupuestaria, el gráfico 5.4 muestra que, medido en una escala cualitativa, Chile es el único país de la región que parece haber implementado mecanismos concretos en tal sentido (García López y García Moreno, 2010). Otros cinco países se encuentran en etapas iniciales o de desarrollo de sistemas similares. Esta información coincide con los resultados presentados en una encuesta del BID en la que se reporta un fuerte consenso regional respecto de la falta de avances en la introducción de sistemas de incentivos en el marco presupuestario (Santana, 2011).

En lo que se refiere a los estímulos al personal del sector público, la situación en los países de América Latina no es muy alentadora. En un informe del BID se presentó un índice de mérito para el servicio civil en América Latina (BID, 2006). Los valores de dicho índice se muestran en el gráfico 5.5. En el reporte mencionado se indica que “diferentes países se caracterizan por un grado importante de vulneración del principio de mérito, acompañado de una excesiva informalidad de

GRÁFICO 5.4

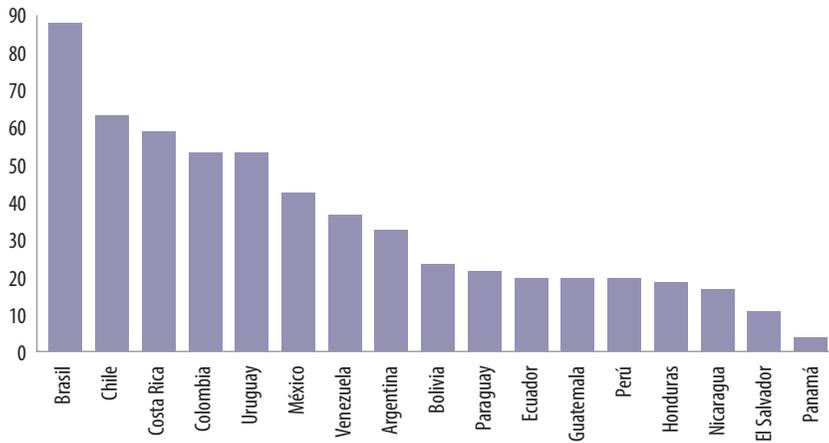
INCENTIVOS PARA LA EFECTIVIDAD DE LA GESTIÓN



Fuente: Elaboración propia en base a García Lopez y García Moreno (2010).

GRÁFICO 5.5

ÍNDICE DE MÉRITO EN EL SECTOR PÚBLICO



Fuente: BID (2006).

estructura, normas y prácticas, lo que conduce a la prevalencia de criterios clientelares en la incorporación al empleo público, la promoción en la carrera y la política de salarios” (BID, 2006:575). A pesar de esto último, se puede destacar que existe una distribución muy polarizada entre los países de la región. Mientras que por un lado el 35% de los países tiene un índice que supera la calificación de 40, en el otro extremo se ubica el 47% de los países con un resultado de menos de la mitad que el del grupo superior (calificación de 20 o menos).

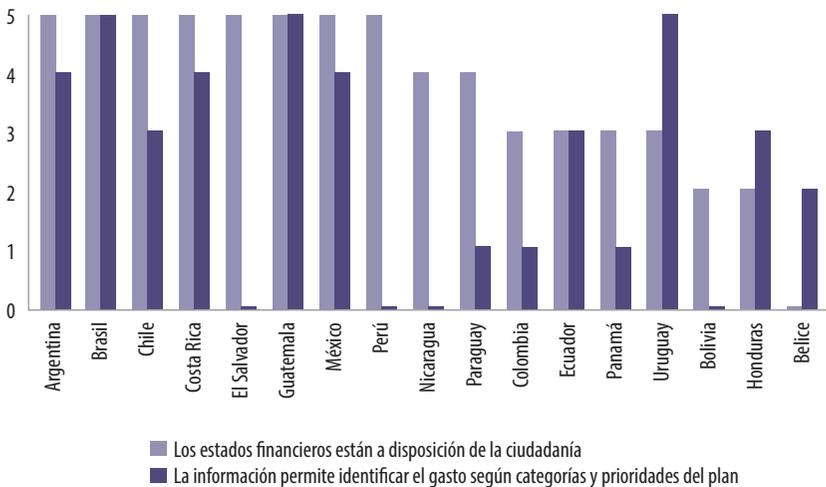
En el capítulo 4 se destacaron la apertura y el acceso de la ciudadanía a la información sobre el desempeño del sector público no solo como un objetivo en sí mismo, ligado a la obligación de las instituciones públicas de rendir cuentas por sus acciones, sino como una fuente de incentivos para el logro de resultados en administraciones que han estado históricamente cerradas al escrutinio público.

Una encuesta del BID a autoridades, técnicos gubernamentales y observadores externos revela a este respecto una percepción de mayor transparencia presupuestaria y mayor acceso a información gubernamental en los países de la región (Santana, 2011). Dicha percepción ha sido evaluada por el BID en dos dimensiones: el acceso a información financiera y el acceso a información sobre resultados.

El gráfico 5.6 muestra, en una escala cualitativa, la disponibilidad y la legibilidad de la información financiera por parte de la ciudadanía. Como se puede

GRÁFICO 5.6

DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN



apreciar, en la gran mayoría de los países la información está disponible para el acceso público. Sin embargo, se advierte que en algunos de estos países resulta complicado para la ciudadanía poder comprender y clasificar el gasto de manera adecuada. Esto último dificulta la existencia de un proceso adecuado de rendición de cuentas.

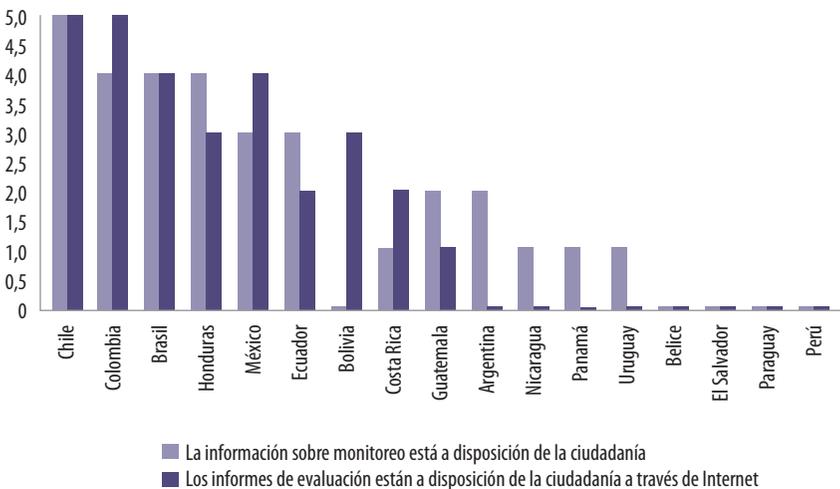
Por otra parte, en el gráfico 5.7 se evalúa la disponibilidad pública de los resultados de los sistemas de información de desempeño. Allí se observa que en cinco países de la región la información de desempeño, o al menos parte de ella, está disponible públicamente. Cabe destacar que estos son los mismos países que tuvieron mejor calificación en el nivel de cobertura de los indicadores de desempeño. Por otro lado, existe un grupo mayor de países que no cuenta con información disponible en Internet.

La limitada disponibilidad de información sobre desempeño se profundiza en el caso de las evaluaciones. García López y García Moreno (2010) encontraron que México y Perú son los únicos países de la región que ponen a disposición de la ciudadanía los resultados de las evaluaciones ex ante de proyectos de inversión. En cuanto a las evaluaciones de programas, estas son públicas solamente en Chile y México.

De esta manera, puede concluirse que la motivación para el logro de resultados es una dimensión débil de los sistemas de PPRD en América Latina. Esta

GRÁFICO 5.7

DISPONIBILIDAD PÚBLICA DE LA INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO



debilidad parte de los problemas de la administración de personal en el sector público, donde el mérito está poco consolidado como principio ordenador y muy pocos países cuentan con esquemas de reconocimiento del desempeño. Esta es una debilidad que debe ser enfrentada antes de que la creciente apertura y el acceso a la información tensionen estos sistemas. Los avances de algunos países en el desarrollo de sistemas de reconocimiento al desempeño institucional pueden abrir camino a sistemas de evaluación y reconocimiento del personal por el logro de resultados.

Desarrollo de capacidades institucionales

El cuarto pilar del modelo de PPRD corresponde al desarrollo de capacidades institucionales para el logro de resultados. Para su revisión, se detalla la situación de los países de América Latina en cuatro aspectos fundamentales: la existencia de un servicio civil profesional, el nivel de descentralización, la flexibilidad financiera y la gestión de programas y proyectos.

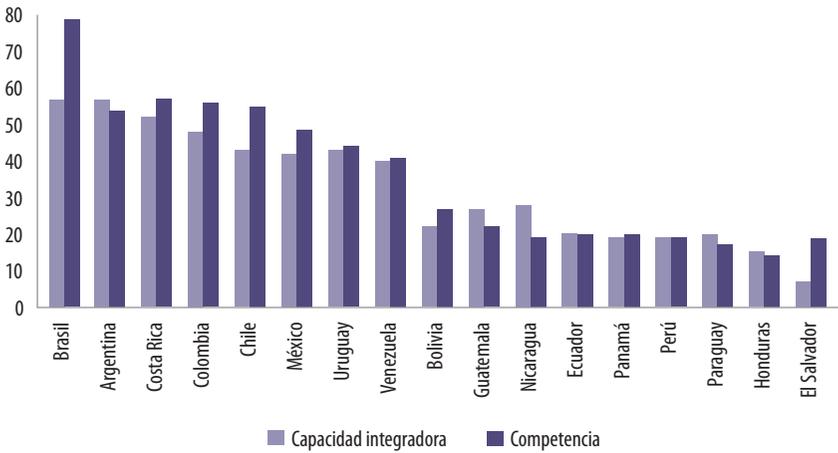
El sistema de PPRD tiene como objetivo mejorar la eficiencia y eficacia del sector público en función del logro de resultados de desarrollo. Las reestructuraciones institucionales y el desarrollo de sistemas en el ámbito presupuestario no serán suficientes si el personal del sector público no tiene las capacidades técnicas y profesionales para actuar dentro de esta estructura. En un estudio del BID se publicaron algunos indicadores respecto de la situación del servicio civil en América Latina (BID, 2006). En el gráfico 5.8 se presentan dos de esos indicadores. El primero, llamado capacidad integradora, es un índice que revisa los niveles de conflictividad y la calidad del clima laboral, entre otros elementos. El segundo, llamado competencia, es un índice que toma en cuenta la existencia de personal con calificaciones adecuadas para los cargos específicos que ocupa. Este índice revisa los niveles de tecnificación del personal, la definición de perfiles para los cargos y el acceso a la capacitación, entre otros factores.

Al revisar estos antecedentes queda claro, en primer lugar, que existe una alta correlación entre la capacidad integradora y la competencia dentro del servicio civil en los países analizados. Por otra parte, se observa una brecha entre dos grupos de países. Entre los cinco países más avanzados destaca especialmente Brasil, por el nivel de competencia del personal del gobierno federal. En cambio, el grupo más rezagado está compuesto por nueve países: Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú.

La literatura sobre federalismo fiscal sostiene que la descentralización puede contribuir al desarrollo de capacidades institucionales para obtener resultados de desarrollo en la medida que permita una mejor asignación de

GRÁFICO 5.8

INDICADORES DE LA CALIDAD DEL SERVICIO CIVIL



Fuente: BID (2006).

recursos.⁸ Los antecedentes al respecto señalan a América Latina como una región con un alto grado de centralismo fiscal, con las posibles excepciones de Brasil y Colombia. En cuanto a la calidad de la descentralización que existe, esta puede evaluarse en función de la claridad de la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno. El gráfico 5.9 muestra los resultados obtenidos en una encuesta de percepción realizada en varios países de América Latina (Fundar, 2009).

Los resultados permiten observar que, en general, existe poca claridad respecto de las responsabilidades de los gobiernos seccionales o subnacionales en América Latina, que solo hay dos países (Argentina y Costa Rica) que superan levemente el 50%, con un gradual descenso en los otros países. Los últimos cinco países en este análisis no llegan siquiera al 25% en este índice.

Por su parte, la flexibilidad en la gestión financiera alude a la capacidad de los servidores públicos para tomar decisiones que fomenten la eficiencia y la consecución de los objetivos gubernamentales. El gráfico 5.10 presenta un índice de flexibilidad elaborado por el BID, definido como “el grado en que las políticas y prácticas de personal facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en práctica de innovaciones” (BID, 2006:585).

⁸ Para una aplicación de estos principios en América Latina, véanse Wiesner (2003) y los artículos de la primera parte de De la Cruz, Pineda y Poschl (2010).

GRÁFICO 5.9

CLARIDAD EN LA DIVISIÓN DE RESPONSABILIDADES PRESUPUESTARIAS ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y LOS GOBIERNOS SECCIONALES

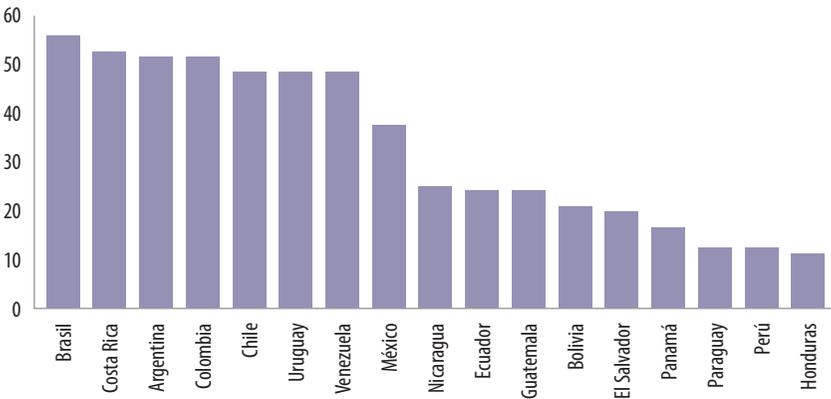


Fuente: Fundar (2009).

En esta figura resalta la existencia de la misma polarización que se ha identificado en otras dimensiones, entre un grupo con resultados claramente superiores, encabezado por Brasil, y otro con resultados netamente inferiores, que incluye a algunos de los Estados más pequeños de la región, como Guatemala, El Salvador y Honduras.

GRÁFICO 5.10

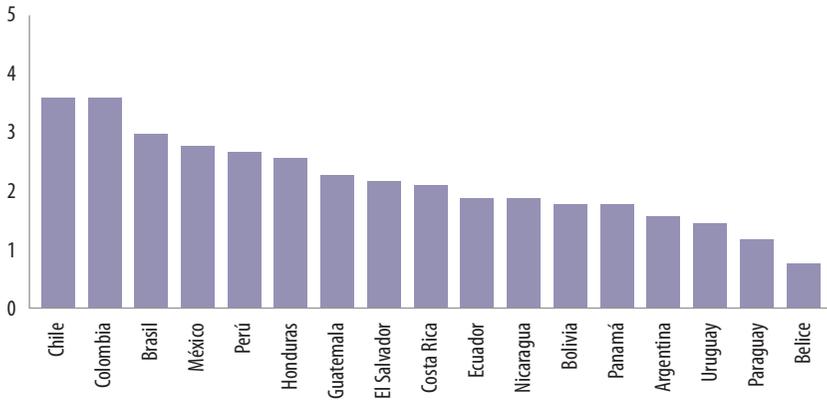
ÍNDICE DE FLEXIBILIDAD ORGANIZACIONAL



Fuente: BID (2006).

GRÁFICO 5.11

GESTIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS



Fuente: García López y García Moreno (2010).

La última dimensión analizada dentro de este pilar es la gestión de programas y proyectos. García López y García Moreno (2010) presentaron un índice que toma en cuenta la realización de evaluaciones ex ante, la priorización de proyectos de inversión y la gestión de bienes y servicios producidos por los gobiernos en las áreas de educación, salud, desarrollo social e infraestructura. De acuerdo con este índice, hay dos países, Chile y Colombia, que muestran resultados muy superiores al resto, mientras que Uruguay y Belice se ubican en el extremo opuesto. Entre estos dos grupos, los 13 países restantes se distribuyen de manera más homogénea, con solo un punto y medio de distancia entre el primero y el último de ellos.

En síntesis, las fortalezas de la región en materia de capacidad institucional parecen concentrarse en la experiencia de gestión de programas y proyectos y, en cierta medida, en la flexibilidad para adecuar la distribución de recursos en el curso de la ejecución presupuestaria. En cambio, la profesionalización del personal y la descentralización fiscal parecen contarse entre los aspectos más débiles. Como siempre, existen a este respecto diferencias entre los países, pero estas no siempre son consistentes a través de las distintas dimensiones. Así, por ejemplo, Brasil es fuerte en materia de profesionalización de la función pública y flexibilidad, pero relativamente más débil en cuanto a la división de responsabilidades de niveles de gobierno. Por su parte, Chile se ubica relativamente bien en cuanto a la profesionalización de sus funcionarios y lidera en gestión de programas y proyectos, pero tiene uno de los Estados más centralizados de la región.

BALANCE DEL PROGRESO EN EL DESARROLLO DE UN SISTEMA DE PPRD A NIVEL DE PAÍSES

De los antecedentes presentados en la sección anterior se desprende que existe una importante dispersión entre los países de la región respecto de su grado de avance en cada uno de los pilares del modelo de PPRD. En algunos casos parece haber una cierta consistencia en los resultados para algunos países, pero en otros se observa una combinación de fortalezas y debilidades. En esta sección proponemos un ordenamiento de los países según su avance en cada pilar.

El cuadro 5.2 muestra los resultados de dicha clasificación. Para proceder a ubicar a los países en estos tres grupos, se elaboraron índices de desarrollo para cada uno de los cuatro pilares de implementación de PBD.⁹ Los resultados de dichos índices se encuentran en el cuadro 5.3. Luego, para separar a los países en los tres grupos mencionados, se utilizó el procedimiento estadístico de algoritmo de agrupamiento, también conocido como análisis de *clusters*.¹⁰ Se clasificó un total de 16 países, por ser estos los que cuentan con información suficiente para realizar un análisis adecuado.

Países con un nivel de implementación avanzado

Los dos únicos países de América Latina que cuentan con un nivel de implementación avanzado de sistemas de PPRD son Brasil y Chile. Ambos países tienen como principales fortalezas la capacidad de su sistema presupuestario para incorporar evidencia sobre desempeño, aunque se observan debilidades en su desarrollo de capacidades institucionales.

En el pilar de sistemas de información sobre desempeño se destaca que Brasil es el único país de la región en el que tanto los sistemas de monitoreo como las evaluaciones abarcan más del 60% del gasto total. No obstante, cada país tiene un

⁹ Se utilizaron promedios ponderados de la información presentada al inicio de este capítulo para construir índices de desempeño en cada pilar de implementación de PPRD. El índice del primer pilar consiste, en dos partes iguales, de los indicadores de alcance y de calidad de los sistemas de información de desempeño. El índice del segundo pilar consiste, en cuatro partes iguales, de los resultados respecto de la adecuación de las etapas de programación, formulación, discusión y aprobación, y evaluación presupuestaria. El índice del tercer pilar consiste, en dos partes iguales, de los indicadores de mérito y de reconocimiento público. El índice del cuarto pilar consiste, en tres partes iguales, de los indicadores de capacidad y competencia, flexibilidad, y gestión de programas y proyectos.

¹⁰ Se utilizó un algoritmo de agrupamiento con técnica de partición en base a la distancia euclidiana.

CUADRO 5.2

NIVELES DE IMPLEMENTACIÓN DE PBD EN PAÍSES SELECCIONADOS

Categoría	Países
Primer grupo: Nivel de implementación avanzado	Brasil, Chile
Segundo grupo: Nivel de implementación medio	Colombia, Costa Rica, México
Tercer grupo: Nivel de implementación insatisfactorio	Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay

Fuente: Elaboración propia.

punto débil dentro del marco de este pilar. En primer lugar, Chile tiene aún el desafío de incrementar el porcentaje del gasto cubierto por los procesos de evaluación. Por su parte, Brasil presenta debilidades en el aseguramiento de la calidad del SME.

CUADRO 5.3

ÍNDICES DE DESARROLLO PARA LOS PILARES DE IMPLEMENTACIÓN DE PBD EN PAÍSES SELECCIONADOS

	País	Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3	Pilar 4	Promedio
Primer grupo	Brasil	3,75	4,17	4,18	2,92	3,75
	Chile	3,38	4,54	4,05	2,68	3,66
Segundo grupo	Colombia	2,38	2,25	3,55	2,82	2,75
	México	2,88	2,96	2,78	2,23	2,71
	Costa Rica	2,50	1,29	2,20	2,38	2,09
Tercer grupo	Honduras	1,00	1,79	2,18	1,23	1,55
	Uruguay	0,63	2,00	1,55	1,93	1,53
	Argentina	0,25	1,71	1,28	2,21	1,36
	Guatemala	0,00	2,50	1,20	1,49	1,30
	Ecuador	0,38	1,71	1,70	1,25	1,26
	Perú	0,50	2,46	0,45	1,36	1,19
	Bolivia	0,50	1,04	1,30	1,24	1,02
	Nicaragua	0,25	1,75	0,63	1,33	0,99
	El Salvador	0,00	1,54	0,23	1,23	0,75
	Panamá	0,25	0,92	0,30	1,08	0,64
	Paraguay	0,00	1,13	0,50	0,84	0,62

Fuente: Estimaciones propias.

En el segundo pilar, que consiste en adecuar el proceso presupuestario, estos dos países presentan altos niveles de consistencia. Así, mientras que algunos países tienen buenos puntajes en la adecuación de una de las etapas del ciclo presupuestario (programación, formulación, discusión y aprobación, ejecución y evaluación) y bajos puntajes en otras fases, Brasil y Chile son los únicos que muestran buenos resultados de manera consistente en todas las etapas.

Respecto de los dos indicadores que componen el tercer pilar, Brasil y Chile muestran resultados opuestos. Mientras que el primero supera al segundo en la promoción del mérito en el sector público, Chile alcanza el máximo puntaje en reconocimiento del desempeño, a pesar de que Brasil no está muy distante.

Por último, hay que destacar que el cuarto pilar representa la puntuación más baja para ambos países. En términos relativos, Brasil y Chile son dos de los tres mejores países de la región en este pilar. Sin embargo, aún tienen un camino que recorrer en el desarrollo de capacidades institucionales.

Países con un nivel de implementación medio

Este segundo grupo consta de tres países (Colombia, Costa Rica y México), que presentan resultados alentadores en todos los pilares de implementación de PPRD, aunque con un grado menor de progreso y coherencia que en el grupo de avanzada. Es importante notar que Colombia y México tienen una ventaja significativa respecto de Costa Rica, pero este último país se diferencia aún más del resto.

En el caso colombiano, la principal debilidad se encuentra en el pilar de información de desempeño. Aunque Colombia ha desarrollado un interesante programa de evaluaciones durante los últimos 10 años, su sistema de indicadores tiene una cobertura aún muy parcial, inferior al 20% del gasto público (García López y García Moreno, 2010). En contraste, Colombia es notoriamente fuerte en materia de capacidad institucional, dimensión esta en la que incluso supera la puntuación de Chile.

México muestra resultados similares a los de Brasil y Chile, pero con calificaciones que permanecen inferiores en todos los pilares. La similitud se observa en los resultados sobresalientes que este país ostenta en el pilar de adecuación del sistema presupuestario, pero muestra debilidades en materia de capacidades para orientar su gestión al logro de resultados. Dos aspectos a los que México debe prestar atención son la promoción del mérito y la flexibilidad de la gestión pública. Asimismo, los incentivos para orientar la gestión a los resultados en México parecen ser también débiles, aspecto en el que se asemeja a Colombia.

Costa Rica es el país con resultados más débiles dentro de este grupo. Para alcanzar un nivel avanzado de implementación de PPRD, tiene todavía un camino

RECUADRO 5.2

PERÚ, UN PAÍS CON UN NIVEL INTERMEDIO DE AVANCE

Perú cuenta con un SME en funcionamiento en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) desde 2008, el cual nació con el objeto de generar y recopilar información de desempeño que apoye procesos de toma de decisiones. Este sistema forma parte de las funciones de la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del MEF, y en 2010 se incorporó en su estructura organizacional una unidad especializada, la Dirección de Calidad del Gasto Público (DCGP). Actualmente el sistema incluye el monitoreo de programas presupuestales prioritarios (PPR),^a evaluaciones de intervenciones existentes (ex post) y evaluaciones de impacto de programas nuevos.

Respecto de las evaluaciones, se han desarrollado diversas metodologías y material técnico para su aplicación, y su diseño de trabajo establece que todos los procesos sean externos al objeto de evaluación, es decir, externos a las unidades u organismos ejecutores. Esto se ha traducido en el hecho de que las evaluaciones sean efectuadas por consultores, universidades o firmas consultoras externas, cuya contraparte es la DNPP.

La cobertura del objeto de M&E es el gobierno central, en particular los denominados programas presupuestales prioritarios. Estos son propuestos por los organismos, sectoristas de presupuesto y/o por la DCGP de la DNPP, y aprobados por el Consejo de Ministros e informados al Congreso.

Por otra parte, el Ministerio de Desarrollo Social, creado en 2011, también se encuentra desarrollando un SME, especialmente centrado en sectores sociales. Cabe señalar que este nuevo SME incorpora desafíos de coordinación técnica, operativa, de uso de la información y también de optimización de las competencias existentes y de la generación de nuevo conocimiento en el sector público. Con el objeto de abordar tales desafíos tempranamente, a comienzos de 2013 el gobierno inició estudios con el objeto de elaborar una solución que, además de coordinar y mejorar el funcionamiento de los SME existentes, los vincule mejor con los espacios institucionales responsables de las funciones político-programáticas y/o de planificación, con los recursos, con el mejoramiento de las cadenas de generación de valor de los productos que el sector público ofrece y con la rendición de cuentas.

La información proveniente de evaluaciones está siendo utilizada cada vez más para establecer mejoras en el diseño y la implementación de programas, y en decisiones en materia presupuestal, práctica no del todo consolidada. Además, el país cuenta con un sistema de evaluación ex ante de inversión pública, también radicado en el MEF, para apoyar la asignación de recursos en este campo. Por otra parte, respecto del nuevo SME en el Ministerio de Desarrollo Social, debido a que se trata de un sistema en instalación, aún no presenta experiencias significativas de uso de la información.

En Perú no existe una práctica de trabajo regular entre el Congreso y el MEF respecto de la información de desempeño que entrega el SME y de los recursos del presupuesto, sino que solo se envían reportes.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 5.2 (continuación)**PERÚ, UN PAÍS CON UN NIVEL INTERMEDIO DE AVANCE**

Finalmente, según el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), en 2010 Perú se encontraba en el grupo de países con capacidades intermedias en gestión para resultados de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

^a Los programas presupuestales PPR constituyen un ordenamiento de aspectos de diseño, como actividades, procesos e identificación de productos, recursos, y desempeño esperado. Es un instrumento que tiene por objeto relacionar de un mejor modo los contenidos programáticos del presupuesto con los recursos, e identificar los objetivos a alcanzar para su posterior monitoreo y evaluación. El concepto de programa presupuestal incluye programas en curso y también organizaciones/entidades.

por recorrer en todos los pilares, con especial atención a la adecuación del proceso presupuestario. Más específicamente, en Costa Rica no se cuenta con un marco fiscal a mediano plazo vinculado al presupuesto anual, no se utiliza la información de desempeño en la formulación presupuestaria y no existen incentivos para la efectividad de la gestión.

Países con un nivel de implementación insatisfactorio

El último grupo es el más numeroso en este análisis, e incluye a Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Las debilidades de este grupo comienzan en el primer pilar de sistemas de información de desempeño, y se reflejan también en el casi nulo avance en el uso de información de desempeño y en la creación de mecanismos de incentivos en el proceso presupuestario.

En este grupo solo se observan avances de algunos países en el segundo pilar, gracias al desarrollo de sistemas de programación financiera de mediano plazo y sistemas de evaluación de inversiones. En cierta medida estos avances pueden reflejar la influencia de la cooperación internacional, que ha puesto énfasis en estos temas en distintos momentos de las últimas tres décadas.¹¹

Los resultados en los dos últimos pilares permiten establecer ciertas diferencias al interior de este grupo. Honduras se encuentra en un nivel superior al del resto de los países en el pilar de motivación dentro del servicio público. Esto último es consecuencia de mejores indicadores respecto del reconocimiento público, mas

¹¹ La evaluación social de proyectos de inversión fue activamente promovida por la cooperación internacional en la década de 1980, mientras que la programación financiera de mediano plazo ha sido una preocupación de los últimos 10 años.

no por el respeto al mérito en el servicio civil. Por su parte, Argentina y Uruguay tienen mejores resultados en el último pilar, gracias a que cuentan con un servicio civil más competente y que goza de mayor flexibilidad.

Cabe destacar que en este grupo se encuentran los países de América Latina con los Estados más pequeños de la región. En efecto, como se indicó en el capítulo 3, Honduras, Guatemala, El Salvador y Paraguay cuentan con Estados cuyo nivel de gastos se ubica por debajo del 15% del producto interno bruto (PIB). Existen múltiples formas de interpretar esta relación. Es posible que países con gobiernos más pequeños no tengan la necesidad o incluso los medios para desarrollar sistemas de presupuesto por resultados (PPR). Al contrario, puede ocurrir que la debilidad del aparato público limite la confianza de la ciudadanía hacia el Estado, comprometiendo su legitimidad para asumir nuevas funciones y recaudar los impuestos para financiarlas. A este respecto es más probable que exista un círculo vicioso de falta de recursos y legitimidad que impida que estos países puedan romper la inercia y abordar de manera sistemática sus problemas de funcionamiento. En estos casos parece razonable pensar que el comienzo de la solución se encuentra en fortalecer elementos básicos de ordenamiento y transparencia de la gestión pública antes de abordar reformas de segunda generación.

Tanto o más preocupante es encontrar en este grupo a países como Argentina y Uruguay, cuyos Estados se encuentran entre los más grandes de la región en términos del peso de gastos e ingresos en el PIB. En estos dos casos, el costo social de un Estado ineficiente es mucho mayor, así como también lo es la incapacidad de usar más proactivamente el sistema presupuestario para promover el logro de resultados de desarrollo.

FACTORES QUE INCIDEN EN EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE PPRD

En esta sección se analizan las interrelaciones entre algunos de los indicadores presentados al inicio de este capítulo que podrían servir para entender cómo interactúan los pilares del sistema y qué factores inciden sobre su desarrollo. La limitada disponibilidad de información respecto de la evolución en el tiempo de estos indicadores y el reducido número de países sin duda constituyen una restricción al análisis estadístico, por lo que el análisis se concentrará solo en unas pocas hipótesis de causalidad y correlaciones simples entre las variables, tomando como muestra 17 países de la región. En particular, se revisan las interrelaciones entre los distintos pilares del sistema de PPRD y luego se plantea la pregunta de qué pilares pueden verse más afectados por el fenómeno de la corrupción.

Elementos que inciden sobre la formulación presupuestaria

El corazón de un sistema de PPRD está en la formulación presupuestaria. Si en esta etapa no se logra integrar información sobre desempeño a los procesos de toma de decisiones difícilmente se logrará en otras etapas, o ello se verá dificultado por inconsistencias con la estructura y normas de funcionamiento fijadas en el presupuesto. A continuación se analizarán las interrelaciones entre los avances de los países para integrar información de desempeño en la formulación presupuestaria y lo que ocurre en etapas previas.¹²

La primera pregunta que intentamos responder es: ¿qué tan importante es la información de desempeño para poder adecuar la etapa de formulación presupuestaria? En una primera instancia, la respuesta a esta pregunta parece obvia: para utilizar información sobre desempeño en las decisiones presupuestarias se requiere, en primer lugar, que aquella esté disponible. En efecto, existen altos niveles de correlación entre el nivel de aplicación de los sistemas de información de desempeño y su posterior utilización dentro de la formulación presupuestaria.¹³ Sin embargo, esta pregunta puede extenderse al ámbito de la *calidad* de la información sobre desempeño. El cuadro 5.4 presenta los índices de correlación entre la utilización de la información y los respectivos indicadores de calidad de la recopilación de dicha información.

En el caso de los sistemas de monitoreo, no hay correlación fuerte entre la implementación de sistemas de revisión de calidad y la utilización de la información recopilada. Esto permite concluir que algunos países de América Latina pueden no estar utilizando la información proveniente de indicadores de desempeño en sus decisiones presupuestarias, lo que vuelve irrelevante la calidad de la misma.

¹² El presente análisis contiene estadísticas sobre la correlación entre diferentes etapas de la implementación de PBD. Estos índices no explican relaciones de causalidad, es decir: no prueban qué causó qué cosas, sino que únicamente miden qué tan interrelacionados están los procesos. Por ese motivo, cualquier descripción de causalidad presentada a continuación es inferida en base a las secuencias de implementación explicadas en el libro, pero no por pruebas estadísticas que confirmen dichas causalidades.

¹³ La correlación entre el porcentaje del gasto total al cual se aplican los sistemas de indicadores de desempeño y la escala cualitativa que mide si las decisiones presupuestarias se realizan tomando en cuenta los indicadores de desempeño es de 0,6812. La correlación entre el porcentaje del gasto total que fue evaluado el año anterior y la escala cualitativa que mide si el incumplimiento de metas detectado por las evaluaciones conlleva acciones correctivas es de 0,5762. La información de todos estos indicadores proviene de García López y García Moreno (2010).

CUADRO 5.4

CORRELACIÓN ENTRE USO DE LA INFORMACIÓN E INDICADORES DE CALIDAD

	Sistemas de monitoreo			Evaluaciones	
	Propios	Externos		Metodologías	Recursos
Las decisiones se realizan tomando en cuenta los indicadores de desempeño.	0,3138	0,3138	El incumplimiento de metas detectado por las evaluaciones conlleva acciones correctivas.	0,8399	0,7310

Fuente: Elaboración propia, en base a los datos de García López y García Moreno (2010).

En el caso de las evaluaciones la situación es diferente, ya que existe una muy alta correlación entre los indicadores de calidad y los de utilización de los resultados de dichas evaluaciones en la formulación presupuestaria.

Lo anterior sugiere que mientras que la existencia de sistemas de información de desempeño es un requisito claro para la adecuación del proceso de formulación presupuestaria, algunos tipos de información parecen ser más relevantes que otros. En este sentido, en América Latina se observa que la mayor integración de información de desempeño a las decisiones sobre asignación de recursos fiscales en la formulación del presupuesto tiene lugar en los países que han avanzado más en la realización de evaluaciones, apoyadas con las metodologías y los recursos adecuados. Esto es consistente con la importancia que se asignó en la sección anterior a la evaluación como componente de un SME, internalizada en el modelo de PPRD allí propuesto.

La siguiente pregunta en este análisis se refiere a la importancia de la etapa de programación presupuestaria para una formulación presupuestaria que incorpore información sobre desempeño. En otras palabras, ¿es necesario incorporar en la programación presupuestaria los planes y objetivos a mediano plazo para poder luego desarrollar una formulación del presupuesto mejor informada?

El cuadro 5.5 sugiere una respuesta afirmativa a esta pregunta: la correlación entre planificación y adecuación de la etapa de formulación presupuestaria para PPRD crece cuanto mayor es el grado de adecuación presupuestaria de dicha planificación.

El gráfico 5.12 indica, además, que la correlación entre la preparación de un marco fiscal de mediano plazo acorde al plan de gobierno y la adecuación de la formulación presupuestaria puede no ser lineal, lo cual sugiere que los países son capaces de adecuar la etapa de programación presupuestaria únicamente cuando

CUADRO 5.5

CORRELACIÓN ENTRE PLANIFICACIÓN Y ADECUACIÓN EN LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

	Índice de adecuación de la etapa de formulación presupuestaria ^a
El país cuenta con una visión a largo plazo	0,1679
El gobierno cuenta con objetivos que se explicitan en un plan estratégico	0,2761
Hay correspondencia entre programas presupuestarios y programas del plan (nacional/sectorial)	0,5186
Se prepara un marco fiscal de mediano plazo acorde con el programa de gobierno	0,6299

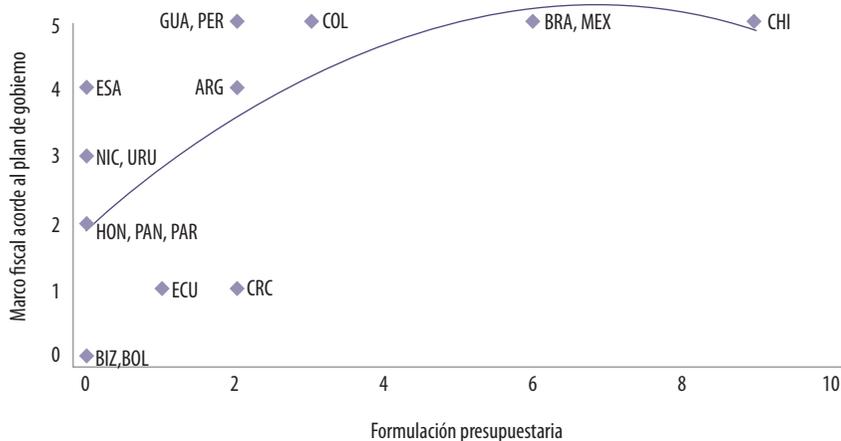
Fuente: Elaboración propia en base a datos de García López y García Moreno (2010).

^a Consiste en la suma de los índices que miden si las decisiones se realizan tomando en cuenta los indicadores de desempeño y si el incumplimiento de metas detectado por las evaluaciones conlleva acciones correctivas.

existe un vínculo fuerte entre el marco fiscal de mediano plazo y el plan de gobierno. Otra manera de interpretar la falta de linealidad se basa en el hecho de que existe un grupo grande de países con bajo nivel de adecuación en la etapa de

GRÁFICO 5.12

CORRELACIÓN ENTRE MARCO MACROFISCAL Y FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA



Fuente: Elaboración propia en base a García López y García Moreno (2010).

formulación presupuestaria y que difieren en el nivel de preparación de un marco fiscal a mediano plazo acorde con el plan de gobierno, con Brasil, Chile y México como las únicas excepciones a dicha regla.

La combinación de estos datos sugiere que tener una visión de largo plazo y contar con objetivos en un plan estratégico no son atributos suficientes para asegurar la adecuación de la etapa de formulación presupuestaria a un marco de PPRD. Para esto se precisa que la planificación esté vinculada a programas presupuestarios. Del mismo modo, la elaboración de un marco fiscal a mediano plazo consistente con el plan de gobierno es un factor fundamental para fortalecer el vínculo entre desempeño y recursos en la etapa de formulación presupuestaria para un marco de PBD.

Impacto de la corrupción en la implementación de PBD

Algunos autores han planteado que el control de la corrupción es una condición necesaria para la implementación de sistemas de PBD (García López y García Moreno, 2010). Aquí se presenta alguna evidencia a este respecto para dos componentes de un sistema de PPRD: el desarrollo de sistemas de información de desempeño y de sistemas de mérito en el servicio público.

El cuadro 5.6 muestra las correlaciones entre el nivel de control de la corrupción, medido según los indicadores de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2010), y los indicadores del BID sobre cobertura de los sistemas de información de desempeño y mérito en el servicio público. Allí se puede apreciar que la correlación estadística es sustancialmente superior para la relación entre corrupción, cobertura de los indicadores de desempeño y vigencia del principio del mérito en la administración de personal que para la cobertura de sistemas de evaluación.

Esto sugiere que los países con poco control de la corrupción tendrán mucha dificultad para implementar sistemas de monitoreo, así como también para

CUADRO 5.6

CORRELACIÓN ENTRE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN Y ORIENTACIÓN DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS

	Control de la corrupción
Porcentaje del gasto total al cual se aplican los sistemas de indicadores de desempeño	0,5393
Porcentaje del gasto total que fue evaluado el año anterior	0,0920
Índice de mérito	0,5812

Fuente: Elaboración propia, en base a datos de García López y García Moreno (2010), y de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2010).

imponer el mérito como principio para la administración de personal. En cambio, los sistemas de evaluación se ven menos afectados por los niveles de corrupción. Los países con dificultades para disminuir y eliminar la corrupción podrían considerar implementar sistemas de evaluaciones como un método más viable para iniciar el desarrollo de sus sistemas de PPRD.

EXPERIENCIAS PIONERAS EN PBD EN AMÉRICA LATINA

A fin de comprender mejor las experiencias de los países de América Latina en la implementación de sistemas de PPRD, a continuación se presenta un análisis de tres países que se han destacado por sus avances en la materia: Colombia, Chile y México. Estas experiencias han sido seleccionadas en base al conocimiento de los autores y no pretenden promoverse como modelos a imitar por otros países de la región, sino que más bien se exponen para entender cómo se desarrollan los sistemas de PPRD en la realidad y cuáles son sus fortalezas, debilidades y las características distintivas de cada uno.

Colombia¹⁴

Los esfuerzos por vincular la gestión pública con el desempeño en Colombia se remontan a la primera mitad de los años noventa, con la creación del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública Gubernamental (Sinergia), el cual experimentó una evolución gradual. Este sistema surgió como un requisito formal establecido en la revisión de la Constitución de 1991. En 1994 se le otorgó la responsabilidad de crear este sistema al Departamento Nacional de Planeación (DNP), el que debía informar de sus resultados al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). Así, el DNP inició la función de orientar y apoyar técnicamente el desarrollo de evaluaciones.

Más adelante, en 2002, para dar más atención al cumplimiento de compromisos gubernamentales, se creó en la oficina de la Presidencia de la República el Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales vinculadas con el Plan Nacional de Desarrollo (Sigob). Esto fue acompañado más tarde por el mandato legal establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Nro. 819) de 2003 de incluir en el presupuesto información de objetivos, resultados esperados e indicadores de gestión para las actividades de gobierno. En 2005, este sistema se traspasó al DNP y pasó

¹⁴ Acuerdos Conpes 3294 y 3515, de 2004 y 2008, respectivamente; Zaltsman (2006); Banco Mundial-BID (2006; 2010), y DNP-Banco Mundial (2010).

a formar parte de Sinergia, con lo cual se conformó un sistema de seguimiento y evaluación con dos componentes distintivos: seguimiento a través de indicadores y metas de nivel presidencial, y evaluaciones. En 2002 también se creó el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados, constituido por representantes de la Presidencia, el DNP, el Ministerio de Hacienda y ministerios e instituciones invitadas, con funciones de coordinación, planificación y dirección técnica de las evaluaciones. El DNP cumple la función de secretaría del Comité.

Los avances de los años noventa y de los primeros años de la década de 2000 fueron limitados. En respuesta a ello, en 2004 el Conpes emitió un documento de lineamientos con el objeto de dar un nuevo impulso a Sinergia (Conpes 3294/2004), donde se precisaban los objetivos, los lineamientos de política, los alcances, los componentes, el marco institucional y otras materias necesarias para ordenar y avanzar en el desarrollo y la coordinación del sistema. En relación con los objetivos, se precisa que estos se centren en mejorar la eficacia y el impacto de las políticas y programas de gobierno; la eficiencia y transparencia en la planificación y asignación de recursos, y la transparencia estimulando el control social. Respecto de los participantes institucionales, se precisa la participación del Conpes, como instancia máxima de orientación y decisión del sistema; del Comité Intersectorial y sus integrantes, como espacio de coordinación técnica y de vinculación entre presupuesto y evaluación; del DNP, como coordinador técnico, y de las entidades cabeza de sector, de sectores descentralizados y entidades objeto de seguimiento y evaluación. Las precisiones para el marco institucional tienen la finalidad de detallar participantes, funciones y responsabilidades, y también permiten recoger iniciativas que se venían realizando fuera del sistema, como la evaluación de la gestión territorial y el seguimiento de la ejecución física y financiera de entidades descentralizadas, con lo cual se busca lograr una mayor coordinación de las acciones de evaluación.

Respecto de las responsabilidades del DNP en materia de evaluación, además de coordinar el sistema, el departamento debe desarrollar las metodologías a aplicar, en ciertos casos administrar procesos de evaluación, y brindar apoyo metodológico al desarrollo de evaluaciones por parte de los ministerios, entre otras actividades técnicas. Respecto del Sigob (posteriormente sustituido por el Sismeg), el DNP es responsable de negociar en su representación las metas que posteriormente deben ser aprobadas por el Conpes, administrar el sistema de información que se alimenta desde los ministerios e instituciones y preparar, juntamente con la Presidencia, informes anuales de desempeño de los compromisos de cada uno de los ministerios y del gobierno en su conjunto. Dichos informes han sido ampliamente utilizados por el Alta Gobierno, especialmente en acciones de rendición de cuentas.

Los avances más importantes de Sinergia se observan a partir de 2002. Primero, destaca el impulso que se logra con la creación del Sigob, cuyo uso como control político y social es notable, en particular gracias a la utilización de la información en actividades públicas de rendición de cuentas del Presidente, presentaciones al Congreso, reuniones municipales, presentaciones televisadas, etc. Sin embargo, en este período aún se observan problemas respecto de la calidad de la información del Sigob, a pesar de los esfuerzos que realiza el DNP para asegurar rigurosidad y precisión en los envíos desde las instituciones. Además, al parecer, el uso extensivo del Sigob por parte del Presidente aún no ha derivado en la adopción generalizada de prácticas de seguimiento y evaluación en los ministerios e instituciones sectoriales.

En 2009, a partir de los esfuerzos de realineamiento de algunos componentes de Sinergia, se puso en marcha un nuevo desarrollo tecnológico para el monitoreo de metas del PND, el Sismeg, que sustituye al Sigob. Este sistema tiene por objeto articular de forma permanente y progresiva el seguimiento mediante la confluencia de información propia con aquella proveniente de los demás sistemas institucionales existentes. El actual Sismeg incluye la estandarización de procedimientos para su funcionamiento, la producción de diferentes tipos de reportes de información, la generación de guías metodológicas para la capacitación de usuarios del sistema, etc. La información tiene la propiedad de ser pública y es fácilmente accesible a través del sitio web institucional.¹⁵ Los avances mencionados constituyen una importante mejora del seguimiento.

En materia de evaluaciones, el sistema actual aplica diferentes metodologías. A partir de 2006 se han llevado a cabo evaluaciones ejecutivas, de impacto, institucionales, operativas y de resultados, con un mayor número de evaluaciones de impacto, las que en algunos casos se completan con el desarrollo de tópicos operacionales y de gerencia. La implementación de las evaluaciones está a cargo de instituciones académicas y consultoras, que son seleccionadas a través de concursos y supervisadas por el DNP. El desarrollo de evaluaciones ha contado con un significativo apoyo de fuentes externas de financiamiento y ha generado un interesante y necesario crecimiento del mercado de evaluadores.

Cabe destacar el importante impulso que la línea de evaluaciones ha experimentado en los últimos años, pues se ha pasado de dos evaluaciones en 2006 a 61 en 2011,¹⁶ y han sido pre-aprobadas 34 para 2012. Para las evaluaciones realizadas se han utilizado diferentes metodologías, y en los últimos años se ha incorporado la elaboración de planes de mejoramiento a partir de sus hallazgos,

¹⁵ Véase <http://www.sigob.gov.co>.

¹⁶ Visítase <http://sinergia.dnp.gov.co>.

los que posteriormente están siendo objeto de seguimiento en el marco de las funciones del Comité Intersectorial. De igual forma, la realización de evaluaciones ha contribuido al mejoramiento en el desarrollo de las capacidades técnicas en materia de evaluación, a partir de la aplicación de las metodologías por parte de expertos internacionales y nacionales, y las interacciones que esto provoca entre profesionales.

Por otra parte, el sistema ha formalizado un diseño institucional que identifica con claridad actores, funciones y responsabilidades. En la práctica, destaca la consolidación del DNP en su rol técnico, lo cual garantiza la aplicación de metodologías rigurosas. Por su parte, en sus inicios el Comité Intersectorial experimentó un papel relativamente menor en la planificación de las evaluaciones, las cuales estaban más bien determinadas por las dinámicas en torno a las fuentes externas de financiamiento, o eran definidas por los propios ministerios. En la actualidad, el Comité cumple un rol en la definición de una agenda de evaluación plurianual construida sobre la base de las propuestas de las entidades, aprueba las metodologías y su alcance, y considera los resultados que puedan contribuir a mejorar los procesos de formulación de políticas. Asimismo, en 2009, año en el que se efectuó un realineamiento de los componentes de Sinergia, se creó el Sistema Nacional de Evaluaciones (Sisdeval) con el objeto de reducir las dificultades existentes hasta ese momento en el desarrollo de las evaluaciones, entre ellas, las relativas a la asignación de recursos para este proceso, al fortalecimiento de metodologías y procedimientos, a la unificación de criterios conceptuales, y, en términos generales, a la mejoría de la agenda de evaluaciones.

En línea con lo anterior, en 2009 Sinergia incorporó un observatorio de evaluaciones llamado el RADAR, cuyo propósito es compilar y acopiar las evaluaciones de política pública que se realizan en las diferentes entidades públicas, entidades territoriales, centros de investigación y universidades del país para facilitar su utilización en la toma de decisiones. Se han identificado más de 200 evaluaciones externas realizadas desde 2004.¹⁷

En materia territorial, entre 2004 y 2008 se desarrollaron tres modelos piloto de gestión y PPR en municipios, con el objeto de modernizar, principalmente, procesos de planificación, de presupuesto y de rendición de cuentas, y a partir de estos diseñar guías metodológicas para este ámbito local. A partir de la información generada por la ejecución de estos proyectos en los municipios, posteriormente se preparó una metodología de referencia para el desarrollo de esquemas de gestión, incorporando este enfoque de la gestión pública.

¹⁷ Visítase el sitio web <http://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP>.

Por otra parte, el realineamiento de Sinergia en 2009 incorporó un componente de cooperación horizontal, con el objeto de permitir un mejor uso de los recursos y conocimientos acumulados en prácticas de monitoreo y evaluación a través de compartir y aprender de las experiencias locales de gerencia pública, y de incrementar la cultura de preocupación por los resultados. En esta línea, Sinergia ha desarrollado la Red Colombiana de Monitoreo y Evaluación de Política Pública, como un instrumento de gestión del conocimiento sobre temas de monitoreo y evaluación, con la presentación de experiencias exitosas y la disposición pública de un espacio virtual que contiene información relevante.

No obstante los avances logrados, subsisten algunas debilidades o limitaciones. Es necesario profundizar las acciones de seguimiento del PND, articulando y mejorando los indicadores en términos de relevancia, claridad y comparabilidad. De igual manera, seguirá siendo una tarea clave optimizar el seguimiento y las evaluaciones como componentes complementarios de sinergia. Por otra parte, la información proveniente del seguimiento y de las evaluaciones no es utilizada suficientemente en el proceso presupuestario, debido, en parte, a que en la práctica existe una insuficiente coordinación con el Ministerio de Hacienda e insuficientes mecanismos o procedimientos que vinculen la información de desempeño con el proceso presupuestario.¹⁸ En esta materia se ha realizado una primera e importante vinculación entre el presupuesto de inversión y las metas anuales, línea de trabajo que se ha articulado con otros componentes de Sinergia en los últimos años.

En buena medida, las dificultades que subsisten en Sinergia para incidir en las decisiones presupuestarias derivan de las rigideces que caracterizan al sistema de administración financiera en Colombia. Estas rigideces tienen tres causas fundamentales. Primero, una alta proporción de los recursos fiscales son transferidos automáticamente a los gobiernos subnacionales en la forma de participaciones, sin que estos tengan la obligación de rendir cuentas sobre su utilización en las mismas condiciones en que lo hace el gobierno central. Una segunda fuente de rigidez —así como también de problemas de coordinación— surge de la separación del presupuesto público en dos componentes: un presupuesto de inversiones, que incluye además programas públicos de alta prioridad, bajo la responsabilidad de la DNP, y un presupuesto de funcionamiento, que incluye los gastos de operación y otros gastos corrientes, bajo la responsabilidad del Ministerio de Hacienda. Una tercera fuente de rigideces proviene de la incidencia de decisiones de otros poderes del Estado sobre la asignación de recursos. En el caso del Poder Judicial, las decisiones corresponden a determinaciones del Tribunal Constitucional amparadas por la

¹⁸ Para más detalles, véase Banco Mundial-BID (2010).

inclusión de prioridades de política como derechos ciudadanos en la Constitución de 1991. En el caso del Poder Legislativo, corresponden a la creación de beneficios con el financiamiento de los impuestos afectados.

Por estas razones, en la actualidad el gobierno continúa trabajando para fortalecer Sinergia, extender el monitoreo y la evaluación hacia los gobiernos subnacionales e institucionalizar su vinculación al presupuesto. Entre las principales iniciativas contempladas con este propósito se incluyen: i) diversificar las metodologías de evaluación; ii) crear instancias de trabajo conjunto entre la DNP y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en la preparación del presupuesto; iii) racionalizar y articular los diversos sistemas de información existentes y sus correspondientes bases de datos, y iv) desarrollar metodologías aplicables en el nivel subnacional.

Chile¹⁹

El sistema de PBD que se encuentra en funcionamiento en Chile se inserta en un sistema presupuestario marcado por un alto grado de jerarquización institucional. Esto se expresa en el hecho de que el Poder Ejecutivo concentra la mayor parte de las facultades sobre la gestión de los recursos públicos, y el Congreso tiene escasas atribuciones para modificar las propuestas del Ejecutivo en materia económica y fiscal. Al interior del Ejecutivo, las facultades normativas sobre la administración financiera pública están fuertemente concentradas en el Ministerio de Hacienda.

Esta concentración de facultades está a su vez acompañada de una clara identificación de las responsabilidades del Ejecutivo en el manejo de las finanzas públicas ante la comunidad. Con el objeto de prevenir que la concentración de facultades sea percibida como mera discrecionalidad y para reducir la incertidumbre de los agentes económicos, las autoridades han desplegado un conjunto de mecanismos destinados a fortalecer la rendición de cuentas del Ejecutivo y la transparencia fiscal ante la ciudadanía.

El sistema de PBD comenzó a ponerse en marcha en Chile a mediados de la década de 1990, y alcanzó niveles de desarrollo y consolidación importantes en la década de 2000. Actualmente involucra a un conjunto de instrumentos de información y evaluación del gasto, administrados por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Tales instrumentos y procesos están expresamente orientados a asegurar que la información evaluativa sea considerada en la toma de decisiones sobre asignación y aplicación de recursos públicos. Por eso, implementar

¹⁹ Para evaluaciones de la experiencia chilena realizadas por observadores externos, véanse OCDE (2004), Banco Mundial (2005b) y Zaltsman (2006).

el sistema de PBD también ha significado adecuar el proceso presupuestario y sus instituciones.

El instrumental que se encuentra actualmente en aplicación en Chile incluye:²⁰

- El sistema nacional de inversiones, que contempla la evaluación social de todos los proyectos de inversión del sector público y la incorporación de los proyectos que satisfacen tasas mínimas de rentabilidad en un Banco Integrado de Proyectos, elegibles para obtener financiamiento del presupuesto (su aplicación se inició en los años ochenta).
- Un sistema de indicadores de desempeño, compuesto por alrededor de 1.200 indicadores distribuidos en 154 instituciones, con sus respectivas metas anuales. Dichos indicadores abarcan dimensiones de eficiencia, eficacia, economía y calidad, considerando también las distintas etapas del proceso de generación de valor del sector público, es decir: los ámbitos de control de procesos, productos y resultados.
- Un sistema de evaluación de programas y políticas que desde 1997 ha generado más de 370 evaluaciones de programas y 48 evaluaciones de instituciones. Dichas evaluaciones son efectuadas por paneles de expertos y consultoras independientes, seleccionados mediante concurso público, desarrolladas en base a metodologías preestablecidas y seguidas a través de convenios que especifican compromisos en relación con las medidas que adoptarán los ejecutores, sobre la base de las recomendaciones de los evaluadores.
- Los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), que constituyen un original sistema de puntos de referencia (*benchmarking*) de sistemas administrativos, los que se asocian a bonificaciones por desempeño para el personal de las organizaciones del gobierno central. Este sistema se basa en una matriz uniforme para todas las instituciones, que identifica etapas de desarrollo y sus requisitos básicos para un número acotado de sistemas,²¹ cuyo cumplimiento otorga el derecho al beneficio monetario. A partir de 2005, el sistema evolucionó hacia la certificación externa de

²⁰ Para más antecedentes véanse Guzmán (2005), Arenas y Berner (2010) y Dirección de Presupuestos (2011, 2012).

²¹ La cantidad de sistemas ha variado desde el año de su inicio. En 2001 fueron 11 sistemas, en 2010 fueron 14 y disminuyeron a nueve en 2011. En 2012, un conjunto de organismos públicos más avanzado compromete iniciativas en tres sistemas, y otro conjunto que aún no completa las etapas finales de los sistemas restantes compromete iniciativas en nueve sistemas.

los sistemas administrativos según la Norma ISO 9001-2000, y posteriormente, a partir de 2009 se ha incorporado la certificación de productos estratégicos que proveen las instituciones. Actualmente los PMG incluyen nueve sistemas, y se han concentrado en el Sistema de Monitoreo del Desempeño, que incluye la presentación de indicadores y metas para los productos estratégicos de cada organización, otorgándole al cumplimiento de las mismas una ponderación del 60% dentro del total de la evaluación de cumplimiento.²²

- Un formato estándar para la presentación para el financiamiento de programas públicos sobre la base de su marco lógico. Este instrumento se centra principalmente en programas nuevos o ampliaciones significativas de recursos que se solicitan en casos de programas ya existentes, con el objeto de apoyar el análisis de peticiones presupuestarias que exceden aquellas estrictamente inerciales.
- Balances de gestión integral, establecidos como un mecanismo de rendición de cuentas obligatorio para todas las instituciones del gobierno central. Estos balances consisten en reportes anuales de los resultados financieros y no financieros de la gestión de cada organismo público comprendido en el presupuesto.

El desarrollo del sistema chileno de PBD ha requerido persistencia a través del tiempo y una aproximación esencialmente evolutiva, de acuerdo con la cual se fueron agregando gradualmente instrumentos, elevando las exigencias sobre las instituciones y adecuando las rutinas públicas fundamentales. Como parte de este proceso se ha involucrado crecientemente al Congreso Nacional, a los líderes de opinión y a la prensa. Pese a lo anterior, se han necesitado años de persistencia para que distintos actores de las entidades rectoras del Ejecutivo comenzaran a tomar en cuenta y a utilizar la información evaluativa. Asimismo, el desarrollo del sistema se ha apoyado fundamentalmente en facultades administrativas existentes, utilizando la legislación para consolidar y profundizar el proceso más que para iniciarlo.

Luego de más de 10 años de evolución, los principales logros que el sistema chileno PBD puede exhibir son los siguientes:

- Es un sistema en pleno funcionamiento, que abarca a todas las instituciones del gobierno central. Por lo tanto, se trata de un sistema que ha

²² Véanse el Programa de Mejoramiento de Gestión en www.dipres.cl/control, y Dirección de Presupuestos (2011, 2012).

superado la fase de diseño y experimentación, lo que permite realizar evaluaciones en profundidad de su funcionamiento y resultados, con lo cual se ha contribuido a su mejoramiento continuo.

- El desarrollo del sistema a lo largo del tiempo ha mantenido como propósito central apoyar la toma de decisiones presupuestarias y de mejoramiento de la calidad del gasto. En particular respecto del proceso presupuestario, esto ha significado no solo adecuar los requerimientos y la oportunidad de la información generada por el sistema, sino también el propio proceso de formulación, discusión, ejecución y evaluación del presupuesto.
- Respecto de la ejecución del presupuesto, la aplicación de un sostenido programa de evaluaciones, acompañado por la práctica del análisis de sus resultados y la elaboración de compromisos de cambio por parte de las organizaciones responsables, sobre la base de las recomendaciones surgidas de las evaluaciones, ha permitido promover importantes mejoramientos en aspectos de diseño y gestión de los programas, con lo cual se ha contribuido a mejorar la calidad del gasto.
- También se ha logrado una razonable consolidación de arreglos institucionales, lo cual posibilita un acoplamiento básico entre el proceso presupuestario, coordinado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y el proceso de programación gubernamental, coordinado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Ambos procesos sustituyen razonablemente a la planificación gubernamental, que dejó de realizarse en Chile a mediados de la década de 1970.
- Toda la información generada por el sistema de PBD tiene carácter público, en virtud de lo cual el sistema no solo apoya la toma de decisiones, sino que permite la rendición de cuentas ante la ciudadanía.
- El sistema se apoya en varios instrumentos a la vez, buscando la complementariedad en el tipo de información evaluativa que estos generan. Asimismo, varios de los instrumentos que integran el sistema se apoyan mutuamente, evitando en parte el riesgo de recarga sobre las instituciones que generan la información.
- Pese a que el sistema chileno puede ser caracterizado como un sistema altamente centralizado —por el papel rector que en él desempeñan instituciones como la Dirección de Presupuestos, el Ministerio de Planificación y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia—, se apoya en redes de expertos, en la externalización de servicios de consultoría y en un sistemático esfuerzo de difusión y entrenamiento a nivel de las instituciones.

Junto con estos logros, la experiencia chilena también evidencia algunas limitaciones y desafíos, entre los cuales se destacan los siguientes:

- En el sistema chileno se aprecia una insuficiente definición de metas estratégicas vinculadas a los efectos finales que busca lograr la acción gubernamental. En este marco, la aplicación de indicadores de desempeño se centra principalmente en productos, cobertura y atributos (calidad). Esta característica refleja una perspectiva de análisis de la acción pública desde abajo hacia arriba (*bottom-up*), en contraste con la racionalidad de arriba hacia abajo (*top-down*) propia de los modelos de planificación. Si se consideran las ventajas y desventajas de ambos modelos, es probable que una cierta combinación de los mismos resulte más adecuada.
- El alto grado de centralización del sistema chileno determina que el desarrollo de capacidades y la integración de instrumentos a nivel de instituciones sea aún insuficiente. Es así como en algunas instituciones la administración de instrumentos de control de gestión se encuentra en manos de distintos funcionarios o unidades, con un involucramiento limitado de las autoridades superiores. A nivel más general, se observan espacios de crecimiento del sistema, a través de mayores compromisos de los ministerios con el control de la gestión de sus servicios dependientes.
- No obstante los avances del sistema, en particular la integración en el proceso presupuestario, no se observa un progreso significativo en el otorgamiento de flexibilidad presupuestaria a los servicios públicos más allá de lo establecido en las normas propias de la formulación y ejecución del presupuesto. Las medidas aplicadas al respecto han sido más bien tímidos pasos con efectos poco significativos. Avanzar en la aplicación de mecanismos más sofisticados en esta materia contribuiría también a un mayor involucramiento de las autoridades superiores, con lo cual se subsanaría la limitación señalada anteriormente.
- El nivel alcanzado por el sistema chileno exige poner atención a su crecimiento y orientación, con el objeto de resguardar, por una parte, la oportunidad y calidad de la información y sus posibilidades de uso, y por otra, la consistencia entre sus componentes.

En síntesis, de los antecedentes presentados puede desprenderse que, en el concepto de PBD que orienta el desarrollo del sistema chileno, la información sobre desempeño no solo acompaña al presupuesto, sino que se integra directamente a este, aunque evita generar relaciones mecánicas en la asignación de recursos. Como se trata de un desafío más complejo, la evidencia disponible indica

que el objetivo se ha cumplido satisfactoriamente, aunque existen áreas en las que sin duda se podría mejorar. En consecuencia, esta experiencia demuestra que es posible desarrollar un sistema de clase mundial en un país emergente, pero que ello requiere consistencia y persistencia a lo largo de un período prolongado.

México²³

En los últimos años, México ha tratado de desarrollar un sistema de PBD cuyo referente inmediato lo constituyen las reformas al sistema presupuestario (RSP) iniciadas en 1998. Dichas reformas buscaron que el presupuesto adoptara técnicas que hasta entonces eran vistas como propias del sector privado, como la planificación estratégica, los sistemas de atención al cliente, los indicadores de desempeño y la administración por objetivos.

La RSP se integró como una de las líneas estratégicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, mediante la cual se pretendió elevar la eficiencia del uso de los recursos públicos en beneficio del desarrollo del país. Esta línea estratégica fue plasmada en el programa sectorial denominado Programa Nacional de Modernización Pública (Promap), con objetivos y estrategias concretas para incrementar la eficiencia de los servicios públicos que se ofrecen a la ciudadanía. La RSP incluyó entre sus componentes una Nueva Estructura Programática (NEP) con el propósito de replantear las categorías y los elementos programáticos para alinear las funciones estratégicas de la Administración Pública Federal (APF) con los programas y las actividades y con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. La RSP comenzó a implementarse hacia 1997, con un grupo de programas piloto al cual se fueron añadiendo más dependencias. En 1998 se inició un proceso de desregulación presupuestaria a través de convenios de desempeño.

La administración federal del sexenio 2000-06 mantuvo la NEP y se propuso implantar dos proyectos inacabados de la RSP: el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Servicio Profesional de Carrera (SPC). La estructura programática fue refinada y perfeccionada, y el proceso presupuestario se transformó en un Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP). Además, se avanzó en la desregulación presupuestaria mediante la simplificación del número de disposiciones del Manual de Normas Presupuestarias.

Paralelamente, se introdujo un sistema de metas presidenciales, por medio del cual los titulares de las dependencias u organismos públicos se comprometieron

²³ Banco Mundial-BID (2006); Guzmán (2007b); Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008a, 2008b); Banco Mundial (2008a), y Banco Mundial-BID (2010).

a cumplir metas de desempeño mediante la firma de un convenio. Tales metas fueron determinadas conjuntamente entre la Presidencia y la dependencia en cuestión y, con base en el resultado, se solicitaba la rendición de cuentas por incumplimiento. Las metas mencionadas se establecieron independientemente del sistema presupuestario, lo que no permitió su vinculación con el desempeño, e incluso puso en contradicción en ocasiones las metas presupuestarias con las presidenciales.

Posiblemente el mayor avance del sistema presupuestario del sexenio haya sido la aprobación en 2006 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Esta legislación permitió sistematizar y racionalizar un conjunto de normas que habían venido incluyéndose en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación desde fines de la década de 1990, y estructurar un marco normativo coherente para la administración financiera en la administración pública. La LFPRH cita expresamente la vinculación entre resultados y presupuesto como uno de los propósitos del sistema de administración financiera. En marzo de 2008, las disposiciones generales de dicha ley fueron emitidas conjuntamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Posteriormente, en mayo de 2008 se publicó la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, complementando e institucionalizando otras materias afines.

Las reformas impulsadas en México desde fines de los años noventa han tenido lugar en un contexto marcado por el surgimiento de gobiernos sin mayoría parlamentaria. Ello ha alentado iniciativas desde el propio Congreso orientadas a exigir mayor información y rendición de cuentas al Ejecutivo.

Como producto de la primera ola de reformas impulsadas por el Ejecutivo y de las iniciativas propiciadas por el Congreso, en México llegaron a coexistir múltiples sistemas de información, con la presencia de al menos tres sistemas de indicadores y dos sistemas de evaluación (incluido el sistema de reglas de operación) que involucraban a diferentes instituciones. Pese a ello, existe poca evidencia que indique que dicha información haya sido considerada por la Administración Pública Federal en la toma de decisiones, incluido el presupuesto. En tal sentido, puede decirse que los primeros esfuerzos en estructuras programáticas, indicadores y evaluaciones contrastan con la supervivencia de prácticas presupuestarias incrementalistas. Por su parte, las demandas de información provenientes del nivel central se enfrentan a dependencias (entidades) públicas con relativa autonomía y, en algunos casos, significativas capacidades técnicas. Esto se traduce en la práctica en una actitud defensiva de parte de las dependencias que cumplen rutinariamente con los requerimientos de brindar información, pero mantienen paralelamente sistemas de programación y control de gestión

considerablemente más sofisticados. Este es por ejemplo el caso del sector salud.

En virtud de las reformas de los últimos años y sus disposiciones, actualmente están legalmente establecidos: el hecho de que los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) deben evaluar los resultados de la aplicación de los recursos públicos; la creación de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y sus componentes; los criterios a los que deben adecuarse las evaluaciones; la obligación de preparar un Programa Anual de Evaluación (PAE), y las competencias entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y las del Consejo de Evaluación (Coneval). En este marco, en 2007-08 tuvo lugar un nuevo impulso en la búsqueda para mejorar la calidad del gasto, y se observaron: una reorganización de los instrumentos del SED, modificaciones en las estructuras programáticas y esfuerzos adicionales por alinear las actividades de las instituciones con los objetivos superiores provenientes del PND, como se describe en los párrafos siguientes.

En México la planificación está regulada por la Ley de Planeación, de la que deriva el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En particular, el PND 2007-12 establece cinco ejes de los que se derivan 84 objetivos de política nacional y 360 estrategias. Los objetivos de política nacional deben ser la base para el diseño de los programas de gobierno.

El vínculo entre la planificación y el presupuesto en el caso de México debe darse entre los programas que derivan del PND y los programas presupuestarios. Para avanzar en esta materia se adecuó nuevamente la estructura programática en la que se basa el presupuesto, introduciendo, a partir del año 2008, la categoría denominada Programas Presupuestarios, con el objeto de permitir identificar los programas y actividades específicos de cada dependencia, las unidades responsables y los recursos presupuestarios.

La introducción de la categoría de Programas Presupuestarios se ha complementado con la utilización de la metodología de marco lógico (MML) en una parte importante de estos programas. En base a esta metodología se construyen las denominadas matrices de indicadores y resultados (MIR). En estas matrices se ordenan los objetivos de los programas presupuestarios, se identifican los vínculos de estos objetivos con los objetivos superiores (estratégicos de la institución, sectoriales, nacionales) y se identifican los indicadores de desempeño con sus metas esperadas más otra información que facilite el seguimiento.

Por otra parte, el SED tiene como propósito realizar el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y los programas de las entidades y dependencias de la APF, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el PND y los programas. Participan en sus definiciones la SHC, la SFP y el Coneval. Su

diseño comprende un componente de evaluación de las políticas públicas y de los programas a través de un sistema de información de indicadores y un Programa Anual de Evaluación (PAE), y un segundo componente centrado en la gestión institucional.

Respecto del primer componente, con el objetivo de disponer de una sola fuente de generación de indicadores, se estableció que las MIR de los programas presupuestarios se integraran al SED. Estas matrices de indicadores, una vez validadas y consensuadas, se utilizan tanto para seguimiento interno en las instituciones como para la evaluación y presentación de informes al Congreso.

Para 2009, 512 de los 1.108 programas presupuestarios contaban con MIR, con lo cual totalizaba 4.634 indicadores. De estos, se seleccionaron 246 indicadores, denominados estratégicos, pertenecientes a 160 programas que eran considerados prioritarios por el monto de recursos que manejaban y por el impacto que se esperaba que tuviesen en la población. Dentro de esta categoría se incluyen todos los programas que otorgan subsidios y transferencias federales a la población. Las metas de estos indicadores estratégicos son presentadas al Congreso.

Durante el proceso de preparación del presupuesto 2010, las dependencias y entidades de la APF, en colaboración con la SHCP, la SFP y el Coneval, revisaron y mejoraron las MIR, particularmente aquellas con indicadores estratégicos, con el objetivo de sintetizar y lograr mayor certeza acerca de la información que contenían. En total se revisaron las MIR de 550 programas. Dentro de estos, se identificaron 294 indicadores estratégicos pertenecientes a 199 programas prioritarios.

La continuidad de estos procesos de trabajo ha significado que la cobertura de programas presupuestarios a los que se les han aplicado las MIR, en términos de gasto evaluado, aumentó del 9% en 2008 al 47,8% en el presupuesto 2012. En términos de la cantidad de programas presupuestarios, se pasó de una cobertura del 80% en 2008 hasta el 90,8% en el presupuesto 2012. A lo anterior se suma la mejora de la calidad de dichas matrices y su disponibilidad en el sitio web (BID, 2012).

Respecto de las evaluaciones, en 2008 se preparó el primer Programa Anual de Evaluaciones (PAE), estableciendo, con la opinión del Congreso, los programas que serían evaluados y el tipo de metodologías que se utilizaría. El PAE integra las propuestas de evaluación de la SHCP, de la SFP y del Coneval, atendiendo las estrategias de evaluación de cada uno de ellos. El Coneval es responsable de conducir las evaluaciones aplicadas a los sectores sociales, y cumple además importantes roles en materia de directrices técnicas y generación de competencias.

El PAE es realizado por evaluadores externos y los resultados de las evaluaciones son publicados y enviados al Congreso. Se han definido distintas líneas de evaluación, incluidas las evaluaciones rápidas en base al marco lógico, evaluaciones

de consistencia, evaluaciones de diseño, evaluaciones de impacto y evaluaciones de procesos.

En 2007, 2008 y 2009 se llevaron a cabo 126, 192 y 196 evaluaciones, respectivamente. Mientras que durante 2007 predominaron las evaluaciones de diseño, en 2008 y 2009 comenzaron a perfilarse evaluaciones específicas de desempeño que utilizan la información contenida en el SED (recursos, indicadores, metas).

El progresivo trabajo en evaluaciones ha significado que la cobertura del gasto evaluado aumentara desde un 14% en 2008 hasta un 53,4% en el presupuesto 2012 (gasto evaluado acumulado). En este ámbito de trabajo, cabe destacar la continuidad del Programa Nacional de Evaluaciones y el hecho de que las evaluaciones se encuentren disponibles en Internet (BID, 2012).

Así, los actuales esfuerzos por consolidar el sistema de PBD en México se orientan a racionalizar, los sistemas de monitoreo y evaluación a través de indicadores; integrar la evaluación de programas al concepto de SED que la sostiene, así como también mejorar su calidad, e incorporar el análisis de recomendaciones y compromisos de optimización de los programas en base a aquellas; utilizar dicho sistema constructivamente en la relación entre el nivel central y las dependencias, y adecuar el proceso presupuestario para integrar la información a los procesos de análisis y de toma de decisiones.

No obstante los notables avances que se han realizado en los últimos años, la experiencia mexicana tiene pendiente la consolidación de su modelo: por una parte, respecto de la aplicación de sus instrumentos, generando información de desempeño de calidad y en forma oportuna, y por otra, respecto del uso de la información, a través de la creación y la puesta en marcha de prácticas y procesos de integración de la información en la toma de decisiones, tanto de gestión como presupuestaria.

Principales características de las experiencias

De la revisión de estas tres experiencias latinoamericanas de PBD puede concluirse no solo que registran avances muy importantes sino también que revelan rasgos que las distinguen de los modelos en aplicación en el mundo anglosajón. De estos, vale la pena destacar seis.

El primero se refiere a la *centralidad del presupuesto* como mecanismo coordinador y ordenador de la gestión pública. En las experiencias de los tres países latinoamericanos citados se observa que el presupuesto ocupa un lugar prominente en el funcionamiento de todo el aparato público, y que sobre este se vuelca la responsabilidad de obtener el máximo rendimiento de los limitados recursos públicos disponibles. Esta centralidad del presupuesto se expresa a su vez en

autoridades presupuestarias fuertes, con la capacidad de impulsar reformas de envergadura, así como también de detener los intentos mejor intencionados de cambio cuando no están comprometidos en el esfuerzo.

El segundo es la *importancia de la planificación* para orientar las acciones del gobierno en el mediano plazo. Tanto en México como en Colombia los planes nacionales de desarrollo tienen como fin proveer el marco fundamental de objetivos y metas de mediano plazo que luego se deben relacionar con los planes sectoriales, la asignación de recursos y la producción de bienes y servicios públicos a través del presupuesto. Sin embargo, tal alineación no se consigue fácilmente, y se observan vacíos o discontinuidades en esta cadena. Chile es una excepción debido a que no cuenta con un plan de desarrollo. En este caso más bien se dispone de un conjunto de documentos de gobierno, en particular el programa de gobierno como documento marco y los mensajes presidenciales anuales, en los que se comprometen objetivos y metas más específicos, y otros documentos de políticas sectoriales. Posiblemente la inexistencia de un plan nacional de desarrollo explique en buena medida la orientación de abajo hacia arriba del sistema de control de gestión ligado al presupuesto en Chile.

El predominio de los planes de desarrollo y el presupuesto *limitan el rol de los ministerios sectoriales* en la operación de los sistemas de PBD en los tres países analizados. Esto impone una dinámica marcada por la jerarquía institucional, que si bien tiene la capacidad y el poder de instalar los instrumentos y movilizar su operación, hace más difícil la apropiación y el uso de conocimiento técnico específico que maximice la relevancia de objetivos, indicadores, metas, conclusiones y recomendaciones de evaluaciones. En términos conceptuales, el centro de gobierno puede tener la voluntad y la autoridad, pero desconoce la función de producción de servicios públicos, lo que genera asimetrías de información en la operación de sistemas de PBD. Fortalecer el papel de los ministerios como actores del sistema, sin retroceder en sus avances, es uno de los grandes desafíos de los países de la región.

En tercer lugar, los intentos por aplicar el concepto de PBD en América Latina, por lo general, se han caracterizado por tomar la forma de *procesos estructurados*, que se incorporan tempranamente a la legislación, en la forma de leyes de responsabilidad fiscal o reformas de leyes de administración financiera. Además, se caracterizan por concentrar sus aplicaciones prácticas en la construcción de sistemas de información de gestión financiera y la elaboración de indicadores de desempeño. Esto impone un alto grado de formalismo y rigidez a los sistemas, sin que por ello se modifiquen necesariamente las prácticas de la administración pública en la toma de decisiones presupuestarias y gerenciales.

El cuarto elemento se refiere a la *creciente importancia de la evaluación* en las tres experiencias latinoamericanas reseñadas. Esto probablemente responda a las

siguientes causas: i) la centralidad de la función presupuestaria y la búsqueda de instrumentos efectivos que faciliten la reasignación de recursos; ii) la desconfianza de los organismos centrales del Ejecutivo y la Legislatura respecto de las entidades sectoriales y las agencias ejecutivas, y iii) las limitaciones de los indicadores en tanto información de desempeño para la toma de decisiones, limitaciones derivadas del hecho de que constituyen mediciones puntuales que no explican por sí mismas los factores o el contexto que determinaron el desempeño observado, lo que unido a los elementos anteriormente señalados hacen necesario disponer de instrumentos más explicativos, como las evaluaciones.

Una quinta característica es que las construcciones de PBD —con la excepción de Chile— *no incluyen mecanismos de incentivos* para los funcionarios y directivos que contribuyan al movimiento cultural hacia la búsqueda de resultados y apoyen los esfuerzos que los instrumentos de recopilación de información en aplicación están efectuando en este campo. Si bien es cierto que esta es un área de alta complejidad, existen diferentes alternativas que es posible aplicar, con todos los cuidados que requieren desde la perspectiva de sus diseños específicos y operativos.

Por último, debe llamarse la atención sobre los escasos avances de los tres países analizados en materia de *devolución de responsabilidades a las entidades gestoras*, situación que contrasta con la experiencia de países desarrollados en los que ha predominado el enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Esta situación sin duda responde a tradiciones centralistas, insuficiencias de información y deficiencias en la capacidad de establecer confianza, responder a compromisos y actuar con probidad y/o transparencia. Estas características, típicas de los Estados latinoamericanos, hacen riesgoso el logro de mayores competencias y espacios de flexibilidad para los directivos públicos.

CONCLUSIONES

En este capítulo se ha buscado contrastar los conceptos y modelos del capítulo anterior con la realidad de los sistemas de PBD (o la falta de ellos) en los países de América Latina. Para ello hemos utilizado la estructura del modelo de PPRD y ordenado en torno a ella evidencia cualitativa, estadística y un análisis en profundidad de las experiencias de tres países de la región. Aunque esta evidencia está lejos de ser concluyente y su relación con el modelo de PPRD se ha construido a veces sobre la base de supuestos e hipótesis, parece ser suficiente para arribar a ciertas conclusiones.

La primera de ellas es que los países de América Latina no parten de cero. Muchos países de la región registran avances importantes en la construcción de

SME, el fortalecimiento de los procesos de decisión presupuestaria, la motivación para gestionar los servicios públicos para el logro de resultados y el desarrollo de competencias para ello. La región como un todo está todavía en un grado intermedio de desarrollo, pero en varios países y en varias áreas existe ya una base suficiente para seguir avanzando. Si a ello se agrega la mayor estabilidad fiscal que se ha registrado en la mayoría de los países de la región en los últimos años, se puede concluir que los países de América Latina tienen espacio para avanzar en los próximos años. Tales avances no solo son posibles sino urgentes a la luz de los desafíos que el desarrollo económico y social representa para las políticas públicas.

La segunda conclusión es que en América Latina se perfila una aproximación al PBD distinta de la observada en los países avanzados. Esta se expresa en el predominio del centro de gobierno en la conducción de las reformas, la importancia de los sistemas de planificación para fijar prioridades y estrategias, y el desarrollo de la gestión de programas y proyectos. Esto ratifica con hechos las hipótesis y propuestas del modelo de PPRD del capítulo anterior y lo valida como esquema ordenador de las agendas de reforma, en contraste con la tentación de copiar instrumentos y métodos que se han llevado adelante en otros contextos político-institucionales y económicos. En el desarrollo de experiencias prácticas de reforma, este modelo puede ayudar a identificar vacíos, interrelaciones y estrategias de implementación que faciliten el éxito de las reformas.

La tercera conclusión es que al interior de la región existen grandes diferencias a nivel de países y pilares del sistema de PPRD. Por un lado, a nivel de los pilares, se observa un mayor desarrollo de SME de proyectos de inversión bajo el pilar de información sobre desempeño; de programación financiera y decisiones de inversión en el pilar de uso de la información de desempeño en decisiones presupuestarias; de acceso a la información en el pilar de incentivos a la gestión para el logro de resultados, y de la gestión de programas y proyectos en el pilar de competencias de gestión. A ello se debe agregar el fortalecimiento gradual de las bases de la administración financiera y la presencia de sistemas de planificación para la identificación de metas de desarrollo y la priorización estratégica. Las mayores debilidades se observan en el uso de la información para la toma de decisiones presupuestarias en áreas distintas de la inversión y, en general, en el establecimiento de incentivos más directos para el logro de resultados para organismos, directivos y funcionarios públicos.

A nivel de países, se observa un grupo que registra avances sustantivos y consistentes que los sitúa a la par de muchas experiencias de PBD en países desarrollados. Los casos de Colombia, Chile y México, que se han analizado con todo detalle al final del capítulo, no solo indican que se han hecho avances fundamentales, sino que también resaltan la importancia de la persistencia en el tiempo (todos ellos

llevan casi 15 años trabajando en el tema) y la prevalencia de vacíos que aún deben ser resueltos. La ventaja de estos países es que ya han logrado avanzar lo suficiente en el desarrollo de una cultura de resultados como para poder acometerlos sin arriesgar retrocesos en lo ya alcanzado. Al mismo tiempo, es posible identificar países cuyos avances en la construcción de un sistema de PPRD son extremadamente limitados. Entre ellos se destacan países con Estados muy pequeños, que parecen estar atrapados en un círculo vicioso de escasez y legitimidad que les impide movilizar los recursos profesionales, técnicos y económicos como para desarrollar estos sistemas. Estos países deben encontrar estrategias que les permitan transitar gradualmente desde las reformas más básicas hasta las más complejas, con instrumentos adecuados al tamaño y a las capacidades de sus administraciones públicas. En el grupo de países rezagados también se encuentran algunos con mayores disponibilidades de recursos, a los cuales el peso de la burocracia, la falta de motivación o el clientelismo les impiden abandonar el statu quo.

La existencia de un alto grado de heterogeneidad entre los países de América Latina resalta la importancia de contar con un abanico amplio de instrumentos, metodologías y estrategias de cambio que les permitan avanzar en función de sus prioridades, fortalezas y desafíos en la construcción de sistemas de PPRD. En este sentido, hemos argumentado que el modelo de PPRD no debe concebirse como una estructura rígida y que en su interior cabe un amplio espectro de variantes. La última parte de este libro tiene como propósito mostrar ese conjunto de variantes instrumentales, con un grado suficiente de concreción como para servir de apoyo práctico a quienes se encuentran abocados a construir un PPRD en América Latina.

Información sobre desempeño

INTRODUCCIÓN

El funcionamiento de un sistema de presupuesto para el logro de resultados de desarrollo (PPRD) requiere información de desempeño para sustentar el conjunto de decisiones que involucra un presupuesto y la calidad de su ejecución. Para esto es necesario disponer de una taxonomía que ordene el concepto de desempeño y sus alcances en base a un lenguaje común. Tal clasificación es necesaria no solo por una exigencia técnica sino también para facilitar el entendimiento entre el gran número de actores que debería ser parte de la aplicación y el uso de información de desempeño.

Cuando en la vida cotidiana se emplea el término desempeño se hace referencia a la realización, por parte de una persona o un grupo, de las labores o funciones que les han sido encomendadas.¹ En gestión pública, el concepto refiere al funcionamiento y alcances de las acciones públicas. Sin embargo, esta noción presenta diferentes perspectivas relacionadas con el proceso de generación de valor en el sector público, por lo que puede ordenarse de acuerdo a los ámbitos de control y según las dimensiones del desempeño, que se describen en el siguiente apartado de este capítulo.

¹ La literatura en inglés sobre gestión pública utiliza la palabra *performance*, que se traduce al español como *desempeño* y también como *actuación* o *funcionamiento*.

La información de desempeño debe generarse con la regularidad y sistematicidad que demanda una rutina tan estructurada como la del presupuesto. Para ello se requieren sistemas de generación de información, habitualmente conocidos como sistemas de monitoreo y evaluación (SME).

Esos sistemas son un componente fundamental de la administración pública moderna y su aplicación ha sido una pieza primordial en los procesos de reforma que han experimentado los Estados de países de distintas tradiciones administrativas y diferentes niveles de desarrollo.

Con el objeto de presentar en detalle este componente del PPRD, la primera sección de este capítulo aborda el concepto de desempeño y propone una taxonomía, ordenando el concepto en dimensiones y ámbitos de control del desempeño. La segunda sección introduce el concepto de SME, desglosado en sus componentes fundamentales: el monitoreo y la evaluación. Esta sección detalla principalmente los requisitos y aspectos metodológicos de los instrumentos, las posibilidades de uso de la información y los cuidados y recomendaciones tanto para el desarrollo instrumental como para la utilización de la información en un PPRD. Las secciones finales se focalizan en las relaciones virtuosas entre monitoreo y evaluación, y en la contribución de los aprendizajes en el desarrollo y usos de los SME y sus efectos en el PPRD.

EL CONCEPTO DE DESEMPEÑO Y LA NECESIDAD DE UNA TAXONOMÍA

Como se señaló en capítulos anteriores, uno de los componentes del presupuesto basado en desempeño (PBD) es la información de desempeño. Sin embargo, la pregunta que surge es qué involucra este concepto cuando la preocupación se centra en observar la generación de valor público. Como se mencionó, la noción de desempeño presenta diferentes alcances o perspectivas relacionadas con la cadena de generación de valor, por lo que puede ordenarse de acuerdo a los ámbitos de control y según las dimensiones del desempeño, tal como se presentan a continuación.²

² Los elementos conceptuales que se presentan se han elaborado, principalmente, en base a diferentes publicaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la experiencia de los autores en el desarrollo de sistemas de control de gestión en diversos países de América Latina.

RECUADRO 6.1

ÁMBITOS DE CONTROL

- i. *Procesos.* Se refieren a actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los productos (bienes o servicios) e incluyen actividades o prácticas de trabajo tales como los procedimientos de compra y los procesos tecnológicos, de administración financiera y de recursos humanos. Los indicadores de proceso ayudan en la evaluación del desempeño en áreas donde los productos o resultados son difíciles de medir.
- ii. *Productos.* Se refieren a los bienes y/o servicios producidos o entregados y corresponden al primer efecto de un programa o acción pública. Sin embargo, el concepto no está restringido solo a niveles de producción o provisión sino que se extiende a características o atributos relevantes de estas acciones, tales como aquellas referidas a la calidad de los bienes y servicios entregados a los beneficiarios (cumplimiento de especificaciones o estándares técnicos, tiempos de espera, trato, respuesta a reclamos, información entregada, etc.), coberturas, focalización, entre otras, que sin ser resultados intermedios ni finales son desempeños relevantes.
- iii. *Resultados intermedios.* Se refieren a los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez que han recibido los bienes o servicios de un programa o acción pública. Su importancia radica en que su ocurrencia facilita y hace más probable alcanzar los resultados finales y en consecuencia constituyen una aproximación a ellos.
- iv. *Resultados finales o impacto.* Corresponden a los efectos de los bienes o servicios entregados, e implican un mejoramiento objetivo en las condiciones de la población objetivo atribuible exclusivamente a esos bienes y servicios. En algunas oportunidades es difícil disponer de estas mediciones, principalmente, por la dificultad de aislar los efectos de variables externas y/o porque muchos de estos efectos ocurren en el mediano o largo plazo.

Ámbitos de control

La información de desempeño puede contemplar diferentes etapas de la cadena de generación de valor de las acciones públicas. Clásicamente estas etapas se ordenan según los conceptos de procesos, productos, resultados intermedios y resultados finales o impacto. El concepto de *resultados de desarrollo* alude a estos últimos; no obstante, no es posible lograr tales resultados si no existe un buen desempeño en las anteriores etapas de esta cadena, es decir, los procesos y productos. Para aplicar estos conceptos, el recuadro 6.1 contiene algunas convenciones sobre el alcance de cada uno.

Dimensiones del desempeño

Además de los ámbitos de control, la información de desempeño refleja también diferentes dimensiones, en las que los conceptos más utilizados son la eficacia, eficiencia y economía. En la práctica, la búsqueda de logros en estas dimensiones puede generar conflictos entre ellas, lo que hace necesario considerar una adecuada selección de información procurando una visión equilibrada del desempeño como, por ejemplo, que la disminución de costos de producción en búsqueda de una mayor eficiencia no afecte la calidad de la unidad producida. El recuadro 6.2 contiene definiciones de cada concepto utilizado.³

Sistemas de monitoreo y evaluación

Aun cuando un SME podría justificarse solo por una cuestión de transparencia, respondiendo exclusivamente a la obligación de informar a la ciudadanía y a sus órganos representativos sobre el uso de los recursos públicos, en la práctica sus objetivos y aplicaciones pueden ir mucho más allá, transformándose en un pilar fundamental de un sistema de PPRD. De hecho, los SME son, sin duda el componente del PPRD que ha recibido mayor atención por parte de los gobiernos de América Latina que han intentado modernizar sus procesos presupuestarios y de gestión pública.

En el modelo de PPRD, los SME son responsables de proveer la información sobre desempeño que alimenta la toma de decisiones en torno al presupuesto. Para ello, estos sistemas deben interactuar con el presupuesto a lo largo de todo el ciclo anual.

El requisito fundamental de un SME para servir a las necesidades del PPRD es que sea capaz de proveer información pertinente, oportuna, sintética y veraz sobre las diferentes dimensiones y ámbitos del desempeño de la gestión pública. Principalmente, se trata de que los SME sean capaces de responder a las preguntas que surgen en la toma de decisiones sobre políticas y programas públicos en el proceso presupuestario. Esto significa que un SME debe ser capaz de aportar diferentes tipos de información. Para ello, debe estar estructurado como un sistema integrado de información, que reconoce implícitamente que ningún instrumento por sí mismo será capaz de proporcionar toda la información necesaria, según los requisitos señalados, para formular juicios evaluativos en procesos de gestión institucional y presupuestaria.

³ Véase también el gráfico 1.5, en el capítulo 1.

RECUADRO 6.2

DIMENSIONES DEL DESEMPEÑO

- i. *Eficacia*. Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el área o la institución como un todo está cumpliendo con sus objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. La calidad del servicio puede ser considerada una dimensión específica del concepto de eficacia o ser tratada como una dimensión adicional. La calidad se refiere a atributos de los productos (bienes o servicios) entregados, tales como oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención, etc. Es decir, corresponde a la capacidad de la institución para responder a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios en relación con la provisión del servicio.
- ii. *Eficiencia*. Describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producción. En otros términos, se refiere a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones y el uso de recursos.
- iii. *Economía*. Este concepto se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en el marco de sus objetivos. La administración de recursos institucionales exige siempre el máximo de disciplina y cuidado en el manejo de la caja, del presupuesto, de la preservación del patrimonio y de la capacidad de generar y/o recuperar ingresos.

De esta manera, los SME deben estructurarse como verdaderos sistemas, compuestos por diversos instrumentos que sean capaces de responder a las preguntas esenciales que requieran los procesos clave de gestión pública, donde el proceso presupuestario es central. A continuación se hace una breve revisión de los aspectos técnicos de los instrumentos de un SME y los requisitos básicos para su diseño y funcionamiento.

En particular, estos sistemas están compuestos por dos tipos de instrumentos. El primero, el monitoreo, permite efectuar un seguimiento regular del desempeño de las instituciones y programas, principalmente a nivel de procesos y productos, utilizando para ello indicadores. El segundo, la evaluación, busca recoger y analizar información más completa de una determinada área, programa o proyecto público con el objeto de conocer qué efectos directos e indirectos tuvo en su función, particularmente, en relación a los objetivos que la justifican. Para ello, la evaluación puede analizar el vínculo entre aspectos tales como el diseño de productos, el diseño y operación de procesos clave, y los niveles de desempeño observados en programas y políticas públicas.

Los SME son esencialmente instrumentos de gestión. Si bien pueden considerarse parte de la infraestructura de control del Estado, su función primera es de control interno al ayudar a las autoridades y técnicos a saber si están contribuyendo al logro de los objetivos y metas fijados por el proceso político. El monitoreo y la evaluación son partes integrantes de la gestión de una organización y, en consecuencia, también del sector público. En estas circunstancias, el objetivo fundamental de un SME en el sector público es proporcionar información útil para la toma de decisiones gubernamentales, cualquiera que sea la instancia donde esto ocurra.

De este objetivo central se desprenden cinco valores básicos en un SME:

- **Pertinencia:** capacidad de proporcionar la información que se precisa o demanda para adoptar decisiones debidamente fundamentadas.
- **Veracidad:** asegurar que la información refleje la realidad del proyecto, programa o institución que se evalúa.
- **Oportunidad:** lograr que la información esté disponible en el momento en que lo requiere el proceso de toma de decisiones.
- **Legitimidad:** que la información y los juicios que el sistema genere sean respetados por los actores relevantes, sustentando las decisiones que de ellos se desprendan.
- **Eficiencia:** que la información se genere con el menor costo posible.

Los SME son construcciones concretas, estructuradas en base a instrumentos, metodologías, procedimientos y aplicaciones, que reflejan el balance de los valores arriba señalados.

Estos criterios inciden sobre la arquitectura institucional y operativa de los SME. En materia de procedimientos, estos sistemas pueden estar organizados en la forma de análisis externos o internos, ser reservados o públicos. En cuanto a las aplicaciones, pueden alimentar las decisiones institucionales, sectoriales, presupuestarias y/o la formulación de planes y programas. Aunque el balance de valores del SME alterará necesariamente su configuración concreta, sí puede asegurarse que no se conoce ningún instrumento que por sí solo maximice todos esos valores. Por esta razón, cuando se habla de SME, se entiende que involucran la combinación de instrumentos, procedimientos y aplicaciones.

MONITOREO

El monitoreo constituye un seguimiento regular del desempeño, que se apoya principalmente en indicadores y estadísticas. Los indicadores corresponden a

algoritmos matemáticos o fórmulas de medición que entregan una valoración cuantitativa del desempeño, pero que por sí solos no explican ese resultado. Los indicadores sirven esencialmente para comparar, ya sea con mediciones del pasado inmediato o con estándares, compromisos y metas, a partir de los cuales entregan información sobre la evolución del desempeño de un programa, proyecto o institución. En algunas ocasiones los indicadores permiten también realizar comparaciones entre programas y proyectos, pero ello probablemente ocurre a nivel demasiado general como para apoyar decisiones sobre asignaciones de recursos.

A través de indicadores de desempeño es posible monitorear periódicamente el desempeño desde diferentes perspectivas, como las dimensiones de eficiencia, eficacia y economía, y los ámbitos de control de procesos, productos, resultados intermedios y resultados finales. En la práctica, las mediciones son más fáciles de obtener en los ámbitos de procesos, productos y algunos resultados intermedios, y constituyen un instrumento útil para el seguimiento interno de la gestión programática de las instituciones; pueden también incorporarse indicadores de mayor relevancia relativa en los análisis del proceso presupuestario o sistemas de metas estratégicas de los gobiernos.

Indicadores de desempeño

Los indicadores tienen la ventaja de proporcionar información puntual y regular (a veces continua) sobre determinadas dimensiones del desempeño de las acciones públicas. No obstante, los indicadores también presentan limitaciones. La más importante de ellas es que, por constituir mediciones puntuales, no permiten conocer las relaciones de causalidad entre elementos de diseño, procesos de gestión y desempeño de productos, ni tampoco entre estos y resultados más finalistas, lo que restringe su utilidad a decisiones que tienen un carácter más bien operativo.

Requisitos de los indicadores

Para que los indicadores contribuyan a la difusión y al uso de información de desempeño, deben ser relevantes, comprensibles, factibles de medir, verificables y exigentes, características que se detallan a continuación.

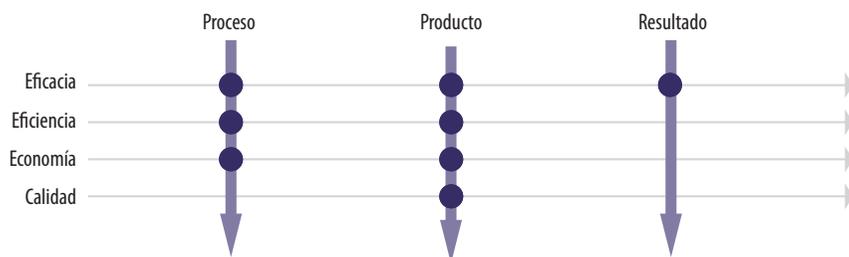
Relevantes y comprensibles

Identificación de los focos de las mediciones

Las mediciones a través de indicadores deben entregar información del desempeño de las acciones públicas, donde el desempeño es entendido como los logros

GRÁFICO 6.1

ÁMBITOS DE CONTROL Y DIMENSIONES DEL DESEMPEÑO



Fuente: Elaboración propia.

de dichas acciones. Estos logros deben ordenarse de acuerdo a los ámbitos de control y dimensiones del desempeño señaladas anteriormente.

Detección de combinaciones entre ámbitos de control y dimensiones del desempeño

Los ámbitos de control y dimensiones del desempeño se entrecruzan cuando se observa el desempeño. Lo importante es identificar las combinaciones que sean más relevantes para enriquecer un proceso de monitoreo de gasto público, como se muestra en el gráfico 6.1 y se ilustra en el cuadro 6.1.

Presentación de los indicadores

Los indicadores y sus metas se deben presentar considerando categorías de información que faciliten su comprensión y uso. En tal sentido, la identificación del objetivo y área programática a la que se vincula, el nombre del indicador vinculado con su ámbito de control y dimensión de desempeño, la fórmula o algoritmo de cálculo y el valor de mediciones pasadas son categorías de información recomendables.⁴ A continuación se presentan ejemplos ilustrando algunas de estas categorías de información.

⁴ La información pasada consiste en el valor efectivo del indicador en años recientes y permite analizar los valores actuales respecto de su evolución o trayectoria. Esta información es también necesaria cuando se establecen metas como valores esperados de las mediciones, considerando que debe haber una consistencia entre la meta comprometida, los valores pasados y los recursos que se asignen en el presupuesto, de modo que el compromiso que se asuma sea exigente y realista.

CUADRO 6.1

PROGRAMA DE LECHE A MENORES DE 6 AÑOS EN CENTROS PÚBLICOS DE SALUD

EFICACIA

Nombre del indicador	Fórmula / Unidad de medida
Cumplimiento programa de adquisición de leche. Ámbito de control: proceso	(Procesos de adquisición efectuados / procesos de adquisiciones programados)*100 Unidad de medida = porcentaje
Cumplimiento del programa de entrega de raciones de leche a los centros de salud. Ámbito de control: proceso	(Raciones de leche entregadas a los centros de salud / raciones de leche programadas)*100 Unidad de medida = porcentaje
Cobertura del programa de leche en la población de menores de 6 años. Ámbito de control: producto	(Población menores de 6 años cubiertas por programa de leche / total población menores de 6 años que se atienden en centros de salud)*100 Unidad de medida = porcentaje
Tasa de desnutrición en menores de 6 años cubiertos por el programa. Ámbito de control: resultado final	(Menores de 6 años con índice de desnutrición / total menores de 6 años cubiertos por programa de leche en centros de salud)*1000 Unidad de medida = casos por mil

EFICIENCIA

Nombre del indicador	Fórmula / Unidad de medida
Costo promedio recursos humanos por proceso de adquisición de leche. Ámbito de control: proceso	Sumatoria (horas de trabajo tipo <i>i</i> dedicadas a los procesos de adquisiciones de leche*costo hora tipo <i>i</i>) / N° de procesos de adquisición Unidad de medida = US\$ por proceso de adquisición (licitación)
Costo promedio del kilo de leche. Ámbito de control: producto	Costo total adquisición de leche / N° de kilos comprados Unidad de medida = US\$ por kilo

ECONOMÍA

Nombre del indicador	Fórmula / Unidad de medida
Participación de donaciones en financiamiento total programa de leche. Ámbito de control: proceso	(Total donaciones / total costo compra de leche)*100 Unidad de medida = porcentaje
Pérdidas por deterioro. Ámbito de control: producto	Kilos de leche perdidos por deterioro / total kilos de leche comprados Unidad de medida = porcentaje

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 6.2

PRESENTACIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

Nombre del indicador	Ámbito de control	Dimensión	Fórmula	Unidad de medida	Valor de la medición
Promedio de fiscalizaciones por fiscalizador.	Producto	Eficiencia	Nº de casos fiscalizados (empresas) / Nº total de fiscalizadores	Nº de casos	Año $t = 345$ Año $t-1 = 362$ Año $t-2 = 371$
Tasa de mortalidad infantil menores de un año.	Impacto	Eficacia	(Nº de defunciones de menores de un año / total nacido vivo menores de un año)*1000	Casos por 1.000 nacidos vivos	Año $t = 5,8$ Año $t-1 = 5,9$ Año $t-2 = 6,1$
Tasa de recuperación de créditos.	Producto	Economía	(monto de créditos recuperados / monto total de créditos)*100	Porcentaje	Año $t = 68\%$ Año $t-1 = 71\%$ Año $t-2 = 70\%$

Fuente: Elaboración propia.

Factibles de medir y verificables

Temporalidad

La identificación de los indicadores debe considerar el momento en que los diferentes desempeños deberían ocurrir y, por tanto, comenzar a medirse. Este momento dependerá de la naturaleza de los bienes y servicios y del ámbito de control que se considera relevante observar a través del monitoreo (procesos/productos/resultados). Lo anterior es particularmente importante en el caso de productos (bienes o servicios) de cuya provisión se esperan resultados intermedios o finales en el mediano o largo plazo, ya que si bien es posible identificar indicadores y construir sus algoritmos, estos no podrán ser medidos en lo inmediato.⁵

⁵ No obstante, esta identificación es útil para desarrollar los procesos necesarios a fin de disponer de la información para las mediciones, cuando sea técnicamente recomendable realizarlas.

Asimismo, las mediciones pueden requerir diferentes frecuencias, es decir, su período de medición puede ser mensual, semestral, anual, bianual, etc., dependiendo de sus usos. Al respecto es importante definir la frecuencia adecuada para la presentación de la información, que permita tanto efectuar las mediciones como utilizarlas. En particular cuando su uso es el presupuesto se debe considerar una frecuencia razonable a su ciclo, para no sobrecargar su operación, dado que el proceso presupuestario es por naturaleza complejo y con calendarios ajustados.

Fuentes de información

Una vez identificadas las áreas en que se deben elaborar indicadores es necesario reconocer la forma de obtención de la información para efectuar las mediciones. En muchas oportunidades, la información requerida, razonablemente, debe formar parte de los procesos regulares de gestión de los organismos ejecutores de gasto, y por tanto, debe ser posible de obtener a través de instrumentos de recopilación de información que formen parte de sus actividades regulares, ya sea a nivel censal o muestral, y que sean recogidos como estadísticas, a través de encuestas, pautas de observación, etc., dependiendo del aspecto a medir.⁶

En otras oportunidades el ámbito de la medición es más complejo, por lo que se requieren procesos de recopilación y procesamiento de la información complejos y costosos que implican la aplicación de metodologías más sofisticadas. En estos casos, que mayoritariamente corresponden a resultados finales o impactos, es frecuente efectuar estudios o evaluaciones específicas, y que las mediciones no se consigan a través de procesos regulares de obtención de información. El mayor problema en estos casos reside en cómo motivar a los actores que deben contribuir a generar esta información. Un problema común en América Latina es demandar indicadores que requieren un esfuerzo especial a los mismos actores que luego serán juzgados por sus resultados. A los problemas de motivación se agregan aquí conflictos de intereses que pueden llegar a comprometer la veracidad de un indicador.

Finalmente, en situaciones excepcionales, puede ocurrir que no exista una metodología que mida razonablemente los efectos finales de un programa o acción pública, o bien que los costos de aplicarla sean tan altos que no sea recomendable su utilización, por lo que debe recurrirse a información de desempeño

⁶ En algunos casos puede ocurrir que, habiendo identificado las categorías de información necesarias para efectuar las mediciones, los datos no están disponibles. En esta situación, la identificación de las variables de las fórmulas de los indicadores puede contribuir a alinear el diseño o rediseños de los mecanismos de recopilación y almacenamiento de información, lo que con posterioridad facilitaría la obtención de las mediciones de desempeño.

de eslabones anteriores de la cadena de generación valor, principalmente, a los resultados intermedios y productos.

Exigencia

Cuando los indicadores se utilizan para comprometer metas se requiere que estas sean realistas y exigentes. Para esto es necesario un trabajo técnico riguroso por parte de los actores involucrados y especialistas, a fin de seleccionar indicadores y de establecer, para cada indicador, las metas o resultados esperados para las mediciones. Este trabajo técnico debe considerar aspectos como los antecedentes de desempeño y su entorno, las variables que caracterizan el nuevo período de compromiso en términos de los recursos asignados, la existencia o no de cambios en el diseño de la producción y la provisión de los productos y sus efectos, y las variables de contexto que pudieran influenciar el logro.

Uso de indicadores de desempeño

Es posible utilizar los indicadores en al menos los siguientes tres niveles de la gestión pública:

- En las instituciones u organismos públicos ejecutores de gasto, como monitoreo o seguimiento regular. En este nivel, que es la instancia más importante y base de la gestión pública, los indicadores deberían surgir de los equipos de trabajo o centros de responsabilidad. Cada responsable debería estar observando desde los procesos hasta los resultados intermedios y finales. A su vez, las autoridades de las mismas instituciones u organismos públicos deberían observar aquellos indicadores más transversales al desempeño institucional, y que estén centrados en coberturas, calidad de productos estratégicos y efectos más finalistas.
- En las oficinas de presupuestos, donde los presupuestos anuales pueden acompañarse de un conjunto de indicadores y metas de desempeños esperados para cada institución, que provengan y sean subconjuntos de los sistemas de monitoreo institucionales. En estos casos, los indicadores deberían estar centrados en las coberturas y calidad de los principales productos estratégicos y en los resultados intermedios y finales, dando lugar al sistema de monitoreo para el presupuesto.
- Cuando se plantea el uso de indicadores en el presupuesto se debe considerar que tal práctica es altamente intensiva en tiempo, dado el gran número de bienes y servicios que este contiene y que se expresa en múltiples asignaciones presupuestarias. A esto se agrega que el tiempo de

quienes tienen que analizar la información es limitado. Ambos hechos hacen necesario priorizar aquellas áreas más relevantes, y no intentar cubrir el conjunto de asignaciones. Asimismo, dado que el presupuesto es anual, no será posible presentar información de impacto para un porcentaje importante del gasto, debido a que en ese período de tiempo muchas iniciativas no están en etapa de madurez como para generar ese tipo de efectos o se requieren estudios especiales que necesitan tiempo y recursos, los que deben priorizarse impidiendo una cobertura extendida. La naturaleza de ciertas actividades también hace difícil la medición de efectos finales.⁷

- En instituciones del centro de gobierno como oficinas de la presidencia u órganos de planificación, donde los indicadores pueden estar centrados en el seguimiento de metas estratégicas de gobierno o de los planes de desarrollo y, por tanto, focalizados en indicadores más agregados de coberturas de productos o bienes y servicios, y resultados intermedios y finales.

Otros efectos positivos de la elaboración de indicadores

Además de proveer mediciones de desempeño como parte del SME, la práctica de elaborar indicadores en forma regular en las organizaciones permite fortalecer la orientación al desempeño al identificar los focos o áreas más relevantes de observar en la gestión programática. Esto se deriva de los ejercicios analíticos para seleccionar indicadores entre actores tales como los responsables de programas, del sistema de monitoreo institucional, de la unidad de finanzas y las autoridades. Al identificar los vínculos entre esas áreas programáticas, sus objetivos e indicadores y los objetivos de mayor jerarquía o estratégicos a los que apuntan, también se facilita la alineación y búsqueda de consistencia entre la programación y los objetivos de política.

Otro beneficio de un trabajo sistemático con indicadores es identificar áreas programáticas donde, a partir de las mediciones observadas, se considere necesario efectuar una evaluación que entregue una visión más completa del desempeño y de sus factores explicativos. Este trabajo también permite mejorar los sistemas de información, al identificar con precisión los datos que requerirán los algoritmos para las mediciones en comparación con los datos existentes y su calidad. Lo anterior permite diagnosticar brechas de información que orienten el diseño de medios de recopilación de datos, almacenamiento y formas de entrega para su uso.

⁷ Para más antecedentes, véase OCDE (2005b:74–76).

Recomendaciones, limitaciones y precauciones en el trabajo con indicadores

La práctica de trabajar con indicadores requiere considerar que, independientemente de quien lidere el sistema de monitoreo, una selección relevante de indicadores precisa un trabajo técnico que involucre a los conocedores y responsables de las diferentes áreas objeto de observación a través de las mediciones. Esto, además de incorporar el conocimiento específico, facilitará la apropiación y responsabilidad por parte de los ejecutores de las áreas correspondientes.

Para que la selección de indicadores no genere efectos indeseados en el comportamiento de la organización se requiere una adecuada selección de áreas u objetos de monitoreo, es decir, una cobertura equilibrada. Paralelamente, se precisa un equilibrio entre las dimensiones de desempeño de los indicadores, especialmente entre eficiencia y eficacia. Este punto es particularmente importante cuando se establecen metas para las mediciones, a fin de evitar que los esfuerzos se orienten solo a unos focos y se descuiden otros también importantes para el logro de un desempeño global.

Además de las recomendaciones recién señaladas, cabe tener presente que el trabajo con indicadores también presenta limitaciones que demandan ciertas precauciones. Algunas de estas limitaciones y algunos de estos cuidados son los siguientes:

- Al ser medidas cuantitativas puntuales, los indicadores no explican por sí solos los valores alcanzados en el desempeño, lo que limita su uso en procesos de toma de decisiones. Esta situación obliga a que los resultados de las mediciones sean analizados en conjunto con otra información, aunque secundaria —datos parciales y de contexto, observaciones de actores, etc.—, a fin de obtener conclusiones más justas y no generar un rechazo a la aplicación del instrumento por un uso inadecuado de la información que recopila.
- De manera similar, es posible que mientras más indicadores se analicen, estos arrojen resultados contradictorios, y así figuren algunos alcanzando metas, otros superándolas y otros no lográndolas. En tal caso, la formulación de un juicio global sobre la organización o el programa requiere un análisis ponderado por parte de quienes mejor la conocen y el acompañamiento de un diálogo informado entre los actores más relevantes.
- Las mediciones pueden estar afectadas por variables externas a los responsables de la gestión, como desastres naturales, cambios de prioridades y de asignaciones presupuestarias ordenadas por autoridades superiores, etc. Si dichas situaciones no son consideradas al momento de revisar la

información, conducirán a juicios errados y aplicaciones inadecuadas. Para enfrentarlas se requiere introducir procesos de registros simples que señalen oportunamente esas ocurrencias, de modo que tales antecedentes se integren en los análisis de las mediciones.

- La elaboración, medición y análisis de indicadores no debe recaer en unas pocas personas sino que debe distribuirse entre las diferentes áreas institucionales relacionadas con cada una de las diferentes materias que están siendo monitoreadas, sin que esto implique abandonar la función central de coordinación, soporte técnico y sistematización que el trabajo requiere.

EVALUACIÓN

Las evaluaciones corresponden a estudios, exámenes, auditorías o revisiones técnicas, que a partir de un conjunto de información ordenada y relacionada según un marco metodológico, tienen por finalidad construir juicios sobre aspectos concretos acerca de un conjunto de acciones públicas, estructuradas como proyectos, programas, cartera institucional o políticas. Dicha construcción debería, en principio, contener los factores que explican los juicios evaluativos.

De esta forma las evaluaciones se diferencian de los procesos de monitoreo en que aquellas buscan explicar lo que estos solo informan. De esta manera, monitoreo y evaluación son complementarios e indispensables para mejorar la calidad de las instituciones y de los programas que estas ejecutan.

Requisitos de un sistema de evaluación

A fin de proveer elementos de juicio a la toma de decisiones, las evaluaciones deben ser independientes, confiables, pertinentes y oportunas, características que se detallan a continuación.

Independientes y confiables

Los administradores de un programa difícilmente pueden proveer un juicio del mismo que sea independiente de sus propios intereses y experiencias personales. Una buena evaluación debe contemplar una separación razonable entre el proceso de evaluación y gestión del área evaluada. Esta disociación puede llevarse a cabo bajo distintas modalidades que incluyan especialistas en evaluación de la propia institución, evaluaciones de pares y evaluaciones externas a través de consultores individuales, paneles de expertos, universidades, empresas consultoras u

organismos de asistencia técnica. Para ser consistentes, la administración del proceso de evaluación también debe contar con un grado razonable de autonomía administrativa y financiera.⁸

Relevantes y pertinentes

Las evaluaciones deben ser capaces de agregar valor al proceso de toma de decisiones. La relevancia y pertinencia de las evaluaciones debe ser abordada en la definición de sus ámbitos o alcances, incorporados en formatos metodológicos y material de apoyo técnico adecuado. Además, se deben recoger con anterioridad al inicio de la evaluación, las preocupaciones e interrogantes respecto del desempeño de cada programa o acción a evaluar —es decir, hay que identificar las demandas de información— y plantear la exigencia de que una vez obtenidos los resultados de las evaluaciones se formulen recomendaciones para mejorar el desempeño. En otras palabras, para ser influyente, una evaluación debe ser cuidadosamente planificada en sus objetivos, procesos, insumos y resultados. Más allá de los avances metodológicos y los procedimientos administrativos, se debe considerar que en la misma medida en que un programa público no es igual a otro, las evaluaciones tampoco pueden serlo.

Oportunas

La información sobre los resultados de las evaluaciones debe estar disponible cuando se toman decisiones relevantes, especialmente en materia de asignación de recursos. Esto requiere la administración de los calendarios de las evaluaciones, resguardando el cumplimiento de sus plazos. Este requisito cobra importancia si consideramos que una evaluación de programas o acciones se efectúa en base a información pasada y afecta la calidad del gasto futuro, por lo que evaluaciones que toman mucho tiempo en finalizar corren el riesgo de que sus hallazgos pierdan vigencia para ser usados.

Eficientes

El requisito de eficiencia se refiere al uso óptimo de los recursos de que se dispone para efectuar evaluaciones, de manera de maximizar la generación de información de desempeño, donde los procesos requieren contrataciones y contrapartes de

⁸ Pueden existir diferentes formas de cumplir con este requisito: mantener una conducción y administración del proceso al interior de los mismos ministerios, pero en una instancia central separada de los responsables de la ejecución; efectuar evaluaciones de pares; desarrollar la evaluación en una unidad o institución pública encargada especialmente de tal fin, o hacerlo en una institución autónoma respecto del Poder Ejecutivo.

alto nivel técnico y, por tanto, de altos precios. Puesto que siempre habrá algo adicional que averiguar sobre un programa, las autoridades deben ser capaces de ponderar cuándo esos beneficios superan a los costos de obtenerlos. A veces es preferible tener *alguna* información útil a bajo costo, que tratar de saberlo todo a un costo inabordable.

Objeto de la evaluación, metodología y cobertura temática⁹

Una evaluación requiere de definiciones sobre tres aspectos centrales e interrelacionados: i) el objeto de la evaluación, ii) los focos en que se centrará cada evaluación, y iii) la metodología a utilizar. Las definiciones respecto de estos aspectos deben efectuarse en el marco de los principios de pertinencia, oportunidad y eficiencia que debe cumplir el desarrollo de evaluaciones. De este modo, la combinación de objetos, focos y metodologías debe responder de un modo flexible a las demandas de información para la toma de decisiones (pertinencia y oportunidad) haciendo el mejor uso de los recursos disponibles para evaluar (eficiencia).

Sujeto de la evaluación

Las evaluaciones pueden focalizarse en diversos sujetos de análisis, cada uno de los cuales contribuye al desarrollo de las políticas públicas:

- *Programas individuales.* Conjunto de actividades para alcanzar un propósito común, que pueden ordenarse en componentes con sus correspondientes productos, y cuya inclusión en el presupuesto ha tenido por objeto contribuir en un área específica de política pública.
- *Carteras de programas.* Aunque puedan tener diferentes propósitos, comparten un mismo objetivo o fin de política, de carácter más transversal o estratégico, posiblemente bajo la responsabilidad de una institución.
- *Instituciones.* Un objeto más amplio de evaluación incluye a la institución y al conjunto de programas que caen bajo su responsabilidad.
- *Políticas.* Varios programas con un objetivo común pueden formar parte de una política pública, que puede cruzar las fronteras institucionales.

⁹ El ordenamiento que se presenta en este apartado se ha elaborado en base a la experiencia de la consultoría en el desarrollo del Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados que se aplica actualmente en Chile, y en actividades de asistencia técnica en países de la región.

Foco de la evaluación

Las evaluaciones pueden ser amplias en cuanto a los tópicos a estudiar, o bien centrarse en algunos de ellos por ser de mayor importancia (cuadro 6.3). En el caso de programas o conjuntos de programas destacan los siguientes focos:

- *Evaluación de diseño* está centrada en revisar la consistencia entre niveles de objetivos y diseño de componentes. No evalúa el desempeño.
- *Evaluación del desempeño* se centra en los logros y el uso de recursos para alcanzarlos.

CUADRO 6.3

FOCOS O COBERTURAS POSIBLES EN EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

Focos	Contenidos específicos				
Consistencia de diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Fin: Objetivo de política • Propósito: Objetivo general • Componentes: Objetivos específicos Productos (bienes y servicios) 				
Desempeño	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Ámbitos de control</th> <th>Dimensiones</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Procesos • Productos • Resultados intermedios • Resultados finales (impacto) </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • Eficacia • Eficiencia • Economía • Calidad </td> </tr> </tbody> </table>	Ámbitos de control	Dimensiones	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos • Productos • Resultados intermedios • Resultados finales (impacto) 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia • Eficiencia • Economía • Calidad
Ámbitos de control	Dimensiones				
<ul style="list-style-type: none"> • Procesos • Productos • Resultados intermedios • Resultados finales (impacto) 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia • Eficiencia • Economía • Calidad 				
Justificación de la continuidad	Diagnóstico actual respecto del inicial y desempeño observado.				
Gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad de selección de beneficiarios. • Modalidades o procesos de provisión de productos. • Sistemas de seguimiento y monitoreo, y mejoramiento continuo. • Coordinación intra e interinstitucional. • Modalidades de delegación o desconcentración. • Administración de compras. • Administración de recursos financieros. • Administración de reclamos y entrega de información al público. • Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. • Mecanismos de incentivos. • Administración o gestión del conocimiento. 				
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo político-institucional. • Disponibilidad y competencias de recursos humanos para la operación. • Disponibilidad de recursos financieros. • Disponibilidad de recursos tecnológicos. • Liderazgo, legitimidad, credibilidad. • Motivación del (o de los) equipo(s) ejecutor(es). • Flexibilidad / restricciones. 				

Fuente: Elaboración propia.

- *Justificación de continuidad* considera el problema original, es decir, el diagnóstico inicial y su evolución hasta el momento de la evaluación, y el desempeño observado en igual período.
- *Evaluación de temas específicos* incluye aspectos de la gestión financiera, la administración y la sostenibilidad, entre otros.

Una evaluación extensiva se propone cubrir el conjunto de los puntos señalados a fin de otorgar una mirada más integrada. Por ejemplo, una evaluación de consistencia de diseño y una evaluación de desempeño permiten analizar en conjunto tanto el ordenamiento de objetivos y componentes que el programa ha empleado para alcanzarlos, como los logros y usos de recursos en la implementación. De igual modo, una evaluación de diseño y desempeño que se complementa con una revisión de temas específicos, como aquellos de gestión o de sostenibilidad, dispondrá de mayores antecedentes que expliquen el porqué del desempeño observado.

Por su parte las evaluaciones de instituciones, organizaciones o agencias pueden tener los siguientes focos (cuadro 6.4):

- *Evaluación de consistencia de diseño* organizacional se centra en analizar la coherencia entre los diferentes niveles de definiciones estratégicas organizacionales y entre estas y los mandatos de política. No evalúa el desempeño.
- *Evaluación del desempeño de principales productos* se centra en sus logros y uso de recursos para alcanzarlos.
- *Justificación de la continuidad* de los principales productos.
- *Evaluación de temas específicos*, tales como los aspectos de gestión y de sostenibilidad.

Al igual que en las evaluaciones de programas, las evaluaciones extensivas integran un conjunto amplio de focos; por eso suelen denominarse evaluaciones comprehensivas del gasto. Aun cuando es posible abordar aisladamente las diferentes categorías de tópicos o focos, la agregación de ellos provee información que enriquece el análisis para tomar decisiones.

En algunos países las evaluaciones comprehensivas se han orientado a identificar ahorros y justificar reducciones de gasto. En tales casos, las evaluaciones se han enfocado especialmente en identificar posibles duplicaciones, unificación de servicios comunes y oportunidades de reducción de costos operativos. Para ello estas evaluaciones pueden utilizar insumos del propio SME así como el resultado de pasadas auditorías.

CUADRO 6.4**FOCOS O COBERTURAS POSIBLES EN EVALUACIONES ORGANIZACIONALES O INSTITUCIONALES**

Focos	Contenidos específicos	
Consistencia de diseño organizacional	Consistencia entre definiciones estratégicas y con mandatos de política <ul style="list-style-type: none"> • Misión • Objetivos estratégicos • Productos estratégicos: productos y subproductos (bienes y servicios) Estructura de unidades organizacionales y responsabilidad por productos.	
Desempeño de principales productos	Ámbitos de control <ul style="list-style-type: none"> • Procesos • Productos • Resultados intermedios • Resultados finales (impacto) 	Dimensiones <ul style="list-style-type: none"> • Eficacia • Eficiencia • Economía • Calidad
Justificación de continuidad de principales productos	Diagnóstico actual respecto del inicial y desempeño observado.	
Gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad de selección de beneficiarios de principales productos. • Modalidades o procesos de provisión de principales productos. • Sistemas de seguimiento y monitoreo, y mejoramiento continuo. • Coordinación intra e interinstitucional. • Modalidades de delegación o desconcentración. • Administración de compras. • Administración de recursos financieros. • Administración de reclamos y entrega de información al público. • Mecanismos de incentivo. • Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. • Administración o gestión del conocimiento. 	
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad y competencias de recursos humanos para la operación. • Disponibilidad de recursos financieros. • Disponibilidad de recursos tecnológicos. • Liderazgo, legitimidad, credibilidad. • Motivación del (o de los) equipo(s) ejecutor(es). • Flexibilidad / restricciones. 	

Fuente: Elaboración propia.

Metodologías de evaluación¹⁰

Una vez definidos el objeto y los focos de evaluación corresponde decidir cuál será la metodología con la cual esta se efectuará. Esta decisión determina los niveles de

¹⁰ Para conocer más antecedentes respecto de elementos metodológicos, véanse Aedo (2005), Banco Mundial (2004a y 2005a), Guzmán (2007a) y Morra y Rist (2009).

solidez técnica o profundidad de la evaluación, y presenta procesos de investigación de diferente duración y costo. Para ello deben tomarse en cuenta los recursos disponibles —organizacionales, financieros y competencias profesionales— para efectuar las evaluaciones, el tiempo de funcionamiento u operación del objeto a evaluar, las evaluaciones pasadas disponibles, si las hubiera, y la premura con la que se requieren resultados.

A continuación se presentan alternativas metodológicas que pueden aplicarse en las evaluaciones:

- *Evaluaciones de escritorio o evaluaciones rápidas.* Se utilizan cuando el objeto es conocer en un tiempo relativamente corto la situación en que se encuentra un programa, a fin de evaluar la solidez de su diseño y su consistencia interna en base a información ya existente. Para ello, estas evaluaciones deben recurrir a un marco que articule los objetivos, resultados esperados, intervenciones y recursos de un programa. El esquema más utilizado para este propósito es el del marco lógico;¹¹ no obstante, este tipo de evaluaciones suelen incluir la revisión y análisis de temas complementarios como los que se señala en los cuadros 6.3 y 6.4. Estas evaluaciones requieren de menos tiempo y son más baratas que sus alternativas, pero entregan menos información.
- *Evaluaciones de impacto.* Corresponde efectuarlas cuando la demanda de información de desempeño son los logros finalistas de la entrega de un bien o servicio; cuando se está dispuesto a esperar un tiempo más largo para conocer los hallazgos, debido a una mayor duración de las aplicaciones metodológicas y cuando se está dispuesto a utilizar más

¹¹ La matriz de marco lógico permite ordenar el programa sujeto de evaluación identificando su fin y propósito, y los componentes y actividades que el diseño ha considerado necesario para alcanzar dichos niveles de objetivos. A partir de este ordenamiento la evaluación analiza la consistencia del diseño, es decir, la lógica vertical de la matriz, examinando y evaluando las contribuciones de las actividades a los componentes, la expresión y alcance de los objetivos de los componentes en relación con sus productos, y las contribuciones de estos a los objetivos específicos y al propósito. Igualmente, el ordenamiento del programa en la matriz permite analizar la expresión y alcance del propósito y conocer si este está alineado y contribuye al fin, lo que conforma un objetivo más finalista y por lo general de carácter más transversal. Versiones adaptadas y simplificadas de este instrumento están siendo utilizadas como parte del instrumental metodológico en el desarrollo de evaluaciones rápidas en países como México, Perú, Paraguay, Chile y Uruguay. Para conocer más antecedentes sobre la matriz de marco lógico, véanse BID (1997b), Ortegón, Pacheco y Prieto (2005) y Morra y Rist (2009).

recursos en una evaluación. Se centran en la dimensión de eficacia en el último eslabón de la cadena de generación de valor, es decir, los resultados finales. El análisis de la información se puede apoyar en diversas técnicas, como los diseños experimentales, la comparación con grupos de control, el análisis econométrico, entre otras. Estas evaluaciones pueden proveer una respuesta más clara sobre la atribución de resultados, es decir, cuando se quiere determinar cuál ha sido el aporte específico de un programa al cambio en un área que ha estado expuesta a diversas influencias externas.

- *Evaluaciones basadas en la teoría.* Corresponden a investigaciones que a partir de la identificación de los factores determinantes de éxito y sus interrelaciones obtenidos de la literatura y/u opiniones de expertos, buscan conocer cuál de estos realmente funciona y por qué lo hace en el caso de un programa específico. Consideran el diseño del programa respecto de sus componentes (productos-acciones) y el desempeño, en particular la dimensión de eficacia a nivel de resultado final.
- *Evaluaciones beneficio-costo o costo-efectividad.* Relacionan el impacto o efecto final (beneficio), medido en unidades monetarias o en la unidad de medida del resultado final (efectividad) que corresponda al programa, con los costos de generarlo. Cubren las dimensiones del desempeño de eficiencia y eficacia a nivel de resultado final.
- *Evaluaciones en profundidad.* Se aplican en situaciones en que, además del impacto o efecto final, se desea un mayor entendimiento del contexto organizacional en que se desenvuelve un programa, del funcionamiento de los mecanismos o procesos de gestión que utiliza y de los efectos que estos pudieran tener sobre los resultados finales. Pueden incorporar la mayor parte de los focos señalado en el cuadro 6.4.
- *Evaluaciones globalizadoras o comprehensivas.* Responden a la pregunta acerca de si instituciones y políticas públicas están cumpliendo sus objetivos fundamentales, al analizar el desempeño y los medios para alcanzarlos. Suponen gran parte de los focos sugeridos en el apartado anterior para las organizaciones y programas.

De esta manera, las definiciones respecto de metodologías, focos y coberturas permiten una variedad de combinaciones, lo que otorga a la aplicación de la herramienta de evaluación la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades y posibilidades reales que enfrentan los países. Esto es especialmente importante cuando se está en la etapa de introducción inicial de evaluaciones y los países presentan experiencias y competencias técnicas escasas. En tal situación, es

posible recurrir a un objeto de evaluación y focos acotados y a una metodología simple como las evaluaciones de escritorio, con el objeto de recoger información, que aunque simple y en muchos casos incompleta, permite adquirir conocimientos útiles sobre un programa. Tales aplicaciones, además, permiten a los evaluadores y evaluados como contrapartes técnicas obtener aprendizajes que harán posible transitar hacia evaluaciones de conjuntos de programas, organizaciones o políticas, y paralelamente aplicar desde una evaluación de escritorio sobre la base de información disponible hasta una rigurosa evaluación de impacto y uso de recursos.

Esta variedad de alternativas ayuda a estructurar sistemas de evaluación capaces de adaptarse con flexibilidad a las necesidades, evitando homogeneizar excesivamente una realidad y unas necesidades de información que son también diversas. Además, permite encadenar evaluaciones a través del tiempo, de modo de ir progresivamente entendiendo los diversos aspectos de un programa y produciendo los insumos necesarios para un conocimiento más profundo. Así, por ejemplo, una evaluación de escritorio puede identificar las características de la población objetivo e indicadores que luego puedan utilizarse en el diseño de grupos de control y en el análisis en una evaluación de impacto, la que a su vez puede ser seguida de una evaluación de costo-beneficio de alguno de sus componentes o subprogramas.

El cuadro 6.5 presenta de modo resumido las alternativas metodológicas de evaluación, de acuerdo a su objeto de estudio y focos/temas de evaluación.

Disponibilidad de información y limitaciones de los procesos de evaluación

La disponibilidad de información es central en los procesos de evaluación. Cualquiera sea la metodología utilizada, esta va a requerir información que si no está disponible, limitará la viabilidad o resultados de la evaluación. Así entonces, además de la calidad metodológica y los recursos asignados, el alcance efectivo de la evaluación está determinado por la información disponible.

Aunque idealmente la información debería producirse como una práctica de trabajo regular, esta no es la situación más frecuente. En muchas oportunidades las unidades responsables de un programa no tienen información completa ni confiable de aspectos cruciales para evaluar el desempeño, como el diagnóstico inicial o línea base, información de población beneficiaria atendida, efectos de la provisión de productos en los beneficiarios y calidad de la atención. En tal situación una evaluación no podrá elaborar conclusiones sólidas respecto del impacto de programas o acciones, ni aun incorporando en las mediciones de los resultados finales los efectos externos que los pudiesen haber

afectado.¹² Es posible que en estos casos una evaluación rápida o de escritorio aún pueda examinar otras cuestiones, como el diseño del programa, sus procesos de gestión y diferentes aspectos de la dimensión de eficacia a nivel de producción y/o provisión de bienes y servicios.

Alternativamente, una evaluación puede comenzar por generar información que no estaba previamente disponible. Así, por ejemplo, puede comenzar por reconstruir los objetivos de un programa a través de entrevistas a funcionarios y directivos encargados de su operación, autoridades políticas y otros actores interesados (*stakeholders*). Del mismo modo, puede realizar una auditoría de procesos en busca de información operativa o realizar encuestas a funcionarios o beneficiarios. En estos casos, el principal desafío será asegurar la continuidad de estos esfuerzos, de modo que la evaluación no quede relegada a un ejercicio puntual, sino que pueda replicarse a través del tiempo o que la información que genere pueda ser utilizada para otras finalidades examinadoras.

Las limitaciones de información y las respuestas que se le den en el curso de una evaluación servirán también para precisar los requerimientos para el seguimiento y monitoreo del desempeño, como elemento básico para la instalación de prácticas orientadas a los resultados. Sobre la base de estos antecedentes, se podrá priorizar el mejoramiento de procesos de recopilación de datos y su procesamiento.

Seguimiento de las recomendaciones de las evaluaciones

Las evaluaciones como instrumento del PPRD no deben terminar con la entrega de hallazgos y conclusiones. Una evaluación que busque contribuir al logro de resultados debe contener recomendaciones de mejora que puedan ser consideradas por las autoridades y los responsables de la operación de un programa. Lo que realmente mejora el desempeño y el logro de resultados es la incorporación de cambios al objeto evaluado sobre la base de los hallazgos y recomendaciones que la evaluación entrega.

Para lograr esto, se requieren al menos los siguientes elementos:

- Recomendaciones explícitas, pertinentes, específicas y realistas de parte de los evaluadores.

¹² Dicha metodología no aplica las técnicas de una metodología de evaluación de impacto, sino que utiliza principalmente información disponible, y efectúa un escaso trabajo en terreno o directamente no lo hace. Debido a esto, en muchos casos la información de resultados a la que puede acceder no separa los efectos externos.

CUADRO 6.5

TIPO DE METODOLOGÍAS, OBJETO DE EVALUACIÓN, FOCOS Y REQUERIMIENTOS

Tipo de evaluación	Objetivo/objeto de evaluación	Focos de evaluación	Requerimientos	Plazo/costo
Evaluación de escritorio en base al marco lógico	<p>Objetivo: Evaluar la consistencia de diseño de programas y desempeño de componentes y de propósito.</p> <p>Objeto: programas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consistencia de diseño. • Desempeño a través de indicadores en diferentes dimensiones y centrados, principalmente, en procesos y productos (coberturas, atributos de calidad). • Puede complementarse con análisis de continuidad y la revisión de tópicos de organización, gestión y sostenibilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de información de desempeño. • Capacidad de construir indicadores para efectuar mediciones; de análisis de lógica horizontal (vínculo de cada nivel de objetivo con medición de desempeño), y de análisis vertical (relaciones entre distintos niveles de objetivo, contribuciones) del programa. • Competencias en gestión si se complementa con la revisión de tópicos en esta materia. 	<p>Duración entre 3 y 5 meses.</p> <p>De costo bajo o mediano, dependiendo de la necesidad de sistematizar información y efectuar revisiones o estudios cualitativos puntuales en relación con tópicos complementarios que se desarrollen.</p>
Evaluación de impacto	<p>Objetivo: Determinar el logro de los resultados finales en los beneficiarios (eficacia), atribuales exclusivamente a un programa, aislando los efectos externos.</p> <p>Objeto: programas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia a nivel de resultados o efectos intermedios y finales de un programa en la población beneficiaria. • Puede complementarse con análisis de justificación de continuidad y la revisión de tópicos de organización, gestión y sostenibilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Información de la línea base o situación inicial de los beneficiarios respecto de las características que el programa se propone modificar, situación post programa de los beneficiarios en relación a las mismas características y de su escenario contrafactual (grupo de control). • Competencias en trabajo en terreno y análisis estadístico. • Competencias en gestión si se complementa con la revisión de tópicos en esta materia. 	<p>Duración entre 8 meses y más de 1 año.</p> <p>De mayor costo dependiendo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El trabajo en terreno para recopilar, procesar y analizar información para obtener la línea base y el escenario contrafactual, y • La necesidad de sistematizar información y efectuar revisiones o estudios cualitativos puntuales en relación con tópicos complementarios que se desarrollen.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 6.5 (continuación)

TIPO DE METODOLOGÍAS, OBJETO DE EVALUACIÓN, FOCOS Y REQUERIMIENTOS

Tipo de evaluación	Objetivo/objeto de evaluación	Focos de evaluación	Requerimientos	Plazo/costo
Análisis beneficio/costo o costo/efectividad	<p>Objetivo: Determinar la relación entre el impacto o efecto final de un programa, medido en unidades monetarias o la unidad de efectos finales, con los costos de obtenerlos.</p> <p>Objeto: programas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Eficacia a nivel de resultados o efectos finales de un programa en la población beneficiaria (beneficios, efectividad) en relación con los costos incurridos. Puede complementarse con análisis de justificación de continuidad y la revisión de tópicos de organización, gestión y sostenibilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Información de la línea base o situación inicial de los beneficiarios respecto de las características que el programa se propone modificar, situación post programa de los beneficiarios en relación a las mismas características y de su escenario contrafactual (grupo de control). Competencias en trabajo en terreno y análisis estadístico. Competencias en determinación de costos. Competencias en gestión si se complementa con la revisión de tópicos en esta materia. 	<p>Duración entre 8 meses y más de 1 año.</p> <p>De mayor costo dependiendo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> El trabajo en terreno para recopilar, procesar y analizar información para obtener la línea base y el escenario contrafactual. La necesidad de sistematizar y procesar información de costos, y La necesidad de sistematizar información y efectuar revisiones o estudios cualitativos puntuales en relación con tópicos complementarios que se desarrollen.
Evaluación basada en la teoría	<p>Objetivo: Contrastar relaciones causa-efecto con la teoría. A partir de factores determinantes de éxito basados en la teoría, se contrasta su presencia en</p>	<p>Diseño: consistencia de componentes observados con factores determinantes para el logro de propósitos y fines.</p> <ul style="list-style-type: none"> Eficacia a nivel de impacto o resultados de los factores determinantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Información de la línea base o situación inicial de los beneficiarios respecto de las características que los factores determinantes se proponen modificar, situación post programa de los beneficiarios en relación a las mismas características y de su escenario contrafactual (grupo de control). 	<p>Duración entre 8 meses y más de 1 año. De mayor costo dependiendo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> La revisión de la teoría y/o sistematización de juicios de expertos.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 6.5 (continuación)

TIPO DE METODOLOGÍAS, OBJETO DE EVALUACIÓN, FOCOS Y REQUERIMIENTOS

Tipo de evaluación	Objetivo/objeto de evaluación	Focos de evaluación	Requerimientos	Plazo/costo
Evaluaciones globalizadoras o comprehensivas	<p>los diseños y los resultados observados de su aplicación en un programa, para identificar cuáles funcionan y cuáles no y por qué.</p> <p>Objeto: programas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consistencia de definiciones estratégicas y estructura organizacional. • Desempeño de los principales productos, en las dimensiones y ámbitos de control relevantes. • Costos y uso de recursos en productos más relevantes. • Análisis de justificación de principales productos. • Análisis de principales mecanismos y procesos de gestión y de sostenibilidad institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Competencias en trabajo en terreno y análisis estadístico. • Competencias en la teoría en la que se fundamenta la intervención programática. 	<ul style="list-style-type: none"> • El trabajo en terreno para recopilar, procesar y analizar información para obtener la línea base y el escenario contrafactual para precisar los efectos de los factores determinantes.
	<p>Objetivo: Determinar el cumplimiento de objetivos centrales o estratégicos de una institución u organización, y los medios utilizados para ello.</p> <p>Objeto: organización o institución</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Competencias en análisis estratégico y de estructura organizacional. • Disponibilidad de información de desempeño de productos relevantes. • Capacidad de recolección, sistematización y construcción de indicadores para efectuar mediciones de desempeño de los principales productos. • Competencias en determinación de costos. • Competencias en análisis de gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Duración entre 5 y 8 meses. • De costo mediano. 	

Fuente: Elaboración propia.

- Revisión y análisis de los hallazgos de la evaluación y recomendaciones con participación de actores clave, como los responsables del área evaluada, contrapartes de secretarías o ministerios sectoriales, y representantes de órganos centrales o de gobierno, incluyendo a los especialistas de las oficinas de presupuestos.
- Definición precisa de los cambios por parte de los actores involucrados y su formalización en compromisos. Estas definiciones pueden diferir respecto de las recomendaciones originales surgidas de la evaluación de acuerdo a recursos disponibles, restricciones legales, prioridades y otras consideraciones específicas sobre la implementación. Para ello, los compromisos deben identificar: i) cuál es la recomendación que le da origen; ii) las etapas y plazos en que se implementarán los cambios o mejoramientos comprometidos; iii) los requerimientos externos, si los hubiere; iv) los medios de verificación para informarse y dar cuenta de los cambios; v) la o las unidades organizacionales responsables y a quién se informa de los avances, y vi) otras unidades involucradas.
- Diseño del proceso de seguimiento de los compromisos como una fase del programa o sistema de evaluación que se instale, y definición de una frecuencia de seguimiento realista de modo de disponer de dicha información, pero sin recargar el trabajo de quienes estén involucrados en el proceso. Cabe señalar que lo anterior no es un seguimiento de los cambios en el desempeño que pueda experimentar el objeto evaluado, sino del mejoramiento de su diseño, gestión u otros aspectos de tipo organizacional que hayan sido considerados importantes por los evaluadores para mejorar el desempeño.

Así, entonces, obtener recomendaciones pertinentes como resultado de una evaluación es central para su uso. En este sentido toda recomendación debe ser precisa, concreta y debidamente fundamentada en términos de los problemas o debilidades a los que apunta y los mejoramientos buscados, a fin de orientar adecuadamente las acciones. Las recomendaciones por parte de los evaluadores deberán ser la base para que las instituciones o entidades responsables de las áreas evaluadas elaboren compromisos de mejoramiento.

Finalmente, el seguimiento o evaluación de cumplimiento de compromisos deberá ser un proceso riguroso de verificación que contemple la identificación de aquellos aspectos no cumplidos y que entregue información de las causas, para así poder definir acciones para reforzar avances cuando sea necesario. De esta manera, es también necesario integrar la información de cumplimiento de compromiso a los procesos de análisis y toma de decisiones.

Otros efectos positivos de las evaluaciones

Además de proveer información de desempeño para su aplicación en la toma de decisiones, la realización de evaluaciones en forma regular brinda otros efectos positivos al fortalecimiento de prácticas de gestión pública, entre los que destacan los siguientes:

- Al igual que los indicadores, las evaluaciones permiten mejorar los sistemas de información al identificar con precisión los datos que se requerirán, de manera de proveer la base para la redefinición de mecanismos de recopilación, captura, almacenamiento y procesamiento de datos.
- Genera aprendizajes institucionales en los responsables directos y también en otros involucrados respecto del objeto evaluado. Las enseñanzas se centran, principalmente, en los conceptos y las metodologías que se apliquen. Lo anterior ocurre debido a la participación en el proceso de evaluación, que puede incluir actividades tales como: la intervención en la elaboración de términos de referencia, lectura de los informes de avance y finales, asistencia a reuniones técnicas de análisis y discusión de observaciones sobre los avances y resultados del proceso, etcétera.

Recomendaciones y precauciones en las prácticas de evaluación

El desarrollo de evaluaciones y su estructuración en sistemas de operación regular requiere, asimismo, ciertas precauciones especiales, entre las que se cuentan las siguientes:

- La naturaleza de ciertos programas hace difícil la aplicación de todos los aspectos de una metodología y no es recomendable forzar su aplicación.
- La evaluación como un proceso de aprendizaje institucional aminora la percepción de amenaza, la cual, en caso de existir, puede generar resistencias o actitudes defensivas frente a una evaluación, a la comprensión y aceptación de sus resultados o conclusiones y, más tarde, a la implementación de mejoras.¹³
- La evaluación requiere un trabajo técnico en conjunto con los conocedores de las diferentes áreas objeto de evaluación, ya sean responsables directos u otros actores. Su participación es crucial para recoger el conocimiento específico de quienes han sido ejecutores, aclarar dudas

¹³ Para más antecedentes, véase OCDE (1999).

respecto de ciertas categorías de información y conocer la experiencia no escrita. Además, su intervención permite que se produzcan los aprendizajes señalados anteriormente.¹⁴

- Una adecuada identificación de la duración y requerimientos para desarrollar una evaluación de acuerdo a la metodología elegida es necesaria para una apropiada gestión de sus etapas, de modo de garantizar la calidad y oportunidad

INTEGRACIÓN Y VOCACIÓN DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Relaciones entre monitoreo y evaluación

El monitoreo y la evaluación generan una serie de interrelaciones virtuosas que justifican especialmente su integración en sistemas estructurados. Algunas de ellas son las siguientes.

- La existencia de información de desempeño en la forma de indicadores permite disponer de una mejor base de información y conceptualización del desempeño al momento de aplicar una metodología de evaluación.
- Un proceso de evaluación permite identificar vacíos de información, rezagos en su producción, ausencia de indicadores que deberían ser parte de un sistema de monitoreo regular, etc. El hallazgo de estos vacíos contribuye a retroalimentar el diseño y rediseño de los sistemas de información y elaboración de indicadores. En esta línea, una evaluación puede incorporar propuestas de indicadores relevantes para un monitoreo más regular.
- Los indicadores de resultados finales o impacto, en general, no se obtienen de las estadísticas regulares. Debido a su naturaleza, requieren estudios especiales para medir efectos finales aislando los factores externos, lo que solo puede efectuarse aplicando una metodología de evaluación de impacto. Una medición podría bien requerir de una evaluación.
- Las evaluaciones son más largas y costosas en comparación con los sistemas de monitoreo regular a través de indicadores. Esto implica que no es posible evaluar todos los años la totalidad de los programas y que,

¹⁴ Para más antecedentes, véase Morra y Rist (2009).

anualmente, la proporción del gasto público al que se apliquen metodologías de evaluación será relativamente bajo (cobertura del gasto público evaluado anualmente). Tal situación hace necesario complementar la información proveniente de evaluaciones con la resultante de indicadores de desempeño, en particular en aquellas áreas relevantes. De esta forma, los indicadores pueden servir de puente entre evaluaciones que se encuentran espaciadas en el tiempo.

- La aplicación de la matriz de marco lógico (MML) es un buen instrumento para vincular la evaluación con los indicadores. La sola actualización de la MML, con una periodicidad semestral o anual, permite un monitoreo de componentes y propósitos de programas a través de indicadores, en ausencia de procesos de evaluación más complejos.
- Los alcances del concepto de desempeño (dimensiones y ámbitos de control) son válidos para indicadores y evaluación. Iniciar el SME elaborando indicadores y recogiendo mediciones permite avanzar en la conceptualización del desempeño y en los mejoramientos de los sistemas de información. Así, será posible avanzar desde los indicadores hacia la evaluación.

Aprendizaje o control

Los SME pueden ser utilizados con dos sentidos o vocaciones diferentes. Por un lado, pueden ser concebidos como un mecanismo de control, orientado a juzgar el desempeño de un programa o institución, que puede dar lugar a sanciones administrativas o políticas sobre los responsables de su administración. Por otro lado, pueden ser utilizados con un propósito de aprendizaje, dirigido a entender los procesos que subyacen a un resultado concreto e identificar las acciones de mejora que le pueden seguir.

Una visión fiscalizadora de los SME puede tener su origen en la necesidad de responder por el buen uso de los recursos públicos o el cumplimiento de normas operativas, así como fortalecer la responsabilidad y la disciplina en la administración. La conducta extrema en esta línea es eliminar programas porque estos presentaron un desempeño inferior al esperado y sancionar a sus funcionarios o personal, sin ofrecer alternativas de revisión o corrección. Esta visión es común en América Latina, donde una larga historia de clientelismo, corrupción y abusos en el aparato del Estado ha alentado la desconfianza hacia el sector público y la demanda de sanciones ejemplares. Esto ha incentivado la creación de una frondosa malla de instituciones fiscalizadoras y herramientas de control.

La visión constructivista, en cambio, utiliza los SME como un mecanismo de aprendizaje, orientado a apoyar la gestión y la mejora progresiva de programas y políticas públicas. Para ello, estos sistemas aportan un mejor conocimiento de cómo operan las políticas públicas en la práctica y de qué manera influyen sobre el bienestar de la ciudadanía, ya sea en términos del logro de sus objetivos o generando efectos secundarios, quizás no previstos en su diseño original. Los aprendizajes constituyen un factor determinante de la calidad del gasto público, sin los cuales es difícil el mejoramiento y la adaptación. Lo anterior obliga a promover, sistematizar y valorizar los aprendizajes como un capital intangible de las organizaciones.

Estos dos enfoques tienen implicancias para las decisiones presupuestarias. Mientras el enfoque fiscalizador derivará con mayor facilidad en decisiones de aumentos, reducción o eliminación de recursos, el enfoque constructivista utilizará no solo las asignaciones de recursos sino los demás resultados del proceso presupuestario a los que se hizo referencia en el capítulo 2: acuerdos, convenios, condicionalidades y compromisos entre los ejecutores y la autoridad presupuestaria.

Las visiones fiscalizadoras y constructivistas tienen ventajas y desventajas desde el punto de vista de su contribución al logro de resultados. Las primeras conllevan el riesgo de provocar fuertes desconfianzas entre los responsables de la administración de los programas y políticas generando de parte de ellos una actitud hostil y poco cooperadora con las evaluaciones, lo que puede comprometer seriamente su calidad. Estos efectos reactivos posiblemente terminarán afectando el desarrollo del sistema, dificultando su operación y limitando sus beneficios. La lógica fiscalizadora de los evaluadores los puede llevar también a ponderar excesivamente los aspectos formales de la gestión de un programa respecto de sus objetivos finales e incentivar a las autoridades a reformulaciones continuas, que limitan la capacidad de los programas para producir cambios reales en el tiempo.

Una visión constructivista, por su parte, puede alentar una dinámica de improvisación en la formulación de políticas públicas, basada en la expectativa de afinamientos posteriores, así como debilitar la responsabilidad de los gestores de los mismos, fundada en la perspectiva de contar siempre con una nueva oportunidad.

La experiencia indica que el aprendizaje es un mecanismo más poderoso de cambio que el temor; sin embargo, este enfoque aún requiere algunos elementos necesarios para fortalecer la responsabilidad y la rigurosidad. Entre ellos destacan la necesidad de una buena articulación entre el control externo e interno, la rigurosidad en la formulación de los programas, estableciendo desde un comienzo sus resultados esperados, la evidencia y las hipótesis que los sostienen y un minucioso seguimiento de los compromisos de mejora surgidos de las evaluaciones. Todos

estos elementos harán que un SME con una orientación constructiva sea más efectivo para promover una mejora continua de la gestión.

Un enfoque constructivista no implica que un programa o acción pública que muestra un insuficiente desempeño no deba ser sometido a importantes cambios, que un programa o acción con mal desempeño no pueda ser reformulado en forma sustantiva, ni que un programa que no responda a política no pueda ser eliminado. Lo que el PPRD debe rescatar es la introducción de cambios sobre la base de los aprendizajes, entendiendo profundamente la naturaleza de las diferentes acciones públicas, su relación con los objetivos de política, los contextos en los que se han desarrollado las actividades, la complejidad para determinar responsabilidades y la necesidad de mejoramiento continuo y gobernabilidad institucional.

CONCLUSIONES

El primer pilar o componente del PPRD consistente en generar información de desempeño es obvio e imprescindible. En particular, el concepto de desempeño hace referencia al modo de funcionamiento y desenvolvimiento de las acciones o actividades. En su aplicación a la gestión pública, esta noción tan amplia y cotidiana requiere una taxonomía útil al desarrollo de los instrumentos de recopilación de información y a su análisis, difusión y uso. Esta clasificación se estructura en dimensiones del desempeño y ámbitos de control de la cadena de generación de valor, lo que ordena los conceptos de eficacia, eficiencia, economía y calidad, y procesos, productos y resultados, respectivamente.

Disponer regularmente de información de desempeño para la toma de decisiones hace necesario estructurar los SME con la participación activa de los organismos responsables de la gestión pública y ejecutores de gasto. Los instrumentos centrales de estos sistemas son los indicadores de desempeño, entendidos como algoritmos para efectuar mediciones, y las evaluaciones. Respecto de estas últimas, el desarrollo técnico ofrece hoy un interesante abanico de alternativas metodológicas, que presentan diferentes profundidades de investigación, duración, costos y exigencias de competencia técnicas, lo que permite incorporar esta línea de trabajo y desarrollarla en el tiempo según las realidades de cada país.

No obstante las muchas bondades que presenta trabajar con indicadores de desempeño, el hecho de que las mediciones no expliquen las causas de los valores alcanzados limita su utilidad en los procesos de toma de decisiones. Esta es la principal razón para subrayar la necesidad de completar los sistemas de indicadores con el desarrollo de evaluaciones. Estas últimas, al entregar mayor información sobre el comportamiento de las variables intervinientes en el desempeño de las

acciones públicas, permiten mejores análisis, aprendizajes y decisiones más fundamentadas. De esta manera, indicadores y evaluaciones se complementan generando interrelaciones virtuosas.

Finalmente, se destaca la utilización de las evaluaciones como fuente de aprendizajes y mejoramiento continuo, en lugar de su uso mecánico frente a resultados insuficientes o menores a los esperados para sancionar, disminuir recursos o despedir al personal.

CAPÍTULO

7

Uso de información sobre desempeño en el proceso presupuestario

INTRODUCCIÓN

El concepto de presupuestos para el logro de resultados de desarrollo (PPRD) adoptado en este libro indica que para incidir sobre los resultados de desarrollo, la información y el desempeño deben tener un vínculo concreto, expresado en los procesos, rutinas e instituciones que caracterizan al presupuesto. Esto implica un cambio en la forma de pensar y actuar en el proceso presupuestario, históricamente marcado en América Latina por el incrementalismo, la presupuestación continua y las relaciones de facto de una administración paralela. Esto involucra desafíos significativos para los actores del proceso presupuestario —políticos y burócratas— así como para las relaciones que se establecen entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la sociedad civil en la aplicación de los recursos públicos.

Este capítulo se enfoca en cómo integrar información de desempeño en las decisiones del ámbito público, tanto dentro como fuera del ciclo presupuestario, pero siempre con el objeto de conseguir resultados para el desarrollo. La primera sección presenta una variedad de instrumentos y ajustes que pueden introducirse en el ciclo presupuestario con ese propósito, y describe sus características, fortalezas y limitaciones. El segundo apartado profundiza en dos aplicaciones específicas: la rendición de cuentas y los contratos de desempeño. En el tercero se distingue

entre el uso de información de desempeño pasado y de desempeño esperado, y se describen diferentes aplicaciones en el proceso presupuestario en uno y otro caso. La cuarta sección expone los requerimientos de cambios en el ciclo presupuestario y destaca los que conciernen a las propias oficinas de presupuestos. La última sección analiza casos en que se deciden recursos públicos fuera del ciclo presupuestario y que no están o no deberían estar exentos del escrutinio sobre su pertinencia, consistencia y desempeño en el uso de los recursos.

CICLO PRESUPUESTARIO BASADO EN DESEMPEÑO: PRINCIPALES APLICACIONES

Se ha señalado que las decisiones que se adoptan en el proceso presupuestario no se limitan solo a la asignación de recursos, sino que se extienden a i) reformulaciones operativas e incluso institucionales de programas públicos para alcanzar logros, ii) imposición de condiciones para su ejecución, y iii) suscripción de compromisos explícitos o implícitos sobre cómo utilizar los recursos, que se orienten al logro de objetivos y metas programáticas del gobierno, entre otros. La experiencia muestra que el PPRD puede tener mayor incidencia sobre estos últimos aspectos que sobre las asignaciones presupuestarias mismas, sin por ello sacrificar efectividad.¹

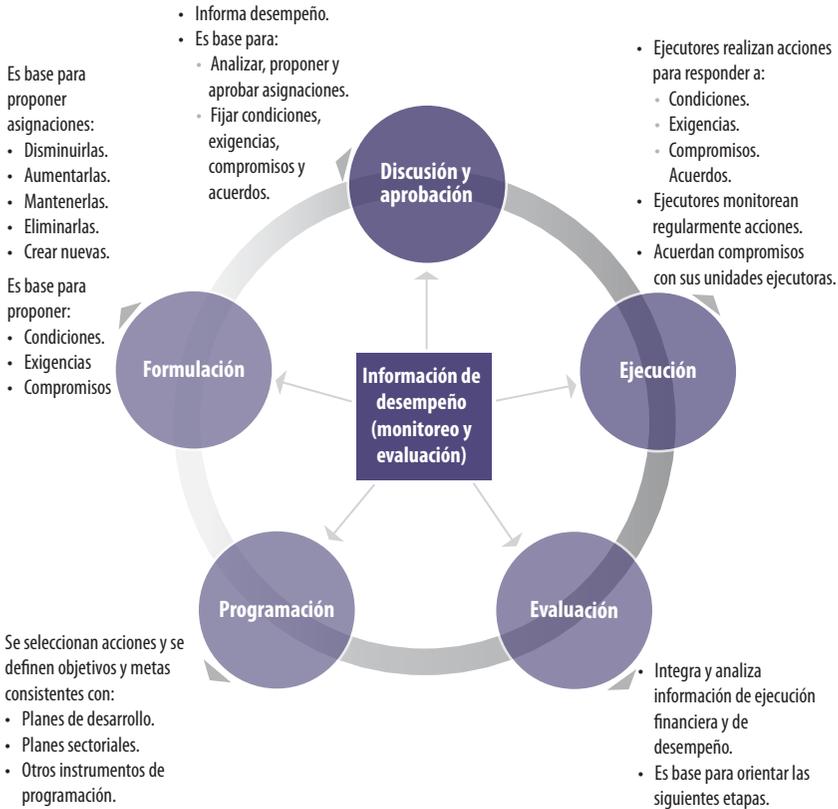
El proceso presupuestario se estructura como una secuencia de fases o etapas de trabajo que conforman un ciclo anual. Cada fase tiene un objetivo específico, compromete a determinados actores, requiere un conjunto de procesos e insumos y genera productos concretos, los que, a su vez, constituyen insumos para la etapa de trabajo siguiente del ciclo presupuestario. Como se describió en el capítulo 2, el presupuesto es un proceso que estructura la gestión del sector público porque en su desarrollo confluyen varios procesos esenciales para el funcionamiento del Estado como organización. La existencia de este conjunto de procesos integrados en el ciclo presupuestario permite que en la práctica la vinculación entre presupuesto y desempeño pueda establecerse en varios niveles y formas, y no solo en la asignación de recursos. Entre estas aplicaciones alternativas se encuentran las siguientes:

¹ Para más antecedentes, véase OCDE (2007b); respecto de experiencias de países latinoamericanos, véanse Banco Mundial y BID (2004), Zaltsman (2006), Banco Mundial (2005b), Guzmán (2005), Banco Mundial y BID (2006), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008a, 2008b), DNPP (2009), Arenas y Berner (2010) y Banco Mundial y BID (2010).

- La programación sectorial, en el interior de los ministerios e instituciones públicas, a fin de vincular actividades, programas y proyectos a objetivos estratégicos, recursos presupuestarios y metas.
- La asignación de recursos a programas o proyectos en base a información de desempeño (aumentos, disminuciones, continuidad) y consistencia con prioridades.
- La eliminación de programas o proyectos que no responden a objetivos programáticos.
- La asignación de recursos a programas o proyectos nuevos, en base a la recomendación técnica de diseño para alcanzar los objetivos y metas programáticas, y a la consistencia con prioridades, ambos antecedentes necesarios para justificar las propuestas presupuestarias.
- La presentación de los principales indicadores y metas de desempeño de productos estratégicos vinculados a recursos presupuestarios.
- El condicionamiento de la entrega de recursos al cumplimiento de algunos requisitos previos que garanticen un adecuado desempeño. En el caso de iniciativas nuevas, condiciones relacionadas con su diseño y preparación; para iniciativas existentes, vinculadas con mejoramientos en aspectos de diseño, gestión u organización.
- La identificación y acuerdo de programas, proyectos, políticas u organizaciones existentes que requieren ser evaluadas para tomar decisiones en el futuro.
- La suscripción de convenios de desempeño, mediante los cuales se especifican compromisos y metas para el año fiscal entre una secretaría o ministerio sectorial y la autoridad presupuestaria u otra autoridad central.
- La suscripción de contratos formales entre secretarías y entidades o entre entidades y agentes privados sobre niveles y estándares de producción de servicios requeridos a cambio de recursos presupuestarios.
- La incorporación de acciones concretas de mejoramiento de programas o proyectos orientadas a mejorar el desempeño, según objetivos y metas programáticas, en aspectos de diseño, procesos y mecanismos de gestión, y aspectos organizacionales.
- La aplicación de esquemas de retribución y reconocimiento al desempeño, ya sea a través de incentivos monetarios o no monetarios pero con costo fiscal.
- La rendición de cuentas ante la ciudadanía o sus órganos representativos respecto de los desempeños alcanzados mediante la aplicación de recursos públicos.

GRÁFICO 7.1

ÁMBITOS DE CONTROL Y DIMENSIONES DEL DESEMPEÑO



Fuente: Elaboración propia.

Como lo ilustra el gráfico 7.1, estas aplicaciones pueden operar en distintas fases del ciclo. Además, están asociadas con diferentes instrumentos o mecanismos a través de los cuales se concretan. En particular, la etapa de discusión y aprobación depende también de las atribuciones del Poder Legislativo.

En la etapa de programación se establecen y revisan las definiciones de los objetivos y metas. Los insumos para esta etapa son los planes de desarrollo, los planes de gobierno, los planes sectoriales y otros instrumentos de programación de políticas e informe de prioridades.

En la etapa de formulación del presupuesto, que ocurre en el interior del Poder Ejecutivo, la clave será definir qué se quiere hacer con los recursos, por lo que las aplicaciones vinculadas con la asignación de recursos a programas o proyectos

—tanto en base a información de desempeño como a recomendación técnica de diseño y consistencia con prioridades—, la eliminación de programas o proyectos que no responden a prioridades, la presentación de los principales indicadores y metas de desempeño y el condicionamiento de la entrega de recursos ya mencionadas cobran importancia. La formulación debería estar alineada a la programación y supeditar la entrega de recursos al cumplimiento de algunos requisitos previos relacionados con el diseño y preparación, cuando se refiere a programas o proyectos nuevos. En el caso de programas o proyectos existentes, debería condicionar la incorporación de rediseños y mejoramientos.

En la aprobación legislativa será relevante presentar la información de cumplimiento de compromisos y desempeños pasados de los principales productos como parte de la evaluación de ejecución presupuestaria. Asimismo, será importante explicitar qué objetivos, indicadores y metas se comprometen políticamente para la aplicación de los recursos públicos en el correspondiente año fiscal, ya sea a través de indicadores u otro tipo de instrumentos de compromisos, y también es posible acordar áreas a evaluar para responder a las demandas de información de desempeño. La presentación de metas o resultados esperados de mediciones a través de indicadores, por razones prácticas, no podrá cubrir la totalidad de las asignaciones, pero sí debería incluir aquellas más relevantes desde el punto de vista de los montos de recursos que se comprometen y de las prioridades de política.

En el marco de los compromisos establecidos en la fase de aprobación, durante la ejecución es posible establecer convenios de desempeño y suscribir contratos más o menos formales entre secretarías y entidades o entre entidades y agentes privados, y aplicar esquemas de retribución y reconocimiento al desempeño, ya sea a través de incentivos monetarios o no monetarios pero con costo fiscal. Consecuentemente, durante la ejecución presupuestaria será necesario conocer adecuadamente los mandatos, compromisos de mejoramientos y de logros a los que debe responder cada programa, movilizar los recursos institucionales para alcanzarlos y efectuar las acciones necesarias para recolectar la información de desempeño a través del sistema de monitoreo y evaluación (SME).

En la etapa de evaluación, el proceso presupuestario debe ser capaz de responder preguntas sobre cómo están operando las diferentes líneas programáticas, cuáles son los logros y a qué costo se consiguen, qué justifica su continuidad, o si es necesario introducir cambios a los diseños o la gestión para obtener mejores desempeños. Para esto se debe analizar la información de desempeño financiero y no financiero disponible, sistematizar reflexiones y sugerir líneas de acción o aplicaciones para la próxima fase de formulación o ejecución del presupuesto. De igual modo, corresponde preguntarse qué nuevas líneas programáticas justifican

la asignación de recursos disponibles, nuevos o derivados de reasignaciones, para el logro de los objetivos de política.

La rendición de cuentas ante la ciudadanía o sus órganos representativos acerca de los desempeños alcanzados con la aplicación de recursos públicos es derivada de los procesos de sistematización de información, por tanto puede realizarse después de la fase de ejecución y antes de la de evaluación del ciclo, o bien después de esta y antes de la nueva fase de formulación.

Experiencias como las de Australia, Nueva Zelanda y Chile indican que la implantación de un sistema de PPRD puede requerir importantes modificaciones en la metodología y procedimientos correspondientes a fases clave del proceso presupuestario y de la rendición de cuentas ante la ciudadanía o sus órganos representativos. El cuadro 7.1 revisa instrumentos o mecanismos que pueden apoyar a las diferentes aplicaciones en cada fase del ciclo presupuestario.

APLICACIONES CONCRETAS: RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTRATOS

Entre los mecanismos concretos para utilizar información sobre desempeño en las decisiones presupuestarias destacan dos por su amplia aplicación en países avanzados y su prioridad en la agenda internacional. Estos son la rendición de cuentas y los contratos o convenios de desempeño, que se analizan en mayor detalle a continuación a fin de identificar sus principales características, alcances, fortalezas y debilidades.

Rendición de cuentas

Según el Banco Mundial (2003), la rendición de cuentas (*accountability*) puede definirse como la obligación de todas aquellas entidades que detentan poder de dar cuenta o hacerse responsables de sus acciones. El concepto de poder se refiere a poder financiero, político o de otra índole, por lo que la rendición de cuentas no estaría restringida a las entidades gubernamentales, sino que también sería una obligación, por ejemplo, de las corporaciones, en la medida en que estas detentan poder económico.

En particular, la rendición de cuentas gubernamental se considera una consecuencia del contrato implícito que se establece entre los ciudadanos y las autoridades, delegados y representantes elegidos democráticamente (Banco Mundial, 2003). En consecuencia, el gobierno y sus oficiales deben rendir cuenta de su conducta de respeto a las leyes y ausencia de abuso de poder; de su oferta política,

CUADRO 7.1

APLICACIONES E INSTRUMENTOS PARA UN PBD EN EL CICLO PRESUPUESTARIO

Fase	Aplicación	Instrumentos o mecanismos
Programación	Programación sectorial, para vincular actividades, programas y proyectos a objetivos estratégicos, recursos y metas.	Planificación.
Formulación	Definición de asignación de recursos a programas en base a información de desempeño y consistencia con prioridades (aumentos, disminuciones, continuidad).	Evaluaciones de programas existentes. Mediciones a través de indicadores.
	Eliminación de recursos presupuestarios a programas o proyectos que no responden a objetivos programáticos ni prioridades.	Evaluaciones de programas y de organizaciones existentes. Mediciones a través de indicadores.
	Definición de asignación de recursos a programas o proyectos nuevos, en base a recomendación y consistencia con prioridades.	Evaluación ex ante de proyectos. Evaluaciones o revisiones ex ante de programas.
	Presentación de los principales indicadores y metas de desempeño respecto del uso de los recursos públicos.	Formulación de indicadores y fijación de metas de desempeño para el siguiente año fiscal.
	Condicionamiento de la entrega de recursos al cumplimiento de algunos requisitos previos, que garanticen desempeño. Iniciativas nuevas: diseño y preparación.	Reglas de ejecución. Diseños de detalle y programación de implementación.
	Iniciativas existentes: mejoramientos en aspectos de diseño, gestión o institucionalidad	Compromisos de mejoramiento en base a recomendaciones de evaluaciones.
Discusión y aprobación	Presentación y revisión de información de desempeño pasada y de compromisos o metas de desempeño para el año fiscal que justifican las principales asignaciones de recursos.	Reportes de cumplimiento de indicadores del período anterior. Informes de evaluaciones de programas, proyectos y organismos existentes. Reportes de indicadores y metas para el período fiscal. Informe de otros compromisos.

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 7.1 *(continuación)*

APLICACIONES E INSTRUMENTOS PARA UN PBD EN EL CICLO PRESUPUESTARIO

Fase	Aplicación	Instrumentos o mecanismos
Ejecución	<p>Presentación y revisión del condicionamiento para entregar recursos según el cumplimiento de algunos requisitos previos relacionados con su diseño y preparación.</p> <p>Identificación y acuerdo acerca de programas, proyectos u organizaciones existentes que deben ser evaluados.</p> <p>Convenios de desempeño, mediante los cuales se especifican compromisos y metas para el año fiscal entre la autoridad sectorial y la autoridad presupuestaria.</p> <p>Suscripción de contratos sobre niveles y estándares de producción de servicios requeridos a cambio de recursos presupuestarios entre secretarías y entidades o entre entidades y agentes privados.</p> <p>Mejoramiento en el diseño, procesos y mecanismos de gestión, y aspectos organizacionales de programas o proyectos orientados a mejorar el desempeño.</p>	<p>Reglas de ejecución.</p> <p>Programa anual de evaluaciones.</p> <p>Convenios de desempeño.</p> <p>Contratos.</p> <p>Compromisos de mejoramiento en base a recomendaciones de evaluaciones.</p>
Evaluación	<p>Aplicación de esquemas de retribución y reconocimiento al desempeño, ya sea a través de incentivos monetarios o no monetarios pero con costo fiscal</p> <p>Rendición de cuentas ante la ciudadanía o sus órganos representativos, respecto de los resultados obtenidos como producto de la aplicación de recursos públicos.</p>	<p>Mecanismos de incentivo.</p> <p>Reporte de cumplimiento de metas de indicadores de desempeño.</p> <p>Informes de resultados de evaluaciones y cumplimiento de compromisos de mejora.</p> <p>Reportes de cumplimiento de convenios.</p> <p>Informes de esquemas de retribución.</p>

Fuente: Elaboración propia.

expresada en las promesas al momento de ser elegidos, y de su desempeño como servidores del interés público.

En cuanto a las estrategias y aplicaciones que permiten fomentar la rendición de cuentas, estas pueden clasificarse en dos grandes categorías: i) aplicaciones internas u horizontales y ii) aplicaciones externas o verticales.

Las aplicaciones horizontales son las provenientes de la propia administración. Se originan en la institucionalidad pública como oferentes de bienes y servicios públicos, y su construcción es desde arriba hacia abajo. Políticas de transparencia, mecanismos de difusión del quehacer de la administración a través de distintos medios, normas que dan acceso a la información de los servicios públicos a los ciudadanos, balances, memorias y cuentas públicas, publicación periódica de información financiera y de desempeño están entre las diversas aplicaciones que caen en esta categoría. Varias de estas formas pueden ser parte de procedimientos específicos del proceso presupuestario como se señaló en el punto anterior.

Las aplicaciones verticales son aquellas originadas en la propia comunidad. Están guiadas por la demanda y su construcción es desde abajo hacia arriba. El principal instrumento de la rendición de cuentas vertical es el voto popular. Pero, como señala Ackerman (2006), "(...) las elecciones democráticas por sí solas no garantizan la rendición de cuentas del gobierno (...)" y, por lo tanto, agrega que es necesario complementarlas con otros mecanismos que permitan a los ciudadanos influir en las decisiones públicas y mantener responsables a los oficiales del gobierno. Estos mecanismos incluyen la participación de los usuarios en instancias asesoras o tomadoras de decisiones (directorios, comités de usuarios), presupuestos participativos, instancias autónomas de defensa de los usuarios (*ombudsman*, tribunales administrativos, contralorías, comités parlamentarios, etcétera).²

En general, todos los instrumentos de la rendición de cuentas comparten la ventaja de contribuir a la legitimidad de los gobiernos, al exponerlos al escrutinio público y la opinión de los ciudadanos, lo que incentivaría conductas orientadas a la búsqueda de resultados.

Los instrumentos horizontales, tales como balances, cuentas públicas, información en páginas web, etc., tienen la ventaja de ser medios de bajo costo para entregar información a los ciudadanos sobre el logro de los objetivos del gobierno y el uso de los recursos públicos.

En cuanto a las desventajas de estos instrumentos se encuentra el posible sesgo en la entrega de información o falta de credibilidad en su veracidad. En efecto,

² Existe un espacio intermedio entre estas dos clasificaciones, puesto que muchas veces las instancias de participación ciudadana o las instancias autónomas de rendición de cuentas son impulsadas por el propio gobierno (lógica de arriba hacia abajo).

debido a que estos mecanismos no son independientes del gobierno, pueden entregar información sesgada o simplemente no alcanzar los niveles requeridos de credibilidad para los ciudadanos y la opinión pública. En este sentido, los dispositivos que facilitan o dan acceso abierto a los ciudadanos a la información gubernamental, o aquellos que obligan a la administración a responder quejas o consultas específicas de los ciudadanos, tendrían la ventaja de superar los posibles sesgos de la información elaborada directamente por los organismos del gobierno.

Por lo anterior, tal vez la principal ventaja de los instrumentos verticales sea la legitimidad que les otorga su autonomía con respecto al gobierno, si esta es efectiva.³ Esto les permitiría, por ejemplo, constituirse en mecanismos útiles para prevenir la corrupción y para incentivar la responsabilidad de los servidores públicos a través de la amenaza de sanciones reales o morales.⁴

Una segunda ventaja asociada a los mecanismos denominados de voz —como los comités de usuarios o la participación de la ciudadanía en consejos o directorios— es la posibilidad de hacer más efectivas las políticas públicas, puesto que la incorporación de la perspectiva de los usuarios permitiría diseñar de manera más informada los distintos programas y ejercer un mejor control sobre la entrega de servicios.⁵

Entre las desventajas de los instrumentos verticales de la rendición de cuentas, destaca la posible pérdida de libertad de las autoridades para definir las prioridades del gobierno debido a la captura por grupos que privilegian sus intereses particulares por sobre los de quienes suponen representar (Arntz y Soto, 2009). Así, en la dinámica de entregar mayor poder de decisión a las instancias ciudadanas, se podría perder flexibilidad en la administración de los recursos públicos y, además, determinar decisiones de asignación de recursos sin considerar los desempeños esperados de las acciones que financiarían. Al respecto, es interesante el planteo de Schick en relación a cómo el mayor acceso a la información y la proliferación de grupos organizados de ciudadanos con intereses específicos (entre otros factores) podría traducirse en “(...) la rigidización de gastos que hasta ahora se dejaban a la discrecionalidad del gobierno” (Schick 2002a:31–37).

³ Al respecto es interesante la discusión planteada en Ackerman (2006) respecto de la vulnerabilidad de las instancias autónomas de rendición de cuentas, cuando estas dependen del presupuesto público para su funcionamiento.

⁴ Entre las primeras pueden incluirse algunas de las sanciones administrativas que establecen las contralorías (rebajas de sueldo, destitución, etc.) y, entre las segundas, la *publicidad negativa* que utilizan instancias como el *ombudsman* o los grupos organizados de usuarios.

⁵ Para más detalles, véase Banco Mundial (2003).

Contratos

En el sector privado, los contratos constituyen una respuesta a las necesidades de coordinación, prevención de comportamientos oportunistas y solución de asimetrías de información. Cuando los intercambios entre privados involucran una dilación en la entrega del servicio, los servicios se entregan como un flujo a lo largo del tiempo o se requiere que el proveedor realice inversiones muy específicas para generar un servicio, surge la incertidumbre y la posibilidad de comportamientos oportunistas de una de las partes. En ausencia de los elementos necesarios para obligar a cumplir los acuerdos, muchas transacciones no se realizarían y otras solo lo harían después de que las partes incurran en costos para protegerse de las posibles pérdidas y abusos. Esto último es lo que se conoce en la literatura como los costos de transacción.

El uso de acuerdos garantizados por una tercera parte independiente —el sistema judicial—, que los hace exigibles, es una solución a este problema. Los contratos reducen los costos de transacción al hacer creíbles y obligatorios los acuerdos entre los agentes económicos, y facilitan los intercambios y las relaciones de cooperación.

No obstante, los contratos pueden tener costos importantes: de negociación, de monitoreo, legales en caso de controversia, etc. Por esta razón, la decisión de contractualizar una relación comercial es siempre una económica, en la cual se comparan los costos de administración del contrato con los beneficios que este genera a las partes (Murray, 2002).

En el sector público los contratos se utilizan desde hace mucho tiempo para alinear los objetivos del gobierno y proveedores privados. Solo recientemente se ha recurrido a contratos para regular las relaciones en el interior del gobierno.

Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han incrementado sostenidamente la utilización de arreglos de tipo contractual como medio para mejorar el desempeño del sector público desde comienzos de la década de 1990 (Schick, 2002a). Los contratos públicos de desempeño han surgido como una herramienta que proporciona claridad respecto de los objetivos que las agencias deben lograr cuando reciben recursos públicos, especialmente cuando se les otorga considerable flexibilidad para decidir la forma precisa de utilizarlos. El recuadro 7.1 presenta dos ejemplos de contratos de desempeño en países de la OCDE.

La contractualización es una de las soluciones al problema de agente-principal discutido en el capítulo 2 y ha sido presentada como una base fundamental para una apropiada rendición de cuentas respecto del uso de los recursos (Schick, 2002a).

RECUADRO 7.1**CONTRATOS DE DESEMPEÑO EN NUEVA ZELANDA Y ESTADOS UNIDOS**

En Nueva Zelanda los contratos de desempeño se han utilizado más intensivamente. Allí, los ministerios establecen contratos, de una duración máxima de cinco años, con los jefes ejecutivos de las agencias, donde se especifican los principales resultados que ellos deben alcanzar. Contratos similares son negociados entre los jefes ejecutivos y los funcionarios intermedios de las agencias. Los contratos de desempeño también son utilizados para especificar los servicios que las agencias deben entregar a los ciudadanos. Los ministros negocian con los jefes ejecutivos contratos anuales de desempeño que especifican los servicios que las agencias deben entregar durante el ejercicio siguiente y los recursos que serán entregados para tal efecto.³

En Estados Unidos, los jefes de departamento designados por el poder político negocian contratos de desempeño que indican las medidas que tomarán para mejorar su competencia, introducir nuevos servicios y otras iniciativas similares. Esos contratos no indican de manera exhaustiva todos los resultados, sino que se concentran en los asuntos que el gobierno y los jefes de departamento consideran de interés (Schick, 2002a).

Fuente: Elaboración propia en base a Easterbrook-Smith (1999) y Schick (2002a).

³Para más antecedentes, véase Easterbrook-Smith (1999).

Algunos autores, sin embargo, no consideran los contratos de desempeño en el sector público como verdaderos contratos.⁶ Para ello se argumenta, en primer lugar, que las partes no están en un pie de igualdad, como ocurre en el sector privado en donde los contratos se establecen entre pares. Por el contrario, los contratos de desempeño en el sector público se establecen entre distintos niveles del gobierno y muchas veces entre partes que están sujetas a una relación jerárquica o entre las que existe una fuerte dependencia política o financiera, como por ejemplo, entre un ministro y los organismos y agencias que dependen de él. En segundo lugar, no existe un tercero imparcial que intervenga en caso de conflicto entre las partes y garantice un trato justo, como ocurre en el sector privado, en donde el sistema judicial actúa como árbitro y garante de los contratos. En tercer lugar, y derivado de lo anterior, el gobierno normalmente no obtiene una compensación efectiva si se produce un fracaso en los términos del contrato. Si un alto gerente público sujeto a un contrato o forma similar hace una mala gestión y despilfarrar recursos públicos podrá ser despedido, pero el gobierno, en general, no tendrá la posibilidad de recuperar los recursos mal gastados.

⁶ Por diversas razones económicas y jurídicas no es viable hacer exigibles legalmente los contratos entre entidades públicas. Para una interesante discusión sobre estas causas, véase Murray (2002:8-14).

Como corolario de lo anterior, se puede afirmar que los contratos en el sector público operan más sobre la base de la confianza, la convicción y los compromisos mutuos que sobre el respaldo de normas legales. Es en esos términos que se deben entender las observaciones que siguen.

Diseño de contratos

Un contrato de desempeño en el sector público puede definirse como un instrumento de financiamiento que condiciona la entrega de recursos fiscales al cumplimiento de objetivos y metas evaluables a través de indicadores o de la demostración de hitos.

Los objetivos e indicadores son acordados o negociados por la parte que ofrece el contrato (el que financia) y la parte que lo demanda, la que por su cumplimiento recibe una contraprestación. Esta puede ser de diversos tipos, como el simple aseguramiento de recursos presupuestarios para el periodo siguiente, la posibilidad de retener excedentes u ahorros, los incentivos remunerativos y las flexibilidades financieras, entre otros. El recuadro 7.2 presenta los principales elementos de diseño que contribuyen a la eficiencia y eficacia de los arreglos contractuales.

Ventajas y desventajas de los contratos

Los contratos generan certeza respecto de los bienes o servicios que una organización pública debe entregar a los ciudadanos, de los estándares de calidad que debe alcanzar y de los instrumentos e indicadores que permitirán monitorear su desempeño en función de los estándares y metas comprometidos.

Lograr lo anterior requiere dos condiciones previas. En primer lugar, claridad estratégica para identificar los principales objetivos que deben guiar las acciones de las agencias. En segundo lugar, se debe otorgar a las agencias los recursos y competencias para alcanzarlos, lo cual involucra en muchos casos la transferencia de autoridad y flexibilidad (Easterbrook-Smith, 1999).

La delegación de autoridad involucra riesgos importantes cuando va acompañada de una pobre especificación de objetivos. Por lo tanto, la posibilidad de establecer objetivos y mediciones de desempeño precisas es un factor clave en la formulación de contratos. Como se sabe, existen importantes áreas dentro del sector público en las cuales los resultados son intangibles o difíciles de observar,⁷ lo que establece un límite natural para la implementación de mecanismos contractuales.

⁷ Bastante se ha escrito sobre la dificultad para establecer medidas específicas de desempeño en sectores como defensa, relaciones exteriores, órganos del centro de gobierno y, en general, sobre cómo medir los beneficios intangibles que genera el sector público. Para un mayor detalle, véanse Kelly, Mulgan y Muers (2004) y Cowling (2006).

RECUADRO 7.2

COMPONENTES DE UN CONVENIO (CONTRATO) DE DESEMPEÑO

- Definir claramente los objetivos que se quieren alcanzar. Estos deben ser interesantes para ambas partes y referir a resultados que estas puedan controlar o influenciar significativamente.
- Establecer objetivos alineados con la normativa, la estructura institucional y las metas centrales de las partes que suscriben el contrato, de manera de no generar incentivos incompatibles con dichos elementos.
- Definir ex ante los servicios que se entregarán, incluyendo los estándares de desempeño esperados y la forma en que su cumplimiento será evaluado (indicadores de desempeño y medios y proceso de verificación).
- Definir claramente los roles de cada una de las partes y la forma en que ambas informarán el cumplimiento de los acuerdos (reportes periódicos, auditorías, reuniones de coordinación, etcétera).
- Establecer un flujo expedito de información entre las partes, monitoreando regularmente el avance en el cumplimiento de los compromisos contractuales.
- Generar un marco de gobernabilidad de los contratos, para lo que deben establecerse ex ante las consecuencias que tendrán los desempeños inferiores o superiores a los acordados, el tratamiento de las contingencias y situaciones imprevistas que afecten el cumplimiento de los objetivos y resultados establecidos en el contrato, y los mecanismos de solución de conflictos.
- Considerar el balance que se quiere lograr entre los costos de administración del contrato y los beneficios que este genera.
- Incorporar criterios generales respecto de cómo se gestionarán los contratos.
- Considerar los espacios y atribuciones que se necesitarán para gestionar los recursos humanos y financieros, en función de cumplir con los acuerdos suscritos.

Fuente: Elaboración propia en base a Murray (2002) y Celedón y Guzmán (1999).

Sumado a lo anterior, se debe considerar que incluso cuando es posible medir productos y resultados, los contratos pueden promover conductas improductivas en contextos donde existen grandes asimetrías de información. Los gerentes pueden establecer objetivos en áreas menos prioritarias o fijar metas relativamente fáciles de lograr.⁸ Este fenómeno conocido como el de la *meta autocumplida*, bastante común en las relaciones entre el nivel central y los organismos públicos, obliga a poner especial cuidado sobre la calidad y veracidad de la información (los medios de verificación) y sobre las capacidades del nivel central para interpretar

⁸ Cuanto más atractivas sean para las agencias las ganancias vinculadas al logro de los resultados acordados en el contrato, mayores serán los incentivos para asumir este tipo de conductas.

información que a veces puede ser muy específica y técnicamente compleja. Estos riesgos se acentúan cuando los contratos se establecen directamente entre el centro político y económico del gobierno y agencias ejecutivas, lo que hace deseable una participación activa de los ministerios sectoriales, que cuentan con un mejor conocimiento de las prioridades y funciones de producción sectoriales, en este tipo de esquemas.

Por otra parte, los contratos entre instituciones públicas tienden a descansar sobre la confianza y el compromiso político, lo que los hace poco exigibles. Esto genera que ante incumplimientos graves de metas de un alto perfil político, la parte que entrega los recursos termine por asumir buena parte de las pérdidas. Por esta razón es importante elevar el grado de exigibilidad de los contratos, incorporando cláusulas de compensación, sanciones y otros mecanismos duros pero políticamente realistas, que permitan compartir el riesgo entre las partes. La publicidad de dichos convenios y de su cumplimiento es, en muchos casos, el incentivo más poderoso para su consecución.

Para los directivos públicos, los contratos son dispositivos que los incentivan a focalizarse sobre ciertos aspectos del desempeño y les informa lo que se espera de ellos, lo que contribuye a una mejor gestión. No obstante, como es difícil especificar en un simple documento todos los productos que se deben entregar e identificar todos los asuntos sobre los cuales el directivo debe poner atención, puede ser útil concebir los contratos no como un mecanismo único y final, sino como una base para la discusión permanente entre las partes. Estas pueden utilizar los términos del acuerdo como referencias centrales, tanto en los análisis de asignación de recursos como en la evaluación de su ejecución en los procesos presupuestarios.

DESEMPEÑO PASADO Y ESPERADO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

En el cuadro 7.1 se presentó un conjunto de posibles aplicaciones e instrumentos que las apoyan en las distintas fases del ciclo presupuestario. Esas aplicaciones muestran la necesidad de poner atención en el futuro, puesto que un presupuesto es un compromiso de recursos sobre el que se construyen expectativas y se anticipan logros. Sin embargo, este ejercicio no puede realizarse desconociendo el pasado, es decir, sin saber qué han podido hacer las instituciones públicas, cuáles son sus fortalezas y qué se debe corregir para alcanzar mejores resultados. Estas dos perspectivas se reflejan en la forma en que se usa la información para la toma de decisiones presupuestarias —ex ante o ex post— como se describió en el

capítulo 4. En los siguientes apartados, se detalla cómo los instrumentos y técnicas de presupuestación pueden responder a ambas perspectivas.

Información ex ante o de desempeño esperado

En este caso, la información de desempeño puede consistir en metas o resultados esperados para mediciones de indicadores de desempeño respecto de determinados productos, programas o proyectos para los que se están solicitando recursos en un proceso de formulación de presupuestos. También puede referirse a evaluaciones o revisiones de la consistencia de diseños y de estimaciones de resultados esperados para las acciones públicas que se ejecutarán a través de estos. En cuanto al uso de esta información, pueden considerarse las siguientes alternativas (véanse los vínculos entre información de desempeño y el proceso presupuestario mencionados en el apartado “Variedad de visiones y aplicaciones” del capítulo 4).

- *Uso presentacional.* La información de indicadores y metas se presenta conjuntamente con el presupuesto al Poder Legislativo, los medios de opinión y otros actores, a fin de mostrar los compromisos de desempeños esperados para los recursos asignados. Cabe aquí también la presentación de convenios de desempeño que incluyan diferentes desempeños esperados.
- *Relación directa o mecánica con las asignaciones presupuestarias.* Algunas categorías de información ex ante pueden utilizarse en forma directa o mecánica para determinar las necesidades de recursos presupuestarios, mediante el empleo de fórmulas matemáticas. En estos casos, la asignación se produce considerando el desempeño futuro o esperado; así, por ejemplo, se pueden fijar los recursos destinados al sistema escolar a partir del número de alumnos que se espera matricular en establecimientos escolares y un valor estándar por alumno matriculado.
- *Para informar en la toma de decisiones.* La información proveniente de evaluaciones o revisiones ex ante de consistencias de diseños y estimaciones de resultados esperados de las acciones públicas correspondientes puede ofrecer antecedentes respecto de desempeños esperados en los procesos de análisis. Dicha información, junto con la de prioridades de política y de disponibilidades de recursos, brindará fundamento a las decisiones de asignar recursos, pero en un proceso que no es mecánico ni lineal. Los indicadores de desempeño y metas para sus mediciones también podrán informar el desempeño esperado

y fundamentar decisiones de recursos; no obstante, es más común su uso como compromisos de desempeño consistente con recursos previamente definidos.

Información ex post o de desempeño pasado

La información de desempeño ex post puede provenir de la aplicación de instrumentos tales como evaluaciones de programas, acciones y proyectos existentes, seguimiento de cumplimiento de compromisos de mejoramiento en base a recomendaciones de evaluaciones o de mediciones de indicadores. La información muestra el desempeño alcanzado con el uso de los recursos asignados en períodos anteriores. A partir de las formas de uso de la información que se presentaron en el apartado “Variedad de visiones y aplicaciones” del capítulo 4, pueden considerarse las siguientes alternativas:

- *Uso presentacional.* La presentación de información de desempeño pasado constituye una forma de rendición de cuentas (*accountability*) respecto del uso de los recursos públicos frente a la ciudadanía o sus representantes. Esta podrá ser presentada en formatos o reportes con diferentes niveles de detalle o profundidad dependiendo de cada actor y tipo de demanda de información.
- *Relación directa o mecánica con las asignaciones presupuestarias.* Algunas categorías de información ex post pueden utilizarse en forma directa o mecánica para determinar las necesidades de recursos presupuestarios mediante el empleo de fórmulas matemáticas. En esos casos, la asignación se realiza según los desempeños pasados; así, por ejemplo se pueden fijar los recursos para el sistema de salud a partir del promedio anual de personas atendidas en centros de salud primaria del año anterior y un monto estándar por persona.
- *Para informar en la toma de decisiones.* Por otra parte, los tipos de información ex post tales como la consecución de metas de indicadores, los resultados de evaluaciones, el cumplimiento de compromisos de mejoramiento de programas evaluados y de convenios de desempeño u otros tipos de compromisos de desempeño informarán respecto de desempeños pasados para que sean considerados en los procesos de análisis. De esta manera, junto con la información de prioridades de política y de disponibilidades de recursos, esos antecedentes de desempeños podrán fundamentar tanto decisiones de asignación de recursos como formas de condicionamientos y compromisos de mejoramiento para procurar

optimizar el desempeño. En ambas situaciones el uso de la información no es mecánico ni lineal.

CAMBIOS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

La adecuación del proceso presupuestario que requiere el PPRD no solo necesita identificar aplicaciones e instrumentos concretos, sino que también requiere nuevas instancias y prácticas que le den soporte político, técnico y operativo que lo hagan viable y sostenible en el tiempo.

Lo anterior involucra cambios en las rutinas de trabajo cotidianas, en la secuencia de actividades y en la relación entre las oficinas de presupuesto con otros actores. Particularmente importante a este respecto es desarrollar una interlocución y mecanismos de coordinación entre las oficinas de presupuesto y los ministerios políticos y sectoriales, así como en el interior de las propias oficinas de presupuestos. A continuación se describen algunos ámbitos de trabajo y los cambios asociados respecto de las tradicionales prácticas de presupuestación incrementalista.

Coordinación para la integración de prioridades. En un sistema de PPRD, la relación entre presupuesto y prioridades gubernamentales se vuelve más explícita, debido a que estas cobran más relevancia como referente para la asignación de recursos. Esta necesidad de hacer el proceso presupuestario más sensible a las prioridades del gobierno exige la creación y funcionamiento regular de instancias más formales de coordinación entre las oficinas de presupuesto y los órganos superiores de definición y conducción de la política de los gobiernos, tales como consejos de ministros, oficinas de planificación, presidencia, etc. Estas instancias de coordinación deben operar intensamente en los inicios de un período de gobierno y mantener una frecuencia regular y consistente con las fases del ciclo presupuestario y sus plazos, con el objeto de revisar y ajustar prioridades.

Generación de información de desempeño. Contrariamente a iniciativas que en el pasado buscaron mejorar internamente el proceso presupuestario sin preocuparse por la gestión pública, el PPRD considera que el presupuesto es parte de la gestión pública y, por ende, no puede ser pensado en forma independiente de procesos tales como la programación y el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación. En efecto, el PPRD se basa en el supuesto de que el gobierno o las oficinas de presupuesto disponen de información de desempeño de una parte importante de las acciones de las unidades ejecutoras de las políticas y, por tanto, del gasto

público.⁹ Como ya se ha señalado, la generación de información de desempeño requiere utilizar diversos instrumentos y metodologías para responder a las necesidades de la toma de decisiones, lo que a su vez obliga a definir funciones, asignar responsabilidades institucionales y generar nuevas prácticas. Estas definiciones pueden involucrar a las propias agencias en la generación de la información de desempeño o bien crear instancias más centralizadas que lideren y conduzcan estos procesos. Cualquiera sea la forma, la producción y entrega de información deben estar articuladas con las fases del proceso presupuestario y construir con él un lenguaje común.

Ajuste de la relación entre insumos, procesos y productos. En el capítulo 2 se describió el presupuesto como un proceso fuertemente estructurado con etapas bien delimitadas en cuanto a las decisiones y acciones que se adoptan, los insumos utilizados para fundamentarlas y los productos resultantes. Un sistema de PPRD requiere ajustar cuidadosamente este proceso para asegurar el uso de información de desempeño en las decisiones presupuestarias. Esto implica, primero, identificar qué determinaciones se toman en cada etapa, cómo se adoptan y qué actores intervienen en ellas, para luego precisar la información sobre desempeño que será más pertinente para ellas, de modo de hacerla disponible en el momento adecuado. Una vez identificados esos datos cabe revisar los mecanismos mismos de intercambio de información y toma de decisiones. Así por ejemplo, en la formulación del proyecto de presupuesto puede introducirse una etapa de evaluación del desempeño previo y ajuste de la estructura programática antes del tradicional intercambio de marcos y propuestas presupuestarias. El foco inicial de la autoridad presupuestaria puede estar en determinar los niveles mínimos de gasto necesario para cumplir con obligaciones legales y contractuales antes de introducir innovaciones en la forma de nuevos programas o expansiones de los existentes. El análisis de las propuestas de expansión puede demandar una evaluación o fundamentación previa y asignarse en una instancia distinta de la negociación sectorial. La introducción de nuevos programas en el proyecto de presupuesto puede requerir una presentación o reglamentación especial o bien su compensación mediante rebajas de gastos en otros programas en el mismo sector. De modo similar, pueden pensarse en ajustes en los procedimientos para la aprobación legislativa y la ejecución de los presupuestos que obliguen a analizar información o compromisos de desempeño antes de adoptar decisiones, con mecanismos para tratar incumplimientos y desviaciones de lo programado.

⁹ Para más detalles, véase Schick (2002a).

Adecuación de las oficinas de presupuestos. La integración de la información de desempeño al proceso presupuestario implica que los profesionales de las oficinas de presupuesto deben dedicar parte de su tiempo a analizar información de desempeño. Esto obliga a adaptar el perfil de competencias del personal de esas oficinas, puesto que ahora se requiere no solo que se entienda y trabaje con información financiera, sino que se comprenda e incorpore en los análisis la información de objetivos de las políticas públicas, se formulen las preguntas correctas sobre cuál será el desempeño esperado del uso de recursos en función de esas políticas, se establezca un diálogo con las contrapartes de las agencias u organismos públicos sobre la base de información de desempeño efectivo y se proponga a la autoridades condiciones y exigencias de mejoras concretas en las diferentes partidas de gasto sobre la base de dicha información. En particular, para analizar adecuadamente la información de desempeño es necesario que los funcionarios u oficiales de presupuesto entiendan mejor el “negocio principal” de las agencias u organismos públicos que están a su cargo. Esto probablemente demandará una mayor interacción entre las partes a la vez que modificará el contenido de las conversaciones. En algunos de los países más avanzados en PPRD es común que existan instancias formales de discusión y análisis de la información de desempeño entre los oficiales de presupuesto y los profesionales de las unidades ejecutoras.

La demanda de nuevas competencias en las oficinas de presupuesto derivada del desafío de integrar la información de desempeño como práctica regular de trabajo se puede resolver a través de diferentes vías. Una es crear en el interior de la oficina de presupuestos unidades especializadas en administrar y sistematizar la información de desempeño de un sistema de monitoreo y evaluación (SME), con diferentes grados de responsabilidad en su generación y desarrollo. Otra es preparar a los oficiales de presupuesto para que ellos directamente soliciten, comprendan y analicen esta información, e interactúen con quienes la generan.

En el primer caso, el trabajo en las oficinas de presupuestos requiere principalmente la incorporación de instancias de coordinación y sesiones regulares de trabajo en las fases de formulación, ejecución y evaluación del presupuesto entre los especialistas del SME y los expertos financieros. Dichas instancias serían el espacio de transferencia de los contenidos técnicos de la información así como de análisis y reflexión conjunta. En el segundo caso, el acento se pone en la interacción directa de los oficiales presupuestarios con los generadores de la información de desempeño que esta vez serán externos. En este escenario se requerirá desarrollar competencias para comprender y utilizar eficazmente los SME externos a las oficinas de presupuestos. En ambos casos los oficiales presupuestarios

deberán tener la capacidad de establecer una interlocución con sus contrapartes de las agencias u organismos públicos sobre los antecedentes de desempeño que se observen y los aspectos financieros de las áreas correspondientes del presupuesto.

Aunque la formación de profesionales de presupuesto integrales que manejen la información financiera y de desempeño es una opción muy atractiva, es probable que persistan espacios para la especialización dentro de las oficinas de presupuesto. En los países en donde las oficinas de presupuesto han asumido un rol protagónico en el desarrollo de indicadores y aplicación de evaluaciones, se ha requerido un alto grado de especialización en el desarrollo y aplicación de metodologías y se han incorporado capacidades profesionales muy distintas a las típicamente financieras.¹⁰

Cambio en los mecanismos de control. En el modelo de PPRD, las agencias deben tener las competencias, las facultades y la flexibilidad para gestionar sus recursos para el logro de los resultados comprometidos. Este cambio requiere modificar prácticas presupuestarias tradicionalmente centradas en un control detallado de los ítems de gastos. Probablemente el avance del PPRD requiere la reducción de controles de procesos a favor de la responsabilidad por resultados, así como una estructura presupuestaria más agregada.¹¹ Para moverse en este sentido es necesario que las oficinas de presupuesto desarrollen las competencias adecuadas y que se fortalezcan los niveles de confianza en la gestión de los servicios. Esto no debe nacer de un acto de fe, sino de la capacidad de las agencias de administrarse con responsabilidad, del desarrollo de nuevas formas de interrelación de las oficinas de presupuestos¹² y de la mejora de las competencias en campos técnicos tales como nuevos sistemas de contabilidad que permitan conocer el costo real de los servicios y los gastos de funcionamiento, para controlar la gestión financiera de los gerentes en un marco de presupuestos más agregados.

Cambios en las instancias políticas para la integración de la información de desempeño. El modelo de PPRD no desconoce el fundamento político de muchas

¹⁰ Para más detalles, véase Schick (2002a).

¹¹ Para más antecedentes, véanse Schick (2002b) y OCDE (2005a:110–112).

¹² En el ámbito de las competencias laborales, se ha desarrollado el concepto de competencias blandas para referirse a habilidades sociales, como colaborar con las personas de forma comunicativa y constructiva, mostrar comportamientos orientados al grupo, favorecer el entendimiento interpersonal, manifestar confianza en los demás, tener automotivación y creatividad.

decisiones presupuestarias. Su implementación, por tanto, debe involucrar también a los actores y procesos políticos que intervienen en la formulación y aprobación de un presupuesto. En el interior del Poder Ejecutivo esto puede expresarse en la creación de comités u otras formas de organización donde interactúan autoridades presupuestarias con autoridades políticas y sectoriales. Tales comités pueden analizar la situación financiera y de desempeño de los recursos, discutir soluciones a problemas que afectan diferentes áreas programáticas y de políticas, establecer compromisos de mejoramiento y orientar asignaciones de recursos, lo que representan manifestaciones concretas de cambios en las prácticas presupuestarias.¹³ Del mismo modo, los comités parlamentarios deben tener acceso a dicha información y contar con el tiempo y el apoyo técnico necesario para analizarla.

Sin embargo, quizás el cambio más importante que se requiere en las instancias políticas es concentrar su atención en los resultados e impactos esperados antes que en el detalle de la formulación y operación de programas públicos, como es frecuente en muchos países. Mientras mayor sea el conocimiento y familiaridad de las autoridades políticas y la Legislatura en esta dimensión del desempeño, mayores serán los incentivos para que las agencias y entidades presupuestarias ordenen adecuadamente los procesos de toma de decisiones.

INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO Y DECISIONES PRESUPUESTARIAS FUERA DEL CICLO PRESUPUESTARIO

Existe un conjunto de decisiones que tienen un impacto fiscal o sobre la calidad del gasto que se analizan, negocian y deciden fuera del proceso presupuestario regular. Esto determina que aún con un proceso presupuestario basado en el desempeño una porción sustancial de los recursos públicos sean resueltos bajo otros procedimientos y con otros criterios. Tales situaciones ocurren por diferentes razones. Algunas tienen una naturaleza institucional, como la tramitación de legislación permanente que establece derechos u obligaciones ciudadanas; otras responden a plazos que no pueden ser acomodados dentro del ciclo presupuestario anual. Esto, sin embargo, no significa que esas decisiones tengan que quedar excluidas de un PPRD, aunque sí pueden demandar una adecuación sustantiva de sus mecanismos. A continuación se desarrollan algunos de estos casos.

¹³ Para más detalles, véase Schick (2001).

Legislación permanente

Prácticamente en todos los países el presupuesto tiene una vigencia anual, cuyas disposiciones se extinguen con el término del año fiscal. Parte importante de las políticas públicas no puede estar sujeta a esta limitación y la incertidumbre que ella acarrea. Un número importante de políticas y programas públicos se establecen a través de legislación común, ya sea por exigencias del ordenamiento jurídico de los países o como una forma de otorgarle un carácter más permanente a los beneficios que generan. Dichas leyes, por tanto, establecen obligaciones de gastos, en algunas oportunidades por un número acotado de años y en otras, de carácter más permanente. En ambos casos se comprometen recursos fiscales para los presupuestos públicos futuros. No obstante los mayores compromisos fiscales que genera esta legislación, es posible que la pertinencia de dichos gastos no haya sido evaluada con la misma rigurosidad que otros. De hecho, en muchos países estos gastos requeridos por la ley ni siquiera se analizan en el proceso presupuestario.

Las decisiones sobre legislación permanente con implicancias fiscales requieren, en consecuencia, aplicaciones, instrumentos y procesos específicos que entreguen información sobre desempeño pasado o futuro para ser integrada en la discusión respectiva, resguardando la consistencia de las políticas y la calidad del gasto que las iniciativas legislativas generarán una vez aprobadas.

Surge así la necesidad de desarrollar la evaluación ex ante de políticas y programas públicos introducidos mediante legislación permanente. Esta información debería, primeramente, apoyar la definición de los aspectos técnicos y financieros de las propuestas y en una segunda etapa, integrarse y constituir la base de los análisis y discusión en los procesos de legislación común con impacto fiscal.

En términos simples, una política pública incluye un conjunto de acciones y de normas que pueden tomar la forma de intervenciones con bienes y servicios específicos, regulaciones, institucionalidad y modo de provisión de dichos bienes y servicios. Tiene un carácter de mediano o largo plazo y sirve como referencia u orientación para acciones más específicas. De acuerdo a lo anterior, la evaluación ex ante de políticas es diferente de la evaluación ex ante de un programa específico, que es parte de una política, y si bien algunos de los elementos técnicos le son aplicables, corresponden más bien a estudios de los diferentes aspectos que las comprenden, incluidos los beneficios esperados e impactos fiscales.¹⁴

¹⁴ Un ejemplo de esto puede ser el tratamiento ex ante que tuvo la reforma previsional de Chile, aprobada en 2008. Para más antecedentes, véase Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006).

La naturaleza y metodología de estas evaluaciones puede variar sustancialmente dependiendo de su horizonte de aplicación y las variables que determinan su demanda de recursos fiscales. Así por ejemplo, las políticas con un horizonte relativamente acotado y manejo más discrecional, como la adecuación de los espacios públicos para la movilidad de discapacitados, pueden requerir una evaluación más similar a la de un programa público, mientras que las políticas sobre derechos que pueden ser ejercidos por la población en plazos relativamente largos, como las pensiones, pueden demandar un análisis de tipo actuarial.

Sin embargo, para que cualquiera de estas modalidades de análisis ex ante sea utilizada al evaluar las propuestas de política será necesario adecuar los procedimientos para el análisis de estas propuestas. Esto se refleja, por ejemplo, en la discusión de los fundamentos técnicos y económicos de una política antes de legislar sobre ella (libros blancos), los requerimientos de informes de organismos técnicos, la integración de comisiones para el análisis de nueva legislación y los poderes de veto del Poder Ejecutivo respecto de iniciativas legislativas del Parlamento que tengan implicancias económicas, entre otras.

Mecanismos de revisión del gasto público

Un segundo tipo de decisiones presupuestarias al margen del proceso presupuestario anual son las que se derivan de revisiones o evaluaciones de gasto que se desarrollan en procesos paralelos al presupuesto, en los que se definen prioridades, acciones y/u objetivos y metas programáticas con impacto fiscal. Es el caso de la técnica de presupuesto de base cero (PBC) descrita en el capítulo 2 y de las revisiones comprensivas del gasto. Ambos mecanismos, al desarrollarse fuera de los procesos específicos del ciclo presupuestario, requieren una fuerte articulación con este para ser eficaces.

Presupuesto de base cero

El presupuesto de base cero (PBC) surgió como una técnica presupuestaria orientada a revisar los programas gubernamentales desde sus fundamentos. Su aplicación exige un conjunto significativo de requerimientos técnicos, como la preparación previa para generar la información, los estudios para el escrutinio operativo e institucional de cientos de diferentes acciones públicas y el tiempo para realizar un análisis serio de estos antecedentes e implementar los cambios que se deriven de ello.

Como ya se ha señalado en el capítulo 2, el PBC nunca ha llegado a aplicarse a la formulación completa de un presupuesto público anual, debido a que

los plazos que este demanda son incompatibles con los requerimientos exigentes del PBC. Por esta razón, con el correr del tiempo, el PBC ha evolucionado en tres direcciones, cuyas aplicaciones concretas igualmente ocurren fuera del ciclo presupuestario, en tiempos distintos y con un énfasis plurianual. Una primera versión, que podemos denominar *blanda*, consiste en una completa desagregación de las asignaciones presupuestarias en los costos correspondientes a cada una de las actividades necesarias para la justificación de un programa. Esto significa que, en lugar de construirse como la agregación de asignaciones a ítems por objeto del gasto, un presupuesto puede hacerse como agregación de costos de actividades necesarias para la producción de los bienes y servicios correspondientes. En una segunda versión, los objetivos del PBC se han recogido en procesos transversales de búsqueda de eficiencia que, sin entrar en escrutinios de la profundidad del modelo de PBC, buscan identificar fuentes posibles de ahorros y ganancias de eficiencia. Es el caso de las revisiones comprensivas del gasto que se describen en el apartado siguiente. En una tercera versión, el PBC en su modalidad más rigurosa se aplica de modo selectivo a un subconjunto de programas e instituciones; este puede abarcar buena parte del presupuesto público sobre la base de alternar estos ejercicios en el tiempo.

Las tres direcciones que ha tomado el PBC intentan rescatar los elementos centrales de la técnica presupuestaria original y aunque se efectúen como procesos diferentes al presupuestario deben tener presente la necesidad de adecuarse y articularse con él.

Revisión comprensiva del gasto

En 1997 se llevó a cabo una reforma general del sistema financiero y presupuestario del sector público del Reino Unido. Elementos clave de esta reforma fueron: i) avanzar hacia una planificación multianual del presupuesto, a través de revisiones bianuales o trienales de los gastos de los departamentos (*spending reviews*) y ii) transitar hacia una gestión basada en resultados en el gobierno central, mediante la elaboración de acuerdos de servicio público (*public service agreements*) por parte de los departamentos (ministerios).

Las revisiones de gasto consisten en un examen completo de los ingresos y gastos de un departamento y una proyección de estos últimos a tres años. Se analizan los requerimientos presupuestarios de cada dependencia a la luz de futuras presiones de gasto, costos asociados a nuevas políticas y oportunidades de ahorros y mayor eficiencia.

Los acuerdos de servicio público corresponden a ejercicios de planificación para el mismo período, en el que se establecen los principales objetivos del departamento, los fines específicos y, para cada uno de ellos, las metas cuantitativas

que fijan los resultados que se deben alcanzar.¹⁵ Para cada meta se agregan notas técnicas en las que se incluyen la línea base, fuentes de información, definiciones de las variables y otros antecedentes útiles para evitar la ambigüedad en la interpretación de los resultados. Todos estos elementos pasan a formar parte del acuerdo de servicio público.

Las revisiones de gasto y los acuerdos de servicio público conforman lo que se denomina una revisión comprehensiva del gasto (*comprehensive expenditure review*). Las revisiones comprehensivas del gasto se desarrollan cada dos o tres años, desde 1998, y a partir de ese año se han conducido cinco procesos en 1998, 2000, 2002, 2004 y 2007, cada uno de los cuales abarca entre 16 y 18 departamentos.¹⁶

La responsabilidad por la elaboración de las revisiones comprehensivas del gasto recae en los propios departamentos, aunque ellos pueden contratar los apoyos externos que crean necesarios. Además, funcionarios del Departamento del Tesoro conducen un proceso de revisión de las revisiones preparadas por cada departamento y sugieren mejoramientos antes de su publicación. Los acuerdos de servicio público finales son acordados entre los departamentos y el Tesoro, y se discuten además con el gabinete de ministros. El Departamento del Tesoro monitorea trimestralmente el avance en las metas comprometidas y prepara reportes ejecutivos para el comité de ministros.¹⁷ Desde 2002, la Oficina Nacional de Auditoría (*National Audit Office*) lleva a cabo la validación de los sistemas de información que se utilizan para el seguimiento de metas.¹⁸

Aunque el sistema comenzó cubriendo a todos los departamentos en 1998, el esfuerzo se ha ido focalizando paulatinamente en los departamentos más importantes y priorizando los objetivos y metas más relevantes.¹⁹ Al mismo tiempo, la necesidad de que los acuerdos de servicio público constituyan una herramienta útil para los tomadores de decisiones ha llevado a que en las sucesivas revisiones comprehensivas del gasto se haya reducido el número de objetivos y metas, y que se hayan enfocado crecientemente en la medición de resultados.

¹⁵ Algunas metas pueden superar el período de implementación de tres años; por ejemplo, existen algunas metas a 10 años.

¹⁶ Para más antecedentes, véase Hughes (2008).

¹⁷ También se da amplia cuenta de los acuerdos de servicio público y de sus avances en los sitios de Internet de los respectivos departamentos, la Oficina Nacional de Auditoría y el Departamento del Tesoro.

¹⁸ Para más antecedentes, véase Hughes (2008).

¹⁹ Además de los departamentos, existe más de un centenar de agencias ejecutivas más descentralizadas que se encargan de la provisión de los servicios públicos, en las que no se ha aplicado este instrumento (Ellis y Mitchell, 2002).

En la revisión comprehensiva del gasto de 1998 se establecieron 600 metas específicas, las que bajaron bruscamente a 160 en la revisión de 2000. En los procesos siguientes se ha observado una paulatina reducción de la cantidad de metas, con 130 metas en 2002 y 110 en 2004. Finalmente, en 2007 se logró una significativa consolidación de las metas en 30 compromisos interdepartamentales, de carácter transversal y de efectos más finalistas.²⁰ Ejemplos de este tipo de compromisos son cerrar la brecha de logro educacional entre niños de bajos ingresos y sus pares, maximizar las oportunidades de empleo para todos y reducir el daño causado por el consumo de alcohol y drogas. Cada uno de estos compromisos contiene a su vez entre cuatro y seis indicadores que permiten medir su avance.²¹

En el mismo período se ha registrado un desplazamiento desde objetivos y metas centradas en procesos y productos hacia metas centradas en resultados. Los acuerdos de servicio público de 1998 registraban un 51% de metas de procesos y un 27% de metas de producto, con un escaso 11% de metas asociadas a resultados. En 2000, el porcentaje de metas de resultado subió a 67% y continuó incrementándose en las rondas siguientes. La revisión comprehensiva del gasto de 2007 es la primera que establece un 100% de metas (e indicadores) asociados a resultados.²²

Las revisiones comprehensivas del gasto no tienen el estatus de ley y, por lo tanto, solo representan un acuerdo político en el interior del gobierno. La asignación legal de los recursos por parte de los departamentos continúa ocurriendo anualmente en el Parlamento, apegada al ciclo presupuestario tradicional.²³

En cuanto al grado de vinculación entre resultados y presupuesto, desde las revisiones comprehensivas del gasto de 2000, los recursos de cada departamento se han proyectado para los siguientes tres años, en el marco de un programa financiero de mediano plazo, y se estipularon para el mismo período los acuerdos de servicio público con las metas que los departamentos deben alcanzar con esos recursos. En otras palabras, las decisiones de presupuesto y los acuerdos de metas son realizados al mismo tiempo y discutidos en las mismas instancias de decisión (comité de ministros, Departamento del Tesoro), por lo que se puede afirmar que en el caso del Reino Unido la negociación de resultados es parte del proceso presupuestario.²⁴

²⁰ Para más antecedentes, véase Hughes (2008).

²¹ Para más antecedentes, véase HM Treasury (2007).

²² Para más antecedentes, véase Hughes (2008).

²³ No se tiene evidencia acerca de si existe un proceso de ajuste de las metas una vez que se conocen con exactitud los montos de presupuesto entregados cada año por el Parlamento.

²⁴ Para más antecedentes, véase Ellis y Mitchell (2002).

En la revisión de gastos de 2010, el nuevo gobierno introdujo algunos cambios que no alteran su concepción básica. En primer lugar, se extendió el período que cubre de tres a cuatro años (2011 a 2014). En segundo lugar, además de establecer el presupuesto para los departamentos, esta última versión cubre algunos gastos no departamentales en un intento por fijar firmemente estos ítems de gasto y contribuir a controlar el déficit presupuestario. Estos incluyen gastos en seguridad social, créditos tributarios, algunos gastos de las autoridades locales y otros financiados con la Lotería Nacional.²⁵

Auditorías de desempeño

La idea básica del control en el sector público es asegurar que las instituciones que lo componen operen dentro de su marco legal y financiero, y que logren sus objetivos de política. La institucionalidad pública que está detrás de esta función cambia de un país a otro, pero en todos son centrales las oficinas de auditoría que ejercen el control externo, denominadas genéricamente oficinas nacionales de auditoría. Estas son independientes del Poder Ejecutivo y están sujetas a normas constitucionales y/o legales especiales.

El desafío de mantener el control sobre los gobiernos que ejecutan un volumen mayor de acciones, con estructuras de funcionamiento más descentralizadas, mayor cantidad de agencias autónomas y más proveedores externos, unido a la creciente preocupación por el desempeño de los gobiernos, ha conducido a adaptar las prácticas de control externo. Esta situación se observa principalmente en los países desarrollados donde estas oficinas han continuado su labor tradicional de control legal y financiero, pero han agregado la auditoría centrada en el desempeño (*value for money*).²⁶

En términos simples, la auditoría al desempeño comprende la auditoría a la economía en la administración de las actividades de una organización o programa, de acuerdo a las políticas de administración, principios y prácticas, a la eficiencia en el uso de los recursos humanos, financieros y otros, y a la efectividad en relación con los logros de objetivos, a partir de la observación de los impactos de las actividades.²⁷

Las auditorías al desempeño son comunes en los países desarrollados. Al respecto, los resultados de una encuesta desarrollada por la OCDE en 2007 indican que en 23 de los 33 países estudiados, las oficinas centrales de auditoría desarrollan

²⁵ Para más antecedentes, véase HM Treasury (2010).

²⁶ Para más antecedentes, véase OCDE (2005a y 2005b).

²⁷ En base al glosario de la OCDE (2001b).

auditorías centradas en el desempeño (*value for money*). Según la misma fuente, los porcentajes del gasto público anual que abarcan estas auditorías fluctúan en general entre el 1% y 5%, aunque en varios casos alcanzan y superan el 10% (Dinamarca, Finlandia y España, entre otros) (OCDE, 2007b).

En América Latina se destacan las actividades que en esta línea desarrolla el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, órgano auxiliar del Poder Legislativo que incluye entre sus funciones la realización de evaluaciones de impacto de programa,²⁸ para informar a sus representantes.²⁹ En el caso de los países de la OCDE, la mayor parte de las auditorías de desempeño corresponden a revisiones y evaluaciones ex post de programas, instituciones y, a veces, sectores completos, aunque existe un pequeño grupo de países (Bélgica, Canadá, Holanda y Dinamarca) en los que las oficinas centrales de auditoría revisan también las nuevas iniciativas, antes de que estas sean presentadas en el presupuesto.³⁰ Dentro del subgrupo de países de la OCDE cuyas oficinas nacionales desarrollan auditorías tipo *value for money*, un 74% reporta los resultados de las auditorías al Parlamento y solo un 23% lo hace al presidente o al Primer Ministro.

En todos los casos, las actividades de auditorías externas al desempeño se realizan fuera del ciclo presupuestario y sus procesos específicos, y se distinguen también de las iniciativas de monitoreo y evaluación que existen como parte de los sistemas de control interno que la propia administración se ha impuesto. Lo anterior determina la cualidad de visión externa de las auditorías de desempeño, pero también implica el doble desafío de coordinar esfuerzos internos y externos con el objeto de generar la mejor y mayor cantidad de información de desempeño para usar y, quizás más importante, integrar la información oportuna y adecuadamente a los procesos de decisiones, ya sea que ocurran en el Poder Ejecutivo o el Legislativo.

CONCLUSIONES

Un PPRD es bastante más que un buen conjunto de información de desempeño ya que implica un proceso presupuestario capaz de utilizar dicha información

²⁸ Este Tribunal también realiza revisiones o evaluaciones aplicando metodologías más simples.

²⁹ Para más detalles, véanse Cotias e Silva y Sampaio de Freitas (2005), Piloto de Noronha (2005) y la página web del Tribunal de Cuentas de la Unión (http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo).

³⁰ Para más detalles, véase OCDE (2007b).

integrándola en su ciclo de trabajo. Lo anterior es un cambio en la forma de pensar y actuar en el proceso presupuestario y, por ende, en las funciones de comportamiento que guían el proceso de decisión y acción de los políticos y burócratas. Asimismo, supone una modificación en la calidad y naturaleza de relaciones que en materia de supervisión se establecen entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la sociedad civil.

Diferentes características, requisitos y tópicos destacan cuando se hace referencia a la utilización de la información de desempeño en el proceso presupuestario.

En primer lugar, las decisiones involucradas en el proceso presupuestario no se limitan solo a la asignación de recursos. También es posible revisar diseños, formas de gestión e incluso aspectos institucionales que afectan al desempeño; establecer condiciones para su ejecución y suscribir compromisos sobre cómo utilizar los recursos para alcanzar objetivos y metas programáticas del gobierno. Más importante aún, un PPRD puede tener una mayor incidencia sobre estos últimos aspectos que sobre las asignaciones presupuestarias mismas.

En segundo lugar, el proceso presupuestario es una secuencia de fases o etapas de trabajo que conforman un ciclo anual, donde cada una tiene un objetivo específico, compromete a determinados actores, requiere un conjunto de procesos e insumos y genera productos concretos. Así, el presupuesto como proceso que estructura la gestión pública permite establecer vínculos con el desempeño de varias maneras y en diferentes fases de su ciclo. Estas formas, que siempre involucran el uso de información de desempeño, pueden concretarse en aplicaciones tales como la programación sectorial, la definición de asignar recursos a programas o proyectos existentes, la eliminación de recursos presupuestarios de programas o proyectos que no responden a objetivos programáticos, la decisión de asignar recursos a programas o proyectos nuevos, la elaboración de compromisos a través de indicadores y metas, el condicionamiento de la entrega de recursos al cumplimiento de algunos requisitos previos, la identificación de áreas que requieren ser evaluadas, la suscripción de convenios de desempeño, la rúbrica de contratos formales entre secretarías y entidades o entre entidades y agentes privados, el mejoramiento de programas e instituciones, la implementación de esquemas de retribución y reconocimiento al desempeño y la rendición de cuentas de la aplicación de recursos públicos.

Las aplicaciones anteriores, a su vez, se concretan utilizando diferentes instrumentos para ser llevados a la práctica, entre los que se encuentran la programación, los reportes de evaluaciones de programas, proyectos e instituciones, los informes de revisiones y evaluaciones ex ante de programas y proyectos, los reportes de formulación de indicadores y metas de desempeño y de cumplimiento

de dichas metas, las reglas de operación, los compromisos de mejoramiento en base a recomendaciones de evaluaciones e informes de cumplimiento de dichos compromisos de mejoramiento, los convenios de desempeño y los reportes de cumplimiento de convenios, entre otros.

En tercer lugar, la adecuación del proceso presupuestario que requiere un presupuesto basado en desempeño no solo necesita identificar aplicaciones e instrumentos concretos, sino que, adicionalmente, precisa nuevos espacios y capacidades institucionales que le den soporte político, técnico y operativo para hacerlas posibles y consolidarlas como una práctica.

Lo anterior significa que se deben producir cambios en las formas de trabajo cotidianas, en la organización temporal de las actividades y en las interacciones de las oficinas de presupuesto con otros actores. En efecto, es un imperativo crear nuevos espacios de coordinación entre dichas oficinas y los ministerios políticos y otras instituciones públicas, y también en el interior de las propias oficinas de presupuestos con el objeto de enfrentar adecuadamente actividades tales como la integración de prioridades, la recolección de información de desempeño y la coordinación a nivel de gobierno para incluir dicha información en el proceso presupuestario.

De igual modo, es necesario incorporar o desarrollar nuevas competencias en las propias oficinas de presupuesto. Cabe señalar que la integración de la información de desempeño en el proceso presupuestario implica un gran desafío para sus profesionales. En efecto, ellos ahora no solo deben trabajar y entender información financiera, sino que además deben analizar y considerar información de los objetivos de las políticas, identificar y solicitar información de desempeño relevante, dialogar con las contrapartes de las agencias u organismos públicos, sobre la base de información de desempeño y proponer a la autoridad presupuestaria condiciones y exigencias de mejoras concretas a diferentes partidas de gasto, sobre la base de esos antecedentes. Lo anterior exige nuevas competencia y capacidades.

En cuarto lugar, existen un conjunto de situaciones que determinan decisiones con impacto fiscal o acciones para mejorar la calidad del gasto, pero que se analizan, negocian y deciden fuera del proceso presupuestario. Lo anterior determina que dichos esfuerzos y decisiones no formen parte, estrictamente, de las aplicaciones e instrumentos descritos con anterioridad. Tales situaciones ocurren por diferentes razones: la naturaleza de las decisiones, en particular aquellas que ocurren en el trabajo legislativo común, que impide justificadamente seguir las fases del proceso presupuestario; la naturaleza de los instrumentos, que no necesariamente se ajustan a las exigencias de la administración del ciclo de presupuesto, o que están requeridos desde su origen para desarrollarse fuera de este ciclo por una institucionalidad externa.

No obstante, las tres situaciones señaladas se relacionan directamente con la generación de información de desempeño y su uso. Debido a esta característica, deberían desarrollarse y vincularse con procesos de toma de decisiones de asignación de recursos y de resguardo y promoción de la calidad del gasto, ya sea en el proceso presupuestario o los procesos de legislación común. El concepto de presupuesto basado en desempeño se extiende también a estas situaciones.

Motivación, incentivos y desempeño

INTRODUCCIÓN

En la discusión sobre presupuestos para el logro de resultados frecuentemente se olvida que la gestión la hacen los organismos ejecutores de los recursos públicos y no la autoridad presupuestaria. Esto significa que sin importar cuántos y cuán buenos mecanismos se creen para incorporar información sobre desempeño en las decisiones presupuestarias, si los organismos ejecutores no movilizan adecuadamente los recursos que reciben no se observarán resultados concretos. En otras palabras, los recursos públicos asignados eficientemente requieren ser utilizados eficiente y eficazmente por quienes hacen la gestión.

Para utilizar eficiente y eficazmente sus recursos, los organismos públicos deben contar con las motivaciones y las capacidades necesarias. En este capítulo se trata el primero de estos temas, es decir, qué mecanismos de motivación o incentivo para los servidores públicos pueden ser más eficaces para que ellos contribuyan al logro de resultados.¹ Los mecanismos de motivación o incentivos son un componente necesario de un presupuesto basado en desempeño en la medida que buscan movilizar los recursos institucionales para alcanzar mayor eficacia, eficiencia, calidad y economía en el quehacer de las organizaciones públicas.

¹ Una revisión del concepto se encuentra en OCDE (2005b:159–160).

La búsqueda de logros ha sido una preocupación creciente de los directivos públicos en los últimos años. En este marco el desarrollo de sistemas de incentivos para alcanzar mejores desempeños está siendo una práctica relativamente frecuente en organizaciones que cumplen funciones públicas, y que se constituyen en los ejecutores de los recursos públicos. Según OCDE (2005b) dos tercios de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han implementado pagos relacionados al desempeño para los empleados de gobierno o están en proceso de hacerlo.

La literatura internacional es amplia en esta materia y muestra diferentes campos o factores *motivadores*, sobre los que es posible apoyarse para diseñar y aplicar instrumentos o mecanismos de incentivo, pero también señala las diferentes dificultades y riesgos que estos acarrearán.²

La primera sección de este capítulo aporta algunos conceptos básicos sobre la relación recompensa-motivación tanto a nivel personal como organizacional. La segunda parte profundiza sobre la motivación e incentivo en el sector público. Finalmente, la tercera presenta un ordenamiento de campos o factores motivadores en el sector público, que se agrupan en tres grandes categorías: reconocimiento, traspaso de responsabilidades y estímulos económicos, los cuales a su vez pueden dar lugar a instrumentos que los combinen o complementen.

¿QUÉ ES LA MOTIVACIÓN?

En el estudio del comportamiento de las personas en el trabajo hay pocos temas más atractivos que la motivación. Conocer las razones por las cuales la gente actúa de una determinada forma ha sido un interés permanente de la psicología y de la teoría de la organización. En la literatura sobre la materia, el término motivación ha sido usado en diversos sentidos. Se lo considera un estado interno de la persona que provoca conductas tales como la voluntad o disposición a desarrollar una tarea e impulsos o fuerzas desencadenantes de acciones. Gibson, Ivancevich y Donnelly (2001) definen la motivación como “fuerzas que actúan sobre el individuo o que parten de él para iniciar y orientar su conducta”. Esta definición señala explícitamente la existencia de aspectos externos e internos de la motivación. Por otra parte, Hellriegel y Slocum (2004) introducen en su definición la finalidad de la conducta, al definir la motivación como “fuerzas que actúan sobre una persona o

² Para más antecedentes, véanse Marsden y French (1998), Makinson (2000), Marsden, French y Kobi (2000), Longo (2004), Burgess et al. (2004) y OCDE (2005b y 2005c).

en su interior y provocan que se comporte de una forma específica, encaminada hacia una meta”.

A diferencia de lo que ocurre en el plano personal, en el mundo laboral las conductas, además de buscar satisfacer las necesidades e impulsos del individuo, son el medio para alcanzar los objetivos organizacionales. Por lo tanto, definiciones que incorporan la finalidad de la conducta han sido útiles para situar a la motivación como un elemento de la cultura organizacional. Al buscar más precisión, Robbins (2004) define la motivación como una serie de “procesos que dan cuenta de la intensidad, dirección y persistencia del esfuerzo de un individuo por conseguir una meta”; y Kinicki y Kreitner (2003) introducen el componente intrínseco de la motivación, al definirla como “procesos psicológicos que producen el despertar, dirección y persistencia de acciones voluntarias y orientadas a objetivos”.

En estas últimas definiciones destaca la idea de la motivación como un proceso. Su definición sugiere una sucesión de eventos que van desde la iniciación de las acciones hasta el logro (o la intención de logro) de los objetivos, pasando por el direccionamiento y la persistencia de los esfuerzos. Dado que la motivación no es un fenómeno directamente observable y necesariamente se debe inferir su presencia o ausencia a partir de conductas específicas, definirla como un proceso ha sido más útil para los investigadores.

La mayor parte del trabajo teórico y empírico se ha centrado precisamente en la parte menos observable del proceso, es decir, en la fase de iniciación o nacimiento de las conductas. La discusión sobre las causas o factores que explican la motivación ha llenado miles de páginas en la literatura especializada. A continuación se intenta resumir los principales desarrollos y tendencias que han surgido en esta materia.

Fuentes de motivación

El estudio de la motivación se ha dado principalmente dentro de la psicología humanista, escuela que junto con el conductismo es una de las dos corrientes dominantes en la psicología de la segunda mitad del siglo XX.

El conductismo plantea que la psicología solo debe trabajar con variables objetivas y manipulables. Debe ser, entonces, una ciencia eminentemente práctica y tener como finalidad la predicción y el control de la conducta. El análisis de la conducta solo da cabida a respuestas externas observables en los individuos ante estímulos que también lo son.

Uno de los principales y más radicales exponentes de esta tendencia es Skinner. Según este autor toda conducta está siempre completamente determinada por lo que nunca hay libertad de elección (Papalia y Wendkos, 1990). Esto se

explica porque todas las conductas estarían adquiridas durante la vida mediante un proceso de estímulo y respuesta. En este contexto, las conductas serían respuestas a factores externos y no tienen relación con el libre albedrío del individuo.³

Skinner utiliza el concepto de condicionamiento operante, según el cual una respuesta (conducta) se repite si con ella se consigue el éxito o placer deseado. La probabilidad de una respuesta aumenta o disminuye por lo que ocurre inmediatamente después de la misma, suceso que se denomina refuerzo. Los refuerzos pueden ser positivos o negativos según provoquen un aumento o una disminución de la probabilidad de una respuesta. El modelo estímulo-respuesta-refuerzo ha sido utilizado ampliamente en psicología para estudiar cuándo y bajo qué condiciones se refuerza una conducta, y las consecuencias que esto tiene sobre su probabilidad de repetición.

El humanismo por su parte ha evolucionado casi a contracorriente del conductismo. Sus defensores proponen que los seres humanos son inherentemente activos e "intrínsecamente motivados". Para explicar por qué las personas llevan a cabo ciertas conductas aun cuando las recompensas y castigos externos sean mínimos, apelan a la importancia de las necesidades psicológicas, tales como la curiosidad y la autorrealización (Papalia y Wendkos, 1990).

Uno de sus principales exponentes del humanismo es Maslow, quien basa su teoría de la motivación en la existencia de una serie de necesidades comunes a todos los individuos, que se encuentran organizadas jerárquicamente como una pirámide. Desde la base de la pirámide hacia arriba las necesidades se encuentran ordenadas de mayor a menor importancia biológica y de menor a mayor importancia psicológica. Así entonces, al ser satisfechas las necesidades de un determinado nivel, el individuo no se torna apático sino que encuentra en las necesidades del siguiente nivel su próxima meta de satisfacción. Por lo tanto, las necesidades actúan como factores motivadores. De hecho, según Maslow, solo las necesidades insatisfechas motivan al individuo mientras que las satisfechas consiguen generar un estado de calma (Papalia y Wendkos, 1990).

Los tipos de necesidades identificadas por Maslow son las siguientes:

- Necesidades fisiológicas. Constituyen la primera prioridad para el individuo y se encuentran relacionadas con su supervivencia. Estas incluyen la alimentación, el mantenimiento de una temperatura corporal adecuada y la actividad física, entre otras.

³ Algunos aportes del conductismo a la psicología han sido el condicionamiento y el uso del método científico para el estudio del comportamiento. Además ayudó a que la psicología se convirtiera en una ciencia.

- Necesidades de seguridad. Se relacionan con el temor de los individuos a perder el control de su vida y están íntimamente ligadas al miedo (a lo desconocido, a la anarquía, a la delincuencia, etcétera). Con su satisfacción se busca seguridad orden, estabilidad y protección.
- Necesidades sociales. Una vez satisfechas las necesidades fisiológicas y de seguridad, la motivación se da por las necesidades sociales. Estas se relacionan con el aspecto afectivo de la persona y su participación social e incluyen la comunicación, la amistad, el afecto y pertenencia al grupo, entre otras.
- Necesidades de reconocimiento o *de autoestima*. Corresponden a la necesidad de toda persona de sentirse apreciada, tener prestigio y destacarse dentro de su grupo social. Incluyen, asimismo, la autovaloración y el respeto a sí mismo.
- Necesidades de autosuperación, *autorrealización o autoactualización*. En este nivel el ser humano siente la necesidad de trascender, dejar huella, realizar su propia obra y desarrollar su talento al máximo.

Para Maslow la persona progresa al ir superando cada una de estas necesidades. El ser humano se realiza cuando actualiza todas sus potencialidades y, en última instancia, cuando sus necesidades prioritarias llegan a ser las de autorrealización (Riedl, 2002).

Otro aporte destacado, especialmente por su vinculación con el mundo del trabajo, es el de Frederick Herzberg, quien propuso la Teoría de Motivación-Higiene o Teoría de Dos Factores. Este autor parte de la base de que la relación de un individuo con su trabajo es primordial y que su actitud hacia el mismo puede determinar su éxito o fracaso, por lo que realizó varias investigaciones de campo para estudiar la relación entre características del puesto de trabajo y motivación. Luego de pedirles a las personas que describieran con detalle las situaciones laborales en las que se sintieron muy bien y aquellas en las que se sintieron muy mal, analizó las respuestas y planteó que los factores que provocan satisfacción son distintos de los que producen insatisfacción. Por ese motivo, eliminar las características de insatisfacción de un trabajo no necesariamente hace que este se vuelva satisfactorio.

En base a lo anterior, Herzberg propone dos tipos de factores que influyen sobre la motivación en el trabajo: los de higiene y los de auténtica motivación. Los de higiene (como el sueldo, los beneficios sociales, las relaciones interpersonales, el ambiente físico, la infraestructura, etc.) son factores cuya presencia no motiva pero cuya ausencia desmotiva, en la medida en que influyen negativamente en el ánimo del trabajador. En cambio, los factores de motivación (como

el reconocimiento, la responsabilidad, la confianza, la promoción) estimulan a las personas y aumentan sus ganas de cumplir con los objetivos.

Herzberg llamó a los factores motivacionales, intrínsecos, mientras que a los de higiene los denominó extrínsecos. De alguna manera, el estudio de estas dos fuentes de motivación y la relación que existiría entre ellas marcó la tendencia que siguieron los estudios sobre motivación en las décadas de 1970 y 1980 (Riedl, 2002).

Dos tipos de motivación

La experiencia nos indica que hay dos formas de disfrutar de una actividad: intrínsecamente o extrínsecamente. Si una persona desempeña una tarea sin otra recompensa que el placer de realizarla, entonces está participando con una orientación motivacional intrínseca; un hobby es el ejemplo más clásico. Si, en cambio, practica una actividad para satisfacer motivos no relacionados con la tarea en sí misma, entonces participa con una orientación motivacional extrínseca.

La motivación intrínseca emerge de forma espontánea por tendencias internas y necesidades psicológicas que estimulan la conducta sin que haya recompensas externas observables (Deci y Ryan, 1985). Por eso, las personas intrínsecamente motivadas realizan actividades por el solo placer de hacerlas. En cambio, las personas extrínsecamente motivadas actuarían en función de conseguir recompensas externas tales como dinero, elogios o reconocimiento social.

El análisis de la motivación extrínseca introduce la perspectiva conductista al estudio de la motivación. Como se mencionó anteriormente, los defensores del conductismo consideran que las causas fundamentales de la conducta se encuentran fuera del individuo y no dentro de él. Según este enfoque, el dinero, las recompensas y las amenazas de castigo son fuentes de motivación extrínseca y explican en gran medida por qué la gente trabaja, cumple sus deberes y realiza una variedad de conductas. Su aplicación directa al mundo del trabajo enfatiza el rol de los premios e incentivos (recompensas extrínsecas) como factores que motivan a las personas a trabajar por alcanzar los objetivos de la organización.

Por su parte, el estudio de la motivación intrínseca releva la importancia de factores como la competencia (en el sentido de sentirse competente para realizar una tarea) y la autodeterminación.

La motivación intrínseca hace que el individuo busque superar retos (Deci y Ryan, 1980). El refuerzo respecto de lo bien o mal que una persona se ha desempeñado en una tarea específica influye en su sensación de ser competente y afecta su motivación por desarrollar esa tarea. Entonces, las actividades que provocan percepciones de competencia aumentan la motivación intrínseca, mientras que las que generan sensaciones de incompetencia la reducen.

El concepto de autodeterminación se refiere a que los individuos se esfuerzan sistemáticamente por ser agentes causales de su conducta, es decir, por sentirse como creadores de su conducta (de Charns, 1968). De esta manera, las personas autodeterminadas se ven a sí mismas como iniciadoras de su propia conducta: seleccionan los resultados deseados y escogen las acciones que los llevarán a lograrlos. Una implicancia directa de esta teoría es que en comparación con las personas que reciben instrucciones, las que pueden elegir qué hacer, estarán más motivadas debido a que tendrán más motivación intrínseca.

Se pensaba que los dos tipos de motivación (intrínseca y extrínseca) eran aditivos y que podían combinarse para producir un nivel máximo de motivación. Pero estudios experimentales conducidos en la década de 1970 evidenciaron que la relación entre ambos puede ser conflictiva bajo ciertas circunstancias.⁴ En efecto, esos experimentos muestran que al introducir un pago monetario en escenarios donde las personas se encuentran intrínsecamente motivadas por la tarea, produce un incremento inicial de la motivación (medida como tiempo de dedicación), pero una vez que los incentivos son retirados,⁵ la motivación se reduce incluso por debajo de su nivel inicial. En cambio, al reemplazar los incentivos monetarios por recompensas verbales, por ejemplo, felicitaciones, la motivación aumentaba sin decaer posteriormente.⁶

El primer resultado estaría dando cuenta de un posible desplazamiento (*crowding out*) entre la motivación extrínseca y la intrínseca al introducir incentivos monetarios en contextos en donde dominan ampliamente las fuentes de motivación intrínseca. El segundo resultado, en cambio, estaría indicando que la motivación intrínseca se incrementa ante estímulos extrínsecos que apelan a reforzar la sensación de competencia.

MOTIVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Existen buenas razones para pensar que en el sector público deberían predominar las fuentes de motivación intrínsecas. Esto se debe a que los principios y objetivos

⁴ Para más detalles, véanse Deci (1971) y Pritchard, Campbell y Campbell (1977).

⁵ En los experimentos mencionados, se les indicó claramente a los sujetos del grupo de tratamiento que los incentivos monetarios se entregaban por una única vez. Esta distinción es muy importante dado que no sería posible concluir acerca de la eficacia de los incentivos monetarios (o sus efectos sobre la motivación intrínseca) en contextos organizacionales donde su presencia es constante debido a que se pueden ganar o perder en un periodo determinado, pero como son parte permanente de las reglas del juego, podrían seguir influyendo sobre la motivación.

⁶ Para más detalles, véanse Deci (1971) y Pritchard, Campbell y Campbell (1977).

fundamentales de la función pública, relacionados típicamente con la persecución del bien común, la imparcialidad y la no discriminación, deberían atraer a personas motivadas por el trabajo que van a desarrollar más que por las recompensas o premios monetarios. Esta idea es analizada ampliamente por Le Grand (2000, 2003 y 2009), quien plantea que los modelos o paradigmas sobre los cuales se ha basado la implementación de las políticas públicas durante los últimos 30 años en los países de la OCDE⁷ descansan sobre supuestos críticos respecto a la fuente de motivación predominante entre los funcionarios públicos. Para ilustrar su idea Le Grand utiliza la metáfora de “caballeros” y “villanos”, a partir de la que plantea dos posibles supuestos (Le Grand, 2009):

Los funcionarios son intrínsecamente motivados y movidos por su vocación de servicio a la comunidad y desarrollan cabal y honestamente los trabajos que se les encomiendan; en otras palabras, son caballeros.

Los funcionarios piensan en su propio bienestar y no presentan una tendencia natural a desarrollar bien su trabajo, es decir, son villanos.

Si los funcionarios públicos son predominantemente “caballeros” habrá un buen desempeño, independientemente del entorno en que desarrollen su trabajo. Por el contrario, si son en su mayoría “villanos”, se necesitará un esquema de incentivos y recompensas para hacer que surjan buenos desempeños.

Aunque el marco conceptual es interesante por sus implicancias para el diseño de mecanismos de incentivo, Le Grand no logra entregar evidencia sobre cuál sería la fuente de motivación predominante en el servicio público.

Por su parte, Alonso y Lewis (2001), a partir del marco conceptual de Le Grand,⁸ desarrollan un estudio que concluye que existe una relación clara y directa entre incentivos monetarios y desempeño. Sin embargo, no logra demostrar si cuando se agregan estos incentivos, existe un efecto de desplazamiento entre motivación extrínseca e intrínseca.

⁷ Le Grand discute cuatro modelos teóricos de gestión pública: i) aquel basado en la confianza de que los funcionarios públicos desempeñarán correcta y eficientemente su labor sin necesitar ningún incentivo (*trust models*); este modelo está típicamente asociado a la burocracia tradicional y a sus principios de profesionalismo e imparcialidad; ii) su opuesto (*mistrust models*), basado en el supuesto de que los funcionarios actúan movidos por el interés personal, por lo que privilegian el establecimiento de metas, controles sobre la gestión y sistemas de incentivos; iii) el que descansa en la opinión y participación de los ciudadanos como factor generador de mejores desempeños (*voice models*), y iv) el que prefiere apoyarse en el derecho a elección de los ciudadanos (*choice models*) y que, por consiguiente, privilegia el establecimiento de mecanismos de mercado o pseudomercado.

⁸ El estudio utiliza información de corte transversal proporcionada por dos encuestas realizadas a los funcionarios del gobierno federal de los Estados Unidos.

De la revisión anterior se desprende que no es fácil encontrar una respuesta a la clásica pregunta acerca de si los incentivos realmente estimulan. De hecho, en el ámbito del sector público esta pregunta no tendría una respuesta categórica, de lo que se colige que el tema de los incentivos en este sector y sus implicancias para las políticas públicas debe ser tratado con cuidado y responsabilidad.

FUENTES DE MOTIVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

A continuación se presentan campos o factores motivadores, agrupados en tres grandes categorías o tipos: el reconocimiento, el traspaso de responsabilidades y los estímulos económicos. A su vez, estos pueden dar lugar a instrumentos que los combinen o complementen, y pueden aplicarse transversal o diferenciadamente según tipo de organización y función del personal.

Reconocimiento

El reconocimiento puede transformarse en una poderosa fuente de incentivo si existe compromiso e identificación de los funcionarios o el personal con los logros que se reconocen. La experiencia de los sectores públicos de los países de la OCDE sugiere que los mecanismos de reconocimiento aplicados en entornos organizacionales en los cuales existe compromiso e identificación de los funcionarios con la misión de la institución pueden convertirse en poderosos incentivos (OCDE, 2005b).

Los mecanismos o instrumentos que hacen uso de este factor de motivación contemplan en sus diseños la utilización de distintos procesos de evaluación y de acreditación de los logros o atributos que conducen al reconocimiento, sean estos individuales, de equipo o institucionales.

Entre las formas utilizadas se encuentran la comparación relativa entre similares estableciendo *rankings* y los mecanismos absolutos a través de la aplicación de estándares con fines de acreditación.

Muy ligado a lo anterior se encuentra el enfoque de calidad total, que impulsa la entrega de premios a la calidad. Estas iniciativas surgen en el ámbito privado con el objeto de reconocer, promover y hacer publicidad de los logros de las organizaciones. Actualmente se han incorporado también en el sector público en un número importante de países desarrollados y de América Latina.

El soporte común de estos mecanismos de incentivo es la publicidad positiva respecto de los logros o atributos objeto del reconocimiento. De aquí se deriva la importancia de la identificación de los individuos con los logros de la institución a

la que pertenecen, razón por la que el sentimiento de pertenencia y el compromiso de los funcionarios o personal pasan a ser fundamentales.

Rankings y premios

Los *rankings* constituyen un sistema en el que a través de la aplicación de un instrumento de evaluación relativa del desempeño es posible comparar entre pares y ordenarlos a partir del más destacado, para lo que se define un rango superior para su reconocimiento. Constituye por tanto un ordenamiento relativo del desempeño que puede aplicarse a instituciones, equipos o personas, aunque es más recomendable hacerlo en los dos primeros casos debido a las limitaciones de las evaluaciones individuales. Por otra parte este instrumento puede combinar varios factores para obtener una valoración o medida de desempeño.

Los *rankings* han probado ser poderosos medios de reconocimiento para quienes se posicionan en los primeros lugares cuando son capaces de despertar el interés de los actores y cuando los evaluados poseen características suficientemente similares como para sentir que participan de una comparación justa. No obstante, por la naturaleza propia del mecanismo, que solo reconoce los desempeños más destacados, se debe tener precaución con los efectos negativos sobre la motivación de los competidores que quedan muy abajo en el *ranking*.

Por su parte, los premios representan una versión extrema de los *rankings*, donde solo uno, dos o tres objetos de evaluación logran el reconocimiento. Los premios también se basan en la comparación relativa del desempeño institucional y comparten la mayor parte de las ventajas y desventajas de un *ranking*. El mayor valor motivacional de los premios reside en la singularidad del reconocimiento. Sin embargo, esa misma característica puede limitar su potencial motivacional, pues al concentrarse exclusivamente en las instituciones ganadoras deja un gran número de perdedores.

Tanto los *rankings* como los premios incentivan mediante la publicidad positiva, por lo que tiene gran importancia la amplia difusión de la convocatoria y de los resultados. Por otra parte, cuando los *rankings* o premios están aplicados a los equipos o la totalidad de una organización, como no permite discriminar entre desempeños individuales, puede potencialmente generar un problema de comportamiento de un aprovechador (*free-rider*).⁹

⁹ Este concepto se refiere a la situación de un grupo que por compartir beneficios no es objeto de incentivos para desarrollar el mejor esfuerzo por parte de cada uno de sus integrantes. Si el desempeño depende del conjunto de los miembros del grupo, cuando un individuo disminuye su contribución la suma de la participación de todos individuos decrecerá. El individuo que disminuye su contribución no pagará completamente las con-

Acreditación

La acreditación es un proceso de evaluación o auditoría que certifica el cumplimiento de criterios de calidad previamente establecidos, requisitos técnicos o estándares en virtud de los cuales se reconoce el dominio y/o disponibilidad de un conjunto de requerimientos, conocimientos, competencias y/o experiencia. Su correcta implementación precisa que se cumplan las siguientes condiciones:

- *Transparencia.* Considerando que un sistema de acreditación debe ser un proceso en virtud del cual se reconocen o certifican dominios, conocimientos, competencias, etcétera, es necesario que los estándares o predefiniciones técnicas, procesos de trabajo y resultados de su aplicación sean conocidos por los actores involucrados y la sociedad en general.
- *Regularidad.* Un sistema de acreditación cuyos resultados deben constituirse en fuente de información de desempeño debe ser aplicado con una regularidad preestablecida, según la naturaleza del objeto de acreditación. Solo el proceso recurrente de evaluación del cumplimiento de estándares o requisitos técnicos hace posible el uso de los resultados para reconocer su situación y a partir de eso, motivar, y también para contribuir a procesos de análisis y reflexión por parte de los evaluados de manera de brindar la oportunidad de producir cambios.
- *Credibilidad.* El reconocimiento o certificación a través del cumplimiento de estándares o requisitos técnicos hace necesaria una construcción técnica y operativa de excelencia, de modo que todos los actores conozcan las características del sistema o mecanismo, las exigencias, la rigurosidad de la aplicación y sus resultados, y depositen confianza en ellos. La credibilidad que alcance el sistema o mecanismo de acreditación de esta manera le brindará la necesaria legitimidad como instrumento de evaluación, lo que posibilita optimizar su uso.

Los sistemas de acreditación constituyen un mecanismo de reconocimiento del logro absoluto, debido a que se basan en una comparación con respecto a un punto de referencia o requisito técnico predefinido (*benchmark*). Asimismo, han demostrado ser bastante eficaces para promover el desarrollo de sistemas y procesos dentro de las instituciones. No obstante, como su uso y sus resultados

secuencias de sus actos, lo que significa que el costo de evadir o disminuir el esfuerzo de una persona será traspasado a los otros. Así el costo marginal privado de evadir el esfuerzo será menor que el costo marginal social (cargado por todos los miembros del grupo) y el nivel de esfuerzo elegido por los individuos será menor que el nivel de eficiencia.

deben ser altamente publicitados, pone en juego el prestigio de las organizaciones, lo que puede ocasionar el surgimiento de presiones para ser bien evaluado. Lo anterior hace necesario que las instancias de acreditación sean independientes y, en lo posible, externas al sector público o que tengan grados importantes de autonomía.

En algunos casos más complejos la acreditación total de un proceso, competencia, sistema u organización puede tardar varios años y por tanto debe ser dividida en varias etapas. Es recomendable que las primeras etapas de la acreditación sean comparativamente más fáciles de cumplir que las siguientes para evitar desmotivar a los participantes al inicio del proceso.

Devolución de responsabilidades

El traspaso o devolución de responsabilidades desde el nivel central hacia niveles descentralizados o desconcentrados puede ser percibido por estos últimos como una demostración de confianza y una oportunidad de trabajo más desafiante y atractiva al ampliar el espacio para la toma de decisiones, lo que incentiva mejores desempeños. En la práctica, tales traspasos significan entregar un mayor grado de autonomía administrativa y financiera a niveles o unidades particulares de la organización.

Sin embargo, los mecanismos basados en este factor son los que presentan más complejidades en su implementación. Se requieren sistemas de monitoreo consolidados en el nivel central o unidad principal y una alta capacidad de gestión en los niveles o unidades organizacionales a las que se les traspasan las responsabilidades. Debido a lo anterior, los costos de equivocarse son altos.

El traspaso o devolución de responsabilidades hacia entes gestores ha sido un componente fundamental de los procesos de reforma del Estado que se han observado en diversos países en los últimos 20 años (OCDE, 2005b). Tal devolución ha significado entregar a las instituciones o agencias gestoras un mayor grado de autonomía administrativa y financiera, y en la medida en que el traspaso de responsabilidad implica una mayor confianza en su capacidad y un mayor espacio de poder puede ser concebida como un estímulo. Los ejemplos son variados y van desde el traspaso de atribuciones en el manejo de personal, los bienes inmuebles y los recursos financieros hasta la creación de agencias ejecutivas con completa autonomía, o incluso el traspaso de funciones sociales como educación y salud desde el nivel central hacia gobiernos subnacionales.

La experiencia internacional señala que el traspaso de responsabilidades se ha realizado suponiendo capacidades ejecutivas en las agencias y de monitoreo y evaluación en los ministerios sectoriales, condiciones que muchas veces no se

han cumplido.¹⁰ Por lo tanto, es fundamental para el éxito de este mecanismo que dichas capacidades y competencias existan en ambos actores. Otro factor crítico para el éxito de estos procesos es que las mayores responsabilidades sean valoradas y demandadas por parte de los ejecutores. Lo anterior es fundamental para que estos se apropien y se comprometan con las nuevas tareas.

Es recomendable realizar un traspaso selectivo de atribuciones con el objeto de construir confianza entre los actores. Esto genera mayor seguridad a quien cede las responsabilidades puesto que puede detener o revertir el proceso si las atribuciones son mal utilizadas y por lo mismo, le otorga al receptor un incentivo para usarlas bien. En general, puede afirmarse que los costos de equivocarse en este campo son altos, lo que justifica las precauciones que comúnmente toman las autoridades centrales para entregar mayor autonomía.

Finalmente, se debe señalar que de acuerdo al enfoque agente-principal (véase el capítulo 1), la devolución de responsabilidades a los ejecutores acentúa la relación de agencia y hace que el nivel central pierda grados de control, por lo que antes del traspaso es recomendable incrementar los flujos de información y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas.

La flexibilidad financiera constituye un caso particular de traspaso de responsabilidades. En efecto, tanto por razones de disciplina fiscal como por exigencias de los sistemas de control presupuestario, las instituciones públicas tienden a estar sujetas a múltiples exámenes en la administración de sus recursos. En general, el nivel central define el volumen de recursos con que cuenta una institución, el período en que se pueden gastar, la composición de gasto, las normas para la aplicación, los controles ex ante o verificaciones previas para determinados tipos de gasto, etc. Por lo anterior, la flexibilización de las normas financieras ha sido un mecanismo que los gobiernos han utilizado para promover una gestión más eficiente. Dado que el exceso de normas puede trabar la administración de los recursos y, además, denota desconfianza de la autoridad presupuestaria respecto de las capacidades institucionales, cobra fuerza el argumento de que la desregulación financiera puede traducirse en un estímulo para los entes gestores.

Entre los mecanismos de flexibilización financiera más utilizados destacan los siguientes:

- La facultad para reasignar recursos entre ítems o la aprobación de presupuestos con un mayor grado de agregación de sus componentes.

¹⁰ Para una revisión crítica del proceso de agenciación, véase Schick (2002b).

- La competencia para trasladar recursos entre años fiscales, ya sea para postergarlos o adelantarlos.
- La facultad para incurrir en endeudamiento a fin de cubrir brechas de financiamiento producto del perfil temporal de ingresos o de gastos.
- Liberación de algunos controles ex ante o verificaciones.

La flexibilidad financiera puede convertirse en un poderoso incentivo, si se complementa con los cambios apropiados en las reglas de funcionamiento (formas de pago, mecanismos de transferencia de recursos, etc.). Una experiencia exitosa en este sentido se encuentra en Nueva Zelanda, donde la delegación de responsabilidades en el ámbito financiero hacia las agencias ha sido complementada con medidas como la aplicación de tasas de interés a los fondos del Tesoro Público y la imposición de cargos por el uso del capital, lo que ha generado incentivos para un manejo eficiente de la caja y del patrimonio respectivamente (Ball, 2002).

Las desventajas de este mecanismo también se asocian con pérdida de grados de control por parte del nivel central, lo cual puede tener un costo en términos de transparencia en la asignación de los recursos. No obstante, si existe un sistema de monitoreo del gasto apropiado y un adecuado sistema de contabilidad, las flexibilidades pueden aplicarse sin mayor dificultad.

Incentivos económicos

Esta categoría reúne los diversos mecanismos vinculados a recompensas monetarias relacionadas con el desempeño, los que se pueden concretar a través de bonificaciones o incrementos transitorios de remuneraciones,¹¹ la promoción y sus consecuencias en las remuneraciones y el financiamiento de proyectos institucionales. Las alternativas citadas se describen a continuación.

Bonos o incrementos de remuneraciones

En lo que respecta a bonificaciones de carácter remuneratorio, la literatura especializada¹² presenta experiencias que permiten clasificarlas en bonificaciones por

¹¹ El beneficio económico rige solo en un período específico, inmediato a la evaluación de los logros, y según se establezca en el diseño del mecanismo.

¹² En relación con las bonificaciones o incrementos transitorios de remuneraciones relacionados al desempeño, en los países de la OCDE actualmente una parte importante de los servidores públicos está cubierta por algún tipo de estos incentivos con variaciones de diseño y aplicación. Para más antecedentes sobre este tema, véase OCDE (2005c).

desempeño institucional, por equipos o unidades de trabajo y por desempeño individual.

Las *bonificaciones por desempeño de la organización* son beneficios salariales que se otorgan de acuerdo al cumplimiento de atributos y/o metas respecto de objetivos de la organización, y que favorecen al conjunto de su personal o a la mayoría. Tienen la ventaja de permitir una mirada global de la organización a partir de colocar incentivos comunes a la totalidad de sus integrantes.

Las bonificaciones de desempeño organizacional pueden recurrir a diferentes instrumentos, como el *ranking*, los premios y las evaluaciones absolutas, a través de mecanismos de acreditación o similares, los cuales se describen en el párrafo referido al reconocimiento, de este mismo capítulo, pero esta vez asociado a un beneficio económico.

La aplicación de bonificaciones por desempeño organizacional requiere disponer de niveles directivos involucrados en la gestión y de funcionarios o personal informado y capaz de influir en el interior de la organización, de modo de contribuir y asegurar la movilización tras los compromisos comunes establecidos. En particular, dado que su escala de operación puede llegar a ser grande, es indispensable contar con un diseño institucional con participación de altos niveles de autoridad, que otorguen soporte político, resguarden el cumplimiento de principios y requisitos, y conozcan sus resultados. De igual modo, es indispensable que se disponga de un diseño con asignaciones claras de responsabilidad y que involucre de distintas formas a la mayor parte de la organización. Ejemplo de este tipo de bonificaciones en la región son los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) aplicados en Chile desde 2000.¹³

Por otra parte, los incentivos organizacionales, al premiar (o castigar) en bloque, exacerban el problema de *free-rider*. Una forma de enfrentar este escenario es la difusión de los objetivos y metas de la organización entre el personal con el fin de activar el control de los pares y atenuar este problema, especialmente en organizaciones grandes donde es más difícil movilizar y alinear a todos los que las integran tras sus propósitos y fines.

Según los objetivos y metas incorporados, y aún en ausencia de comportamiento de *free rider*, pueden producirse inequidades en la distribución de las responsabilidades y cargas de trabajo entre los equipos y unidades que forman parte de la organización y que están cubiertas por el mecanismo. En efecto, debido a la divisibilidad de los objetivos entre diferentes responsables e involucrados

¹³ Véanse Guzmán (2005), Banco Mundial (2008b), Arenas y Berner (2010) y otros documentos técnicos en www.dipres.cl.

en el interior de la organización, subsiste la preocupación por una equilibrada distribución de la carga de trabajo, puesto que las bonificaciones institucionales no permiten compensar el mayor esfuerzo desplegado por algunos.

La experiencia de los países desarrollados revela que el uso de mecanismos contractuales (contratos de compra de servicios en Nueva Zelanda) o semicontractuales (convenios de desempeño en sus distintas versiones) potencia este tipo de incentivos.

Por su parte, las *bonificaciones por desempeño de unidades o equipos de trabajo* comprometen y evalúan el desempeño en este nivel de la organización, otorgando un beneficio monetario a los funcionarios o personal de cada una según cumplimiento.

En el caso de estas bonificaciones los incentivos están puestos en un espacio organizacional de menor tamaño y respecto de objetivos y metas más cercanos que la bonificación de desempeño a nivel institucional, por lo que deben ser específicos a la unidad. Como su aplicación exige comprometer logros en áreas cuya actividad es responsabilidad de la unidad o equipo de trabajo, tiene la ventaja de generar incentivos más directos, permite un mayor control de los pares sobre el aporte de cada individuo y, por lo tanto, es más probable que la presión del grupo ayude a movilizar los esfuerzos hacia las metas buscadas.

La aplicación de estos mecanismos hace necesario disponer de sistemas de planificación u ordenamiento estratégico de la organización y sistemas de información para la gestión que faciliten la identificación de los productos y desempeños relevantes para los fines organizacionales, la asignación correcta de compromisos de desempeño respecto de estos a las unidades responsables y la disponibilidad de información de calidad para evaluar su cumplimiento.

Si bien mecanismos de remuneraciones relacionadas al desempeño individual han sido usados en los países desarrollados, en la década de 2000 es notorio el desplazamiento al uso de sistemas basados en el desempeño de equipos o grupos.¹⁴

En cuanto a las precauciones que se deben tener respecto de este tipo de incentivos, cabe mencionar la eventual dificultad de cuantificar el aporte del equipo o unidad al logro de ciertos objetivos y metas de la organización cuando más de una unidad contribuye a ellas. No obstante, la coherencia entre los objetivos organizacionales, los productos y sus responsables principales, y las metas o compromisos contribuye a eliminar o disminuir este problema.

¹⁴ En los países de la OCDE ha habido un incremento en el uso de mecanismos de pago por desempeño colectivo o a grupos, a nivel de equipos o unidades organizacionales (OCDE, 2005b y 2005c).

Por último, las *bonificaciones por desempeño individual* vinculan el desempeño de cada funcionario o personal de una organización con las retribuciones salariales establecidas en el mecanismo de incentivo. Comúnmente, la determinación del nivel de logro utiliza alguno de los siguientes tres métodos:

- Sobre la base de la información de desempeño proveniente de procesos de evaluación según normas preestablecidas y relativamente uniformes, normalmente referidas a características funcionales o de formación del personal.
- Sobre la base de una evaluación de competencias.
- Sobre la base de información de desempeño según la evaluación de cumplimiento de compromisos previamente establecidos a nivel individual, vinculados con las responsabilidades que les correspondan a cada uno de los funcionarios o del personal y alineados con los objetivos institucionales.

El primer método corresponde al sistema tradicional de evaluación, que asimila buen desempeño o mérito con la presencia de ciertas conductas individuales, tales como cumplimiento de tareas, oportunidad, buena disposición, acatamiento de normas, puntualidad, etc. Este método se enfrenta, principalmente, con la dificultad de efectuar juicios evaluativos comparables entre los diferentes evaluadores en el interior de la institución (generalmente diferentes jefaturas) debido a diferencias en sus exigencias y valoraciones, a lo que se agregan posibles influencias implícitas o explícitas por parte de los evaluados. Por otra parte puede ser difícil objetivar diferencias, especialmente si los aspectos o factores del desempeño están descritos en formatos de evaluación de un modo general. Ambas dificultades crean un ambiente de duda respecto de la objetividad del proceso y calificaciones que no discriminan significativamente los desempeños deficientes.

El segundo método consiste en evaluar en base a competencias, valorando positivamente su presencia y desarrollo en el tiempo. Requiere la aplicación de diagnósticos de brechas de competencia individuales en relación con las requeridas por la organización según sus tareas específicas, los programas de entrenamiento o capacitación alineados con estas, y de evaluación de la evolución conseguida. La principal ventaja de esta alternativa es que pone el foco en las necesidades de la organización. Sin embargo, la principal desventaja es la necesidad de aplicar regularmente y a nivel de cada uno de los funcionarios o personal, la técnica de evaluación basada en competencias. A esto se agrega la dificultad para establecer la relación entre las competencias observadas y los logros de los objetivos organizacionales.

Finalmente, existe la posibilidad de evaluar en base a objetivos individuales. En este caso la dificultad para identificar las metas y establecerlas para cada persona es solo superada por la complejidad de medirlas u objetivarlas. En efecto, este método, al igual que la bonificación por equipos de trabajo, exige disponer de definiciones de objetivos organizacionales claros y consistentes para cada uno de los niveles jerárquicos y unidades de la organización que sirvan de base para determinar compromisos individuales relevantes. Sin embargo, en este caso, esa determinación de compromisos es altamente intensiva en tiempo, lo que pone en peligro una aplicación eficaz y eficiente cuando involucra a una población funcionaria de gran tamaño. Por otra parte, es casi imposible establecer los efectos de los objetivos y metas individuales en el desempeño global de la organización, así como medir los productos individuales y sus consecuencias en áreas de la función pública en las que los resultados son poco tangibles.

Además de la dificultad práctica de medir el desempeño individual, existe una respetable evidencia que sugiere que los incentivos individuales pueden generar “odiosas comparaciones interpersonales” que producirían divisiones y afectarían negativamente el trabajo en equipo (OCDE, 2005c).

No obstante, la principal ventaja potencial de los incentivos individuales consiste en que, en un contexto amplio de gestión por desempeño, por muy débiles que sean los mecanismos de apreciación o evaluación del desempeño individual, el proceso de calificación o evaluación puede generar un espacio de negociación y conversación que puede traducirse en una organización más eficiente del trabajo.

El análisis de la experiencia internacional muestra que los mecanismos de incentivos recién descritos bien aplicados generan incrementos en la productividad que derivan del proceso de establecer objetivos y metas, y evaluarlas. Por una parte el establecimiento de objetivos genera un espacio de negociación entre los actores, que permite ordenar y priorizar la carga de trabajo. Por otra, la evaluación de cumplimiento de los compromisos abre un espacio de análisis, reflexión y elaboración de recomendaciones de mejoramiento, lo que permite instalar un sistema de mejoramiento continuo. Ambos procesos, junto con el incentivo económico, contribuyen a mejorar el desempeño.

Promociones

Una versión más desarrollada de este esquema se encuentra en los sistemas basados en carrera con ascenso por mérito.¹⁵ En estos casos, no existe un componente base uniforme sino varios pagos base ordenados en forma ascendente en una

¹⁵ En un sistema basado en carrera, el servidor público es contratado al inicio de su carrera y se espera que permanezca en el sector público (o en la institución) la mayor parte de su

escala. Las posiciones en esta escala se estructuran en la forma de grados y el ascenso de un grado a otro depende del mérito.

El mérito es sometido a una evaluación *ex post*, formal y periódica por parte de las jefaturas y el resultado de dicha evaluación determina los ascensos a través de la escala. La motivación en este tipo de sistemas descansa sobre las posibilidades de promoción que percibe el funcionario. El supuesto crucial es que todo lo que facilite la promoción y la evaluación *justa* del mérito fortalece la motivación y por esta vía fortalece la carrera de los funcionarios y mejora el desempeño de la organización.

Elementos fundamentales de un buen sistema de promoción son la credibilidad en la evaluación individual y su efecto en la movilidad laboral, tanto en sentido vertical (ascensos) como horizontal (cuando existe un conjunto de agencias que conforman una macroinstitucionalidad). Lo anterior precisa que los factores que determinen la promoción constituyan una regla que cumpla con el requisito anterior. Contrariamente, si los funcionarios perciben que los ascensos son *injustos* respecto del desempeño, el potencial motivador de este tipo de esquemas se debilita.

Financiamiento de proyectos institucionales

Finalmente, existe la posibilidad de incentivar un mejor desempeño a través del financiamiento de proyectos institucionales. Este tipo de incentivos no hace más que racionalizar la escasez de recursos que, en general, reclaman las organizaciones y aprovecharla como factor de motivación. Es común que, en un ciclo presupuestario determinado, proyectos de interés específico para la organización no sean financiados por privilegiarse los relacionados con la prestación de productos establecidos en mandatos legales o definiciones político-programáticas. De este modo, la posibilidad de acceder a un financiamiento adicional en función del buen desempeño puede transformarse en una poderosa motivación, especialmente si el tipo de proyectos que se respalda beneficia directamente a los funcionarios, como el mejoramiento de los ambientes de trabajo, proyectos deportivos, servicios de cuidado infantil, fondos de capacitación, becas y pasantías, etcétera.

Este mecanismo requiere, al igual que otros, de una forma de evaluación de logros o méritos para vincular esa información con el incentivo en la forma de financiamiento de proyectos institucionales.

vida laboral. La entrada inicial se basa en sus credenciales académicas o en exámenes de ingreso. Puede incluir movimientos de un ministerio a otro o entre distintas áreas. La promoción está basada en un sistema de grados ascendentes. En este sistema la posibilidad de entrar al servicio público en la mitad de la carrera es limitada (véase OCDE, 2005b).

CONCLUSIONES

Debido a que la gestión la hacen las organizaciones ejecutoras de los recursos públicos, los presupuestos no pueden por sí solos mejorar la calidad del gasto; es necesario que existan mecanismos que movilicen a las propias organizaciones responsables y ejecutoras de las políticas y del gasto. La motivación de los organismos ejecutores y las personas que los integran es tan importante para el logro efectivo de resultados que la hemos identificado como un pilar esencial de un sistema de PPRD.

La búsqueda de logros es una preocupación permanente de los directivos públicos. En este marco, el desarrollo de mecanismos motivadores o de incentivos para alcanzar mejores desempeños está siendo una práctica frecuente en organizaciones públicas, en las que se observan diferentes factores motivadores sobre los que es posible apoyarse para diseñar y aplicar mecanismos de incentivo.

No obstante, de la revisión de elementos conceptuales básicos sobre la relación recompensa-motivación y sus aplicaciones en el ámbito organizacional en general, y en el sector público en particular, se desprende que no existen recetas infalibles para motivar un mejor desempeño. En el sector público esta pregunta no tiene una respuesta categórica, por lo que el tema de los incentivos y sus implicancias para las políticas públicas debe ser tratado con cuidado y prestando atención a las realidades propias de cada cultura organizacional.

Los campos o factores motivadores se agrupan en tres categorías: reconocimiento, traspaso de responsabilidades y estímulos económicos, los cuales pueden dar lugar a instrumentos que los combinen o complementen.

Cada uno de estos tres mecanismos de motivación presenta ventajas y desventajas. Entre estas últimas se encuentran las dificultades para alinear objetivos organizacionales y compromisos o metas incorporadas en los instrumentos, posibles cambios en estos objetivos, la complejidad para evaluar el desempeño individual en mecanismos que se centran en la persona, los problemas de *free-rider* que surgen en aplicaciones de mecanismos con compromisos o metas colectivas o de más amplia cobertura organizacional, la exigencia de objetividad y rigurosidad en las evaluaciones de cumplimiento de compromisos o metas, o certificación para evitar percepciones de discrecionalidad o falta de equidad en las aplicaciones, entre otras.

La selección de mecanismos motivadores debe considerar los atributos de cada uno, poner atención en sus requisitos y complejidades y observar los efectos de su implementación para rectificar aquello que pueda afectarlo negativamente o le reste beneficios.

TERCERA PARTE

¿Cómo construir sistemas
de presupuestos para el logro
de resultados de desarrollo en
América Latina?

Desarrollo de capacidades institucionales

INTRODUCCIÓN

En el debate internacional sobre presupuesto y desempeño se ha señalado que los gobiernos no presupuestan por resultados a menos que gestionen por resultados (Schick, 2008). Para gestionar por resultados se requiere voluntad y conducción de las autoridades y motivación del personal, pero también se necesita contar con las capacidades adecuadas en las instituciones. En consecuencia, este último elemento ha sido propuesto como el cuarto pilar de un sistema de presupuesto para el logro de resultados de desarrollo (PPRD).

Algunos de los países más avanzados en presupuesto basado en desempeño (PBD) están también entre los mejor gestionados debido a la mayor capacidad de las organizaciones públicas para administrar eficientemente sus recursos, adaptarse a su entorno y responder a nuevos retos. Sin embargo, es probable que los países que están construyendo estos sistemas también tengan que desarrollar las capacidades en sus instituciones para orientar su gestión al logro de resultados. Esto se entiende como el proceso mediante el cual se aumentan y renuevan los conocimientos, los instrumentos, los procesos, las prácticas, las habilidades y las destrezas de quienes integran las organizaciones.

El desarrollo de capacidades como componente del PPRD concibe a las organizaciones como agentes responsables de perseguir la realización de sus objetivos

y, por tanto, preocupadas por la excelencia a través de gestionar un nuevo estándar que responda a requerimientos específicos de la gestión pública, tales como planificar y programar acciones para conseguir objetivos; transmitir los mandatos y asignar responsabilidades organizacionales para la acción; organizar y movilizar equipos de trabajo; responder a imprevistos; coordinar y relacionarse con organizaciones del entorno; instalar y administrar sistemas de monitoreo y evaluación, utilizar la información de desempeño y rendir cuentas; determinar requerimientos de recursos, asignar su uso y aplicarlos adecuadamente; garantizar transparencia; sistematizar aprendizajes e incorporar nuevos conocimientos; recoger opiniones y sugerencias desde los beneficiarios para redefinir diseños, procesos y normas, y administrar otros procedimientos fundamentales del aparato público y adaptarse a sus cambios.

De la amplia temática de las capacidades institucionales, este capítulo centra su atención en tres tópicos que, de acuerdo a la literatura en la materia y la experiencia de los autores, parecen particularmente relevantes para el desarrollo de un sistema de PPRD: la planificación estratégica en las organizaciones, los sistemas de apoyo a la gestión, en particular las tecnologías de la información y la comunicación, y la flexibilidad en la gestión de los recursos organizacionales.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

La estrategia en las organizaciones

La planificación estratégica surgió como herramienta de gestión en las grandes empresas privadas en los años sesenta con el objeto de apoyar su competitividad en la interacción en los mercados. Su introducción en las organizaciones públicas surge más tarde impulsada por los nuevos desarrollos organizacionales y de gestión.

La literatura sobre la materia ofrece diversas acepciones para el concepto estrategia.¹ Porter (1985) define estrategia como la elección respecto de los costos, liderazgo o diferenciación de productos, que agregaría valor a la oferta para los consumidores (Mendes, s/a). Porter diferencia a la estrategia de la eficiencia operativa. Mientras esta última se centra en herramientas de gestión como la

¹ La palabra estrategia proviene de la Antigüedad y hacía referencia a los esfuerzos para describir la mejor aproximación militar para coordinar muchas unidades con el fin de ganar una batalla.

subcontratación, el *benchmarking* y otros, la estrategia, en cambio, se orienta a desarrollar la capacidad para competir en el largo plazo; esto es, la capacidad para pensar a nivel estratégico (Carrión, 2007).

Andrew (1987) define estrategia como el patrón de decisiones de una compañía que determina y revela sus objetivos, propósitos y fines, y define el rango de negocios en que esta debe ejercer sus acciones. Destaca en su definición la importancia de los objetivos que se quieren lograr, cómo se van a conseguir y la clase de negocios en la que se está involucrado y en la que se quiere estar. Lo último se vincula con los conceptos de misión y visión (véanse Carrión, 2007, y Mendes, s/a).

Para Mintzber, en cambio, una estrategia no siempre es el resultado deliberado de un proceso de planificación, sino que puede ir emergiendo a lo largo del tiempo. Señala que muchas veces las estrategias son respuestas a cambios que se producen en el entorno y que no eran posibles de prever (Carrión, 2007). En la década de 1990, Mintzberg introduce el concepto de estrategias pretendidas y estrategias realizadas; las primeras pueden o no ser realizadas y las segundas pueden o no haber sido pretendidas. De este modo, denomina *deliberadas* a las pretendidas y realizadas y *emergentes* a las realizadas pero no pretendidas (Montoya y Montoya, 2005).²

Hax y Majluf destacan la intencionalidad de los cambios para el logro de ventajas en los negocios de la empresa y consideran que el concepto de estrategia es de carácter multidimensional ya que “abarca todas las actividades fundamentales de la empresa, otorgándole un sentido de unidad, orientación y propósito y facilitando al mismo tiempo los cambios necesarios inducidos por su entorno” (Hax y Majluf, 1997). A partir de un examen extenso del trabajo de algunos de los autores más destacados en el campo de la estrategia, Hax y Majluf (1997) identifican nueve dimensiones de este concepto que integran las diversas contribuciones en este campo:

- Determina el propósito organizativo en términos de objetivos a largo plazo, programas de acción y prioridades de asignación de recursos.
- Selecciona los negocios en los que participa o en los que debe participar la organización.
- Intenta alcanzar una ventaja sostenible de largo plazo en cada uno de sus negocios, respondiendo en forma apropiada a las oportunidades y amenazas provenientes del entorno de la organización y a las fortalezas y debilidades de la misma.

² Para más antecedentes respecto de los desarrollos y distinciones de Mintzberg, véanse Mintzberg (1994) y Young (2003).

- Identifica las tareas de gestión específicas en los niveles corporativos, de negocios y funcional.
- Constituye un patrón de decisiones coherente, unificador e integrador.
- Define la naturaleza de las contribuciones económicas y no económicas que se proponen para los grupos participantes de la organización o *stakeholders*.
- Es una expresión del propósito estratégico de la organización.
- Apunta a desarrollar y a fomentar las competencias centrales de la organización.
- Es un medio para invertir selectivamente en recursos tangibles e intangibles que desarrollen las suficientes capacidades para asegurar una ventaja competitiva sostenible.

De esta manera, hay un conjunto de conceptos que tiende a repetirse en los distintos enfoques sobre estrategia organizacional. Estos incluyen: i) los objetivos, propósitos y fines de la organización o qué se quiere; ii) las opciones básicas para la generación de valor, es decir, el cómo; iii) la mirada a plazos más largos, es decir, la sostenibilidad, y iv) las respuestas a cambios en el entorno o flexibilidad para la adaptación.

La estrategia y la planificación en el sector público

No obstante las diferencias de enfoque que refleja la literatura sobre estrategia organizacional, existe una tendencia creciente a promover su formulación a través de procesos estructurados. En particular, se promueve en forma creciente que las organizaciones identifiquen y ordenen sus objetivos, acciones y recursos. Para esto es posible aplicar diferentes métodos, que se han ido agrupando bajo el concepto de planificación estratégica. Existe una masa importante de estudios y experiencias prácticas sobre diversas aproximaciones a este concepto, en los que se señalan sus beneficios, dificultades y limitaciones.³

En el caso del sector público, la planificación estratégica adquiere una significación especial por dos razones. En primer lugar, muchos países han elaborado, y lo siguen haciendo, planes de desarrollo que identifican metas y prioridades a nivel del conjunto del gobierno. La naturaleza de estos planes ha evolucionado sustancialmente a través del tiempo. Tavares y Berreta (2006) señalan que el nuevo rol del Estado lleva a revalorizar la herramienta de la planificación pero en un enfoque

³ Para una revisión de planificación estratégica, véanse Mintzberg (1994), Young (2003), Carrion (2007), Montoya y Montoya (2005) y Lira (2006).

diferente al de los años sesenta, destacando la incorporación de la preocupación fiscal, la gestión basada en desempeño y la visión centrada en el servicio al ciudadano. Este nuevo enfoque se refleja en planes de desarrollo menos detallados, con sentido más finalista y perspectivas de largo plazo, que son utilizados como un mecanismo de orientación y motivación más que de programación. Es así como muchos países han adoptado estrategias a 10 o 20 años, en tanto que otros se han concentrado en identificar metas de desarrollo de largo plazo sin precisar los medios para alcanzarlas. Estos enfoques han trascendido incluso las fronteras nacionales y se ven reflejados en instrumentos como las Metas de Desarrollo del Milenio o el Plan Europa 2020. Este tipo de planes o metas de desarrollo constituyen un marco que admite, facilita y alienta la planificación estratégica en las organizaciones que integran el sector público, las que pueden articular sus objetivos y metas con los del gobierno en su conjunto.

En segundo lugar, las estrategias de los organismos públicos no pueden surgir simplemente de las aspiraciones, prioridades o ideas de sus integrantes, puesto que esos organismos responden a mandatos institucionales y programáticos establecidos por el sistema político (véase el capítulo 2). No obstante, dado que muchas veces estos mandatos son vagos y múltiples, admiten interpretaciones y adecuaciones a través del tiempo. De esta manera, siendo la estrategia tan importante para los organismos públicos como para las organizaciones y empresas privadas, esta debe ser capaz de reconocer y responder a los marcos legales y mandatos institucionales propios del sector público.

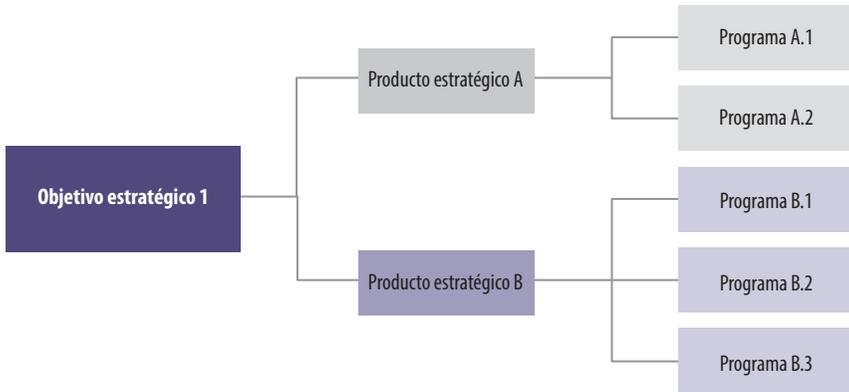
Estas consideraciones proveen el contexto para la conceptualización e instrumentación de la planificación estratégica en el sector público y para su relación con la asignación de recursos. Al respecto Lira (2006) señala que “una estrategia adecuadamente formulada ayuda (...) a poner en orden y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus deficiencias internas, los recursos de una organización, con el fin de lograr una situación viable y original así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones previstas de los oponentes”.

Por su parte Schick (2002a) destaca respecto de la planificación estratégica la visión comprensiva de la organización más que el diseño específico de cada uno de sus programas. En este sentido señala que “la planificación estratégica (...) permite al gobierno estructurar su presupuesto sobre la base de misiones y objetivos (...) se enfoca sobre las organizaciones gubernamentales más que sobre los programas o actividades”.

Así entonces, es posible plantear que el enfoque, ordenamiento o planificación estratégica para la gestión es un método que le permite a los organismos públicos i) definir los fines y objetivos prioritarios de una organización para un cierto período de tiempo y ii) alinear dichos objetivos con los mandatos y facultades

GRÁFICO 9.1

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA



Fuente: Elaboración propia.

institucionales así como con los objetivos superiores del gobierno. Acompañan a esta definición características deseables tales como la participación de autoridades superiores, actores relevantes y usuarios, la inserción en el proceso decisorio, la atención en el comportamiento del entorno, la flexibilidad y la capacidad de adaptación en el período de su implementación, entre otras.

Este tipo de enfoque para la gestión facilita además la articulación de definiciones estratégicas organizacionales con decisiones programáticas. En efecto, a partir de la definición y revisión de la visión y misión organizacional y la precisión de los objetivos o lineamientos estratégicos para alcanzarlas, este ejercicio de análisis y de ordenamiento genera un espacio básico para identificar y actualizar los productos de una organización pública (gráfico 9.1). Estos a su vez tienen el potencial de constituir la base para construir las agendas programáticas en las organizaciones, determinando programas, subprogramas y acciones específicas necesarias para su realización. De este modo, se facilita la vinculación de los planes de desarrollo con las prioridades organizacionales y acciones o actividades concretas.

La planificación estratégica y su aporte al PPRD

Si bien la planificación estratégica, como concepto genérico, no es una técnica para formular los presupuestos de las organizaciones públicas, provee un marco ordenador para analizar y definir programas y acciones concretas con mirada estratégica, es decir, considerando los fines y objetivos de la organización. Desde esta perspectiva cumple un importante papel en la construcción y desarrollo de

presupuestos basados en desempeño. Cabe señalar que las restricciones presupuestarias específicas a un proceso de formulación de presupuestos no forman parte de la elaboración de un ordenamiento o plan estratégico, y es bueno que así sea para lograr una mirada más amplia de los objetivos y posibles cursos de acción de la organización. No obstante, dichos marcos estratégicos permiten que una vez terminado el ejercicio, las organizaciones asignen sus recursos sobre la base de esas definiciones y prioridades. En otras palabras, el presupuesto contiene los requerimientos financieros de los programas y acciones que lo comprenden. Si estos últimos responden a los fines y objetivos estratégicos de las organizaciones, se estará respondiendo a lo más básico de la presupuestación: contribuir al logro de los objetivos y metas institucionales.

Al respecto Schick (2002a) señala que “la pregunta clave no es saber lo que debe hacer el gobierno sino lo que deben ser sus ministerios y agencias”, aludiendo a que una vez definidas las prioridades superiores de un gobierno, para elaborar un buen presupuesto importa lo que harán las instituciones que lo conforman. Por su parte Tavares y Berreta (2006) señalan que “sobre la base del plan estratégico se redefinirán las actividades y en consecuencia, las prioridades presupuestarias de los organismos (...) y los recursos estarán asignados al logro de resultados”⁴.

Estos son los beneficios potenciales del ordenamiento o de la planificación estratégica respecto del presupuesto, lo que justifica que las organizaciones le otorguen la debida atención. En este sentido la planificación estratégica cumple el rol crucial de contrarrestar el papel de los grupos de interés y de las inercias de los organismos ejecutores de gasto en la determinación de asignaciones de recursos en el presupuesto.

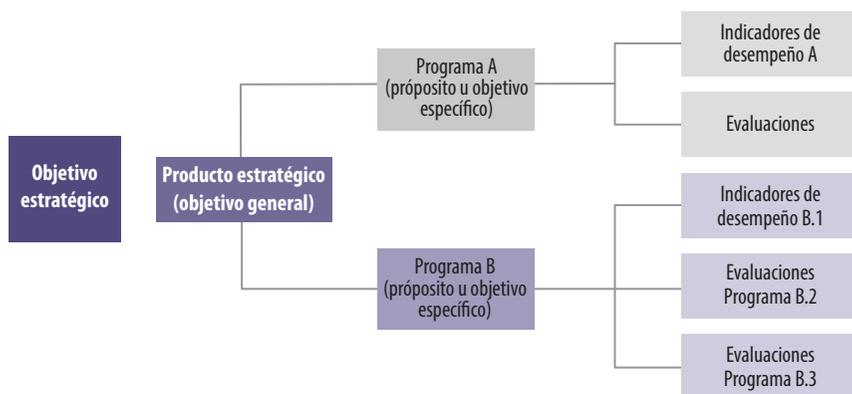
No obstante, debe tenerse en cuenta que la planificación estratégica es distinta de la presupuestación, ya que no tiene restricciones de tiempo ni está sometida a las presiones del financiamiento, por lo que su consistencia con el presupuesto no está en lo absoluto asegurada. Para que la planificación estratégica sea la base de las decisiones presupuestarias, esta debe ser parte esencial de la gestión de las organizaciones al destacar y colocar en el centro los objetivos y metas institucionales, y a partir de eso definir el vector de productos estratégicos que le dan sentido.

Cuando las organizaciones cuentan con una estructura programática derivada de procesos de ordenamientos estratégicos, es fácil vincular los programas

⁴ Como señalan Tavares y Berreta (2006), “(...) a diferencia del presupuesto por programas, que buscaba integrar la planificación de políticas en el proceso presupuestario, la planificación estratégica es distinta de la presupuestación (...)”.

GRÁFICO 9.2

FOCO DE LA INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO: ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA SEGÚN LAS DEFINICIONES ESTRATÉGICAS



Fuente: Elaboración propia.

y acciones de un presupuesto con productos estratégicos, los cuales a su vez tendrán claros vínculos con fines superiores y objetivos o lineamientos estratégicos. Lo anterior aconseja considerar dichas relaciones al momento de identificar los indicadores y/o aplicar procesos de evaluación con el objeto de recopilar información de desempeño (gráfico 9.2). Teniendo presente la cadena de objetivos, dicha información será la base para retroalimentar redefiniciones programáticas y de mejoramiento continuo.

De orientaciones nacionales de desarrollo a planes institucionales

Las orientaciones nacionales de desarrollo son estructuras de políticas pensadas para el mediano y largo plazo, cuya elaboración incorpora un enfoque interdisciplinario en la que participan múltiples actores sociales, técnicos y políticos. Comúnmente tienen como horizonte mínimo un período de gobierno y su objetivo es delinear las acciones de políticas públicas para ese lapso de tiempo. Estas orientaciones pueden tomar la forma de planes nacionales de desarrollo, planes de gobierno, programas plurianuales, directrices de desarrollo, mensajes a la nación, etc. Cada uno de estos modos se caracteriza por el método que utiliza para su elaboración, discusión y aprobación, y por su cobertura y grado de detalle.⁵ Cualquiera

⁵ Para más antecedentes, véanse Schack (2009) y Tavares y Berreta (2006).

sea su forma y nombre, lo esencial es informar de las prioridades y compromisos de gobierno a las organizaciones públicas, la ciudadanía y los políticos.

No obstante los objetivos de estos instrumentos, las experiencias en la región muestran que muchas veces las acciones de los organismos públicos no responden a los lineamientos o mandatos que expresan. Los ministerios responsables de áreas de política no precisan sus estrategias para implementarlas, o no lo hacen adecuadamente, y por tanto, sus organismos dependientes o agencias ejecutivas no cuentan con claras directrices para su accionar. En otros casos, si bien los ministerios plantean directrices o lineamientos estratégicos, las organizaciones no estructuran sus agendas programáticas completamente alineadas con ellas.

Los ejercicios de ordenamiento o planificación estratégica institucional pueden contribuir a superar o minimizar las desviaciones señaladas. En efecto, a partir de las directrices u orientaciones de desarrollo nacional es posible construir la cascada de visión, misión y objetivos o lineamientos estratégicos de ministerios y organismos dependientes y, en el marco de estas definiciones, identificar los productos estratégicos y sus programas, subprogramas y acciones concretas.

SISTEMAS DE APOYO: EL ROL DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

Contrariamente a los enfoques tradicionales que buscaban modificar el proceso presupuestario sin preocuparse de la gestión, el PPRD se apoya en la premisa de que el presupuesto es parte de la gestión pública y que no puede ser aislado de los otros procesos que la integran. El PPRD asume que la transformación del proceso presupuestario implica cambios significativos en los procesos de gestión en los que se inserta el presupuesto (véase Schick, 2002a).

En este contexto, los sistemas de apoyo a la gestión basados en tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pasan a jugar un rol relevante en el interior del componente del PPRD centrado en el desarrollo de capacidades. A continuación se revisarán los sistemas de apoyo a la gestión desde tres perspectivas, que corresponden a los tres principales usos que han tenido las TIC en el sector público, y se identifican su vinculación y contribución al PPRD: i) apoyo al proceso presupuestario y su orientación al desempeño, ii) apoyo a los procesos administrativos, y iii) relación con los usuarios y la sociedad civil, incluyendo el gobierno electrónico.

Sistemas de apoyo al proceso presupuestario⁶

Uno de los sistemas de apoyo al proceso presupuestario son los de información, entendidos como un conjunto de partes interrelacionados que recolectan, procesan, almacenan y distribuyen información para apoyar la toma de decisiones (recuadro 9.1). Actualmente los sistemas de información son parte de las TIC y cumplen un importante papel en el proceso presupuestario y en el desarrollo de los presupuestos basados en desempeño.

Sistemas de información como apoyo al PPRD

Los sistemas de información son necesarios para el desarrollo y funcionamiento de los presupuestos basados en desempeño. Sus contribuciones específicas se expresan en la sistematización de la información de desempeño, la entrega para su uso en la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Como se sabe, la implementación del PPRD requiere cantidades significativas de información financiera y de desempeño, elaborada y sintetizada de modo que se constituya en evidencia útil para la toma de decisiones y para informar.

En este marco, las organizaciones públicas, incluidas las oficinas de presupuesto y otras entidades del centro de gobierno, se han visto obligadas a diseñar e implementar diversos sistemas de información para apoyar los procesos de trabajo vinculados a la implementación del PPRD. Estos sistemas de apoyo cumplen la función de registrar, almacenar, procesar y sintetizar la información de desempeño. De este modo, algunos componentes son la base y a su vez alimentan a otros sistemas que incluyen información más procesada, subconjuntos predefinidos u otros ordenamientos de información. Así entonces, estos últimos se pueden alimentar de fuentes de información, tales como sistemas de monitoreo de indicadores, planes estratégicos, convenios de desempeño, resultados de evaluación y otros instrumentos que dan cuenta de la gestión de las organizaciones.

⁶ Es indudable que la masificación de las TIC a nivel del gobierno y de la sociedad puede tener efectos sobre el presupuesto público. El acceso masivo a información financiera que antes era conocida por unos pocos, la demanda creciente de transparencia y rendición de cuentas, la creación de foros virtuales y de grupos de interés informatizados con mayor capacidad de crítica pueden interpelar la formulación presupuestaria y potencialmente influenciar la asignación de los recursos (véase Schick, 2002a:31–33). Este tipo de influencias posibles y otros fenómenos recientes, como los plebiscitos y los presupuestos participativos apoyados por TIC, no son materia de esta sección. El foco de esta sección está puesto en la relación entre presupuesto, específicamente el PBD, y la aplicación de las TIC a los procesos internos de las organizaciones públicas.

RECUADRO 9.1

LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Para Laudon y Laudon (2004), un sistema de información “es un conjunto de componentes interrelacionados que recolectan, procesan, almacenan y distribuyen información, para apoyar la toma de decisiones y el control de la organización”. Según esta definición un sistema de información es un sistema de transformación (recolecta, procesa, distribuye), es decir, es un proceso de producción vinculado al procesamiento de información. Según la complejidad del procesamiento y el destino de la información resultante, los sistemas de información utilizados en las organizaciones de carácter económico (empresas, instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales) pueden dividirse en dos tipos:

- Los sistemas transaccionales: diseñados para recolectar, almacenar, modificar y recuperar toda la información que es generada por las transacciones de una organización; así como para controlar esas transacciones y mantener la seguridad y consistencia de los datos involucrados. Entre los sistemas transaccionales más comunes están: compras, recursos humanos, contabilidad, cobranzas, ventas, administración de proyectos, etc.
- Los sistemas de apoyo a la toma de decisiones: recolectan información de los sistemas transaccionales y generan y entregan estadísticas e indicadores que ayudan a los gerentes a tomar decisiones. Estos sistemas se emplean en todos los niveles de la organización; a nivel operativo, por ejemplo, se encuentran sistemas que generan estadísticas de cantidad de servicios, horas trabajadas, público atendido, etcétera, mientras que a nivel estratégico, hay sistemas de información para la gestión que generan reportes e indicadores de desempeño para la alta gerencia.

Obviamente ambos tipos de sistemas pueden ser manuales o informáticos. De hecho la mayor parte de los sistemas transaccionales existen desde mucho antes de la era informática y en sus comienzos se sustentaban sobre procesos manuales. No obstante, el vínculo entre sistemas de apoyo a la toma de decisiones e informática es mucho más estrecho y desde su origen, a mediados de los años sesenta, han seguido caminos prácticamente paralelos, debido a que la generación de nuevas tecnologías se ha traducido rápidamente en el desarrollo de nuevas aplicaciones para el mundo de los negocios y de la organizaciones económicas en general.³

Fuente: Elaboración propia en base a Power (2003) y Laudon y Laudon (2004).

³Hacia 1964, el desarrollo del IBM System 360 y otras computadoras similares hizo práctico y costo-efectivo el desarrollo de los primeros sistemas de información para la gestión (*Management Information Systems* o MIS, por sus siglas en inglés). Estos primeros MIS entregaban a los gerentes información contable operacional sobre una base estructurada y periódica, pero no proveían un soporte interactivo que ayudara a los gerentes en la toma de decisiones. Para más antecedentes sobre los sistemas de apoyo a la gestión, véase Power (2003).

De lo anterior se desprende que salvo excepciones, estos sistemas trabajan con información heterogénea, lo que implica que la captura y procesamiento de la misma demanda un arduo trabajo de estandarización previa.⁷ Esta estandarización, que requiere un procesamiento o transformación de la información, consiste en resumir y organizar los datos de base, de modo que puedan ser utilizados eficazmente por las personas encargadas de tomar las decisiones. Ejemplo de esto son los reportes ejecutivos de evaluaciones de programas, los de subconjuntos de indicadores respecto de un área considerada crítica, los informes institucionales que agregan información financiera, los de indicadores de desempeño y evaluaciones disponibles, etcétera.

Finalmente, la presentación y difusión de la información generada por el sistema debe seguir la lógica del proceso presupuestario, apoyando la toma de decisiones en las distintas fases del proceso. Si bien en esta instancia los reportes escritos cumplen un rol relevante, en muchos casos es necesario complementarlos con la opinión de especialistas recogida en reuniones y otras instancias de comunicación formales.

Para ser efectivos, los sistemas de apoyo al PPRD deben cumplir con ciertas características o presentar capacidades como las que se detallan a continuación:

- *Manejo seguro y confiable de la información.* Esto involucra desde aspectos técnicos como almacenar con seguridad la información en sus distintas etapas de transformación, hasta asegurar o resguardar que la información enviada por las contrapartes sea confiable. Lo anterior podría llegar a requerir la realización de auditorías externas a los datos o a los sistemas de información de las instituciones.
- *Facilitar el análisis de los tomadores de decisiones.* En ese sentido, los formatos y el tipo de información contenida en ellos deben estar diseñados en función del ciclo presupuestario y de los niveles jerárquicos involucrados. En la fase evaluativa, es relevante la información sobre el desempeño pasado, mientras que en la fase de formulación será también interesante los datos sobre nuevas iniciativas y proyecciones de resultados futuros. Del mismo modo, mientras más alto el nivel de decisión, más resumida y comprehensiva tiene que ser la información reportada.⁸

⁷ En la práctica, el proceso de transformación de las fuentes en información en datos resumidos y con valor para la toma de decisiones, es desarrollado en gran parte por recursos humanos más que por los sistemas informáticos en sí mismos.

⁸ La información contenida en el reporte tiene que explicarse por sí misma, sin necesidad de recurrir a otras fuentes.

- *Facilitar el trabajo del equipo.* Estos sistemas deben facilitar la interacción entre las organizaciones involucradas, el trabajo interno del equipo encargado de analizar la información y preparar los reportes, y de quienes toman las decisiones. Un primer paso puede ser la transformación del flujo de documentos entre organizaciones en un flujo electrónico de información. No obstante, hay bastante más que se puede hacer para facilitar el trabajo, por ejemplo mediante el uso de aplicaciones web para el envío y revisión de la información de desempeño, aplicaciones web dinámicas que actualicen las bases de datos y generen reportes estandarizados, herramientas de apoyo, tales como agenda, mensajería, foros, encuestas en línea, etcétera.
- *Promover la calidad de la información.* El sistema puede además promover la calidad de la información en su origen, al exigir la aplicación de pautas o protocolos respecto del manejo de los datos, establecer requisitos de calidad o incluso al entregar lineamientos metodológicos respecto del diseño de los sistemas de información para la gestión en las instituciones.⁹

Sistemas de información y gestión financiera pública

Los sistemas integrados de información y gestión financiera conocidos como, entre otras denominaciones, sistema integrado de información financiera (SIAF) o sistema de información para la gestión financiera del Estado (SIGFE), han sido de una gran contribución al proceso presupuestario, especialmente en su fase de ejecución. Sin embargo, estos sistemas no son sinónimo de presupuesto basado en desempeño ni un requisito estricto para la generación de información de desempeño y su uso en procesos de toma de decisiones. Por una parte, la información de desempeño proviene predominantemente de sistemas de información distintos a los de gestión financiera y termina concentrándose en sistemas especialmente creados para su almacenamiento y procesamiento. Por otra parte, el uso de dicha información requiere que esta sea de calidad, esté disponible en oportunidad y que exista un proceso presupuestario capaz de integrarla. Esto pasa, principalmente, por la voluntad política, el cambio de prácticas y el desarrollo de capacidades

⁹ Un ejemplo destacado en esta línea es el caso de Chile, en donde a través de un sistema de incentivos denominado Programas de Mejoramiento de la Gestión, se fomenta el desarrollo de diversos sistemas de apoyo administrativo (compras, atención a usuarios), incluido el sistema de información para la gestión, desde donde se extraen los indicadores que deben ser enviados al presupuesto. Véase www.dipres.cl/.

en muchos aspectos, además de aquellos relacionados a las tecnologías de información. De hecho, las experiencias de uso de la información de desempeño en América Latina han ocurrido separadamente de los desarrollos de sistema de información y gestión financiera.

Lo que enuncian los sistemas de gestión financiera en relación con el presupuesto basado en desempeño es, principalmente, la promesa de vincular a través de procesos informáticos los datos financieros y de desempeño, y ponerlos a disposición de los tomadores de decisiones. Ello requiere, sin embargo, efectuar algunas consideraciones.

En primer lugar, la información de desempeño no financiero, con excepción de los datos que requieren la medición de algunos indicadores de eficiencia e indicadores de economía asociados a la ejecución, se recopila en procesos no financieros, utilizando diversas fuentes de información. En particular, se utilizan fuentes como: i) los sistemas de información asociados a la gestión institucional, por ejemplo, dotaciones de personal, tiempos de tramitación de documentos, reclamos de los usuarios, etc.; ii) los registros sectoriales, como estadísticas de morbilidad (recuadro 9.2), pruebas de calidad de la educación, estadísticas de escolaridad, asistencia escolar, estadísticas de infraestructura sanitaria y de atenciones y acciones en salud, etcétera; iii) los datos generados por los institutos de estadísticas; iv) los indicadores y estudios generados por otros organismos públicos, como estudios sobre drogadicción o violencia doméstica, y v) los estudios ad hoc realizados por organismos privados e internacionales.

En otras palabras, la información de desempeño se construye a partir de un conjunto de fuentes, lo que da origen a uno o más sistemas de información que utilizan herramientas tecnológicas, son administrados por profesionales distintos de los responsables de los sistemas de información de gestión financiera y tienen existencia por fuera de estos.

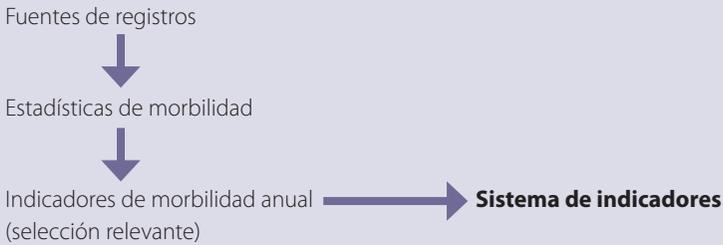
Por estas razones integrar información de desempeño en un sistema de información y gestión financiera requiere interconectar este con aquellos propios del sistema de monitoreo y evaluación, es decir, relacionarlo con los sistemas de información de indicadores de desempeño, de reportes de evaluaciones o de otros reportes de desempeño.

En segundo lugar, la vinculación de la información de desempeño con la financiera requiere identificar los recursos correspondientes a cada una de las áreas a las que se refieren los datos de desempeño. En la práctica, dicha información corresponde a diferentes etapas de la cadena de generación de valor y presenta distintos grados de agregación, entre los que se cuentan: i) un bien o servicio específico, ii) un programa que incluya a uno o más bienes y servicios, y iii) un conjunto de programas y acciones dirigidas a un mismo objetivo o fin. Mientras más finalista

RECUADRO 9.2

ESTADÍSTICAS DE MORBILIDAD

Las estadísticas de morbilidad provienen de fuentes de registro tales como el sistema de declaración de enfermedades obligatorias, el sistema de egresos hospitalarios y los registros especiales de algunas enfermedades, por ejemplo, los tumores malignos, los accidentes, las enfermedades ocupacionales, las intoxicaciones por plaguicidas, los efectos adversos por medicamentos.



Fuente: Elaboración propia.

sea la información de desempeño y se acerque al concepto de resultado final o impacto, más numerosas serán las acciones con las que se debería relacionar y por tanto las asignaciones de recursos con que se debería vincular.

Como ejemplo de lo anterior, frente a un sofisticado indicador de rendimiento educativo de la educación primaria, que corresponde a información de resultados de ese nivel de enseñanza, se debería presentar el conjunto de recursos asignados para alcanzar los objetivos de la calidad que se están midiendo a través del indicador. Entre estos se deberían considerar los recursos que se asignan a ese nivel de enseñanza destinados a financiar material educativo, programas de apoyo pedagógico, salarios de docentes, programas de formación docente, alimentación escolar, costos de la infraestructura, etc. Tales acciones además, han sido financiadas a través de varios años con el objeto de producir efectos, lo que implica complejas agregaciones de recursos en el tiempo. Todo ello conduce más a un estudio o evaluación específica que a una información posible de obtener en línea en un sistema construido con herramientas tecnológicas.

Adicionalmente, los clasificadores presupuestarios no siempre siguen el vector de productos o bienes y servicios programados o de los objetivos finalistas de las acciones que financian, lo que dificulta la identificación precisa de los recursos relacionados en cada caso. En este ámbito los aplicativos informáticos de los sistemas de información y gestión financiera deberían identificar la(s) variable(s) que mejor vincula(n) las asignaciones de recursos y el desempeño. Lo anterior

incorpora significativos grados de complejidad y desafíos importantes a los sistemas de información y gestión financiera a la hora de querer contribuir al presupuesto basado en desempeño.

La tercera consideración es que los sistemas de información y gestión financiera han sido vistos como poderosos instrumentos para obtener precisos costos unitarios de bienes y servicios. Esta información, base para medir eficiencia, requiere que concurren dos elementos centrales: el registro oportuno de unidades físicas y el reconocimiento de los diferentes conceptos de gastos en que esa producción incurre para obtener su costo total. Lo primero no siempre ocurre y es frecuente encontrar experiencias de sistemas de información con registros incompletos, desactualizados o sin métodos de control de su veracidad. Lo anterior puede ser producto del tiempo requerido para efectuar dichos registros en organizaciones sobrecargadas de tareas operativas y con agendas programáticas compuestas de muchos bienes y servicios.

Los tres aspectos descritos ponen el acento en las dificultades que los diseños deberán ir resolviendo, a fin de identificar con realismo los alcances posibles de estos desarrollos tecnológicos y las áreas costo-efectivas en que es recomendable operar como apoyo a los presupuestos basados en desempeño.

Sistemas de apoyo a procesos administrativos

Por otra parte, así como el PPRD busca contribuir a mejorar el desempeño de las organizaciones públicas, un tema por resolver es si los sistemas de información, o las TIC en términos más genéricos, han contribuido a mejorar por sí mismos el desempeño de las instituciones, independientemente de las funciones que cumplen en torno al proceso presupuestario.

A este respecto, existe bastante evidencia de que las TIC facilitan el acceso a la información y reducen los costos que tiene para una organización procesar y analizar dicha información. El procesamiento en masa de datos y de operaciones administrativas conduce a las organizaciones a obtener ganancias de eficiencia. Por esta razón, la utilización de las TIC en el sector público ha sido vista como un instrumento que permite elevar el desempeño de las organizaciones públicas y promover la eficiencia, sobre todo en servicios y procesos que son intensivos en información.

La declaración y pago de impuestos puede ser un buen ejemplo de esto último, pero en el sector público existen varios otros procesos intensivos en información, como el pago de pensiones, el registro de estadísticas y hechos vitales, el seguimiento de causas en los tribunales de justicia, etc.; por lo que las potenciales ganancias de eficiencia son significativas.

Además, las TIC pueden contribuir a lograr resultados de política específicos. Se puede utilizar la información en línea para promover hábitos de vida saludables, aplicar tecnologías especiales para reforzar los procesos educativos en las escuelas o en los programas de capacitación, etcétera.

Sistemas de apoyo a la relación con los usuarios y la sociedad civil

Tal vez las aplicaciones más difundidas y desarrolladas de TIC en el sector público sean los sistemas de información que apoyan la interfase del gobierno con los ciudadanos y con la sociedad civil en general. Estas aplicaciones conocidas como gobierno electrónico (*e-government*) buscan mejorar el desempeño de los organismos públicos por sí mismas, independientemente de las funciones que podrían llegar a cumplir en el proceso presupuestario. Tal mejoramiento se lograría informatizando la entrega de servicios a los ciudadanos e incrementando los niveles de transparencia sobre las actividades del gobierno.

El gobierno electrónico promueve el uso intensivo de Internet por parte de las organizaciones públicas para proveer servicios en línea e informar a los usuarios sobre los servicios, actividades y el uso de los recursos públicos. Las iniciativas de gobierno electrónico relevan además otros temas como la colaboración efectiva entre agencias públicas (redes) y la construcción de relaciones de confianza con los ciudadanos y la sociedad civil (participación).

La provisión de servicios en línea permite a los usuarios ahorrar desplazamientos a las dependencias administrativas y, en una especie de autogestión, obtener los que antes recibían de los empleados públicos. Los usuarios también pueden presentar quejas y sugerencias sobre los servicios recibidos.

Los cambios en la provisión de los servicios fomentados por las políticas de gobierno electrónico pueden afectar profundamente el valor de estos y contribuir a obtener mayores niveles de satisfacción de los ciudadanos. Asimismo, los sistemas de gobierno electrónico permiten simplificar sustancialmente la recopilación de información sobre desempeño operativo, que puede extraerse automáticamente de los propios procesos transaccionales.

FLEXIBILIDADES DE GESTIÓN Y PRESUPUESTOS

El presupuesto provee el marco financiero dentro del cual se desenvuelve la gestión de los organismos públicos; de esto deriva la función gerencial, que fuera descrita en el capítulo 2. Un alto grado de controles sobre la ejecución del presupuesto

RECUADRO 9.3

BUENAS PRÁCTICAS EN GOBIERNO ELECTRÓNICO

El gobierno electrónico se puede definir como el uso de las TIC y particularmente de Internet, como una herramienta para lograr un mejor gobierno. En ese sentido, el gobierno electrónico se integra a procesos más amplios de reforma de la gestión pública, enfocado en la entrega de servicios de mejor calidad y generados eficientemente. Una revisión de la experiencia reciente de los países de la OCDE revela algunas buenas prácticas a tener en cuenta en el desarrollo de este tipo de aplicaciones:

No reducir las opciones al ciudadano: La implementación de los servicios en línea debe ampliar las opciones de los usuarios en lugar de reducir las. Esto significa que las organizaciones públicas no deben eliminar las otras modalidades de provisión de servicios (teléfono, oficinas de atención, etc.), al tiempo que deben incentivar a sus usuarios para que utilicen los servicios en línea.

Fomentar el uso: Hay varias acciones que pueden realizarse para fomentar el uso de los servicios en línea, la primera de las cuales es facilitar el acceso. En principio, el número de sitios web del sector público puede ser reducido o puede establecerse un portal único para todos los servicios del gobierno. Además, se puede facilitar la navegación y utilizar un lenguaje más accesible al ciudadano común.

Otro camino posible, no excluyente por cierto, consiste en la simplificación de trámites. Antes de invertir una gran cantidad de recursos en informatizar un trámite, los responsables deberían preguntarse si ese trámite es necesario, si agrega valor al proceso. De no ser así debería eliminarse. Otros trámites se pueden simplificar reduciendo el número de clics requeridos para obtener el resultado deseado.³

Segmentar para servir mejor: Los usuarios deben ser segmentados para responder a las necesidades y tipos de servicios demandados por los distintos grupos. Por ejemplo, la gente está más dispuesta a pagar los impuestos por Internet que ha discutir asuntos médicos por este medio. Particularmente, en salud y educación se prefiere el contacto personal, puesto que las personas siempre están involucradas emocionalmente con la salud y la educación de sus hijos.

Tener cuidado con las posibles exclusiones: El grado de penetración que tienen las TIC en la sociedad es otro aspecto que se debe tener en cuenta. Indicadores como el porcentaje de hogares con acceso a Internet o el de ciudadanos que saben utilizar las TIC pasan a ser temas relevantes, puesto que la mayor o menor digitalización de la población puede influir críticamente en el éxito o fracaso de una determinado aplicación. Las TIC ayudan a proveer mejores servicios pero potencialmente pueden excluir a una gran proporción de la población del acceso a dichos servicios, especialmente en los países en desarrollo.

Privacidad: Finalmente, los servicios en línea no pueden entregarse a expensas de la privacidad de los usuarios. Los proyectos de gobierno electrónico deben ser desarrollados bajo la premisa de que se protegerá la privacidad de las personas.

Fuente: Elaboración propia en base a Jones y Williams (2005) y OCDE (2003).

³Para una completa revisión de los procesos de simplificación de trámites para la formación de empresas en 181 países, véase Banco Mundial (2009a).

sin duda dificulta la gestión institucional y genera *espacios muertos* de tiempo a la espera de autorizaciones y aprobaciones.

Durante las últimas dos décadas, un número creciente de países desarrollados ha flexibilizado sus normas presupuestarias, especialmente en lo relacionado con los controles sobre la ejecución del presupuesto y normas de control sobre insumos de la gestión institucional, como recursos humanos, vehículos, edificios, etcétera (recuadro 9.4). Estas modificaciones han tenido por objeto devolver poder de decisión y gestión a los directivos a cambio de una mayor responsabilidad por sus resultados, y se han dejado cada vez más las decisiones operativas sobre el uso de los recursos en manos de las agencias y departamentos (ministerios). En base a estas experiencias, a continuación se describen brevemente posibles modalidades de flexibilización presupuestaria y de gestión.

Flexibilidad presupuestaria

Entre los mecanismos de flexibilización presupuestaria más utilizados por algunos países que han liderado la corriente de PBD se cuentan:

- *Incrementar el nivel de agregación del presupuesto:* En lugar de fraccionar el presupuesto en un gran número de ítems, es posible asignar a las agencias y departamentos partidas más agregadas o montos fijos para financiar el conjunto de sus operaciones, permitiendo con ello total movilidad a su interior.
- *Movilidad de recursos entre ítems:* Esta flexibilidad consiste en eliminar o relajar normas que prohíben el traspaso de recursos entre ítems de gasto, permitiendo por ejemplo la movilidad entre tipos de gasto corriente o, incluso, entre inversión y gasto corriente. El monto de recursos a traspasar se puede limitar a un cierto porcentaje del total presupuestado en el ítem.
- *Movilidad interanual de recursos:* Es posible establecer arreglos que combinen la apropiación anual de los fondos con flexibilidad multianual, de manera de permitir a los gerentes desplazar recursos presupuestarios de un año a otro. Otra opción más avanzada es regular esta mayor flexibilidad interanual del gasto con la aplicación de cargos tipo *tasa de interés* a los fondos, de forma tal que las agencias paguen cuando adelantan gastos y obtengan ganancias cuando los posterguen.
- *Manejo de caja:* Consiste en la entrega a las agencias y departamentos de mayores atribuciones para gestionar e invertir sus eventuales saldos de caja. Esta opción, que tiende a ser muy valorada por los gestores, se

RECUADRO 9.4

FLEXIBILIDADES PRESUPUESTARIAS EN PAÍSES DESARROLLADOS

Un estudio de casos que incluyó a cinco países miembros de la OCDE (Australia, Francia, Nueva Zelanda, Suecia y Reino Unido) mostró que, independientemente de los arreglos institucionales específicos, en todos los casos se registra una tendencia a eliminar controles ex ante y a entregar mayor flexibilidad a los departamentos y las agencias en la gestión de los recursos financieros.

Las flexibilidades básicas consisten en permitir el desplazamiento de recursos entre ítems de gasto y entre distintos años fiscales. Se han implementado normas que permiten a los departamentos y agencias traspasar recursos no utilizados en un año determinado al presupuesto del año siguiente. En países como Nueva Zelanda y Suecia, se ha fortalecido el rol de las agencias en el manejo de la caja y se les ha permitido mantener sus propias cuentas bancarias.

En algunos países incluso han desaparecido organismos tradicionales de control del nivel central. Tal es el caso de la *Personnel agency* en Australia y del *Accomodation board* en Nueva Zelanda.

En dicho estudio no se encontró evidencia de excesos de gasto o abusos de las nuevas atribuciones por parte de los departamentos y las agencias. El traspaso de responsabilidades a los gerentes no ha comprometido el control de los gastos y, más bien, se ha probado que es más fácil mantener los límites globales de gasto cuando se les entrega a los gerentes un presupuesto fijo dentro del cual operar.

No obstante, cuando se ha intentado la flexibilización hacia niveles gerenciales de más abajo (nivel local o nivel de unidades operativas dentro de las agencias), han surgido algunos problemas debido a la menor experiencia y capacidad técnica de esas instancias.

En Francia, la solución ha consistido en entregar flexibilidad a estos niveles en la medida en que demuestran capacidad para seguir las reglas y utilizar prudentemente los recursos (flexibilización selectiva). El nivel central ha diseñado un sistema formal para medir la disposición de los niveles locales a asumir la responsabilidad por sus recursos.

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (1997) y Schick (2002a).

puede combinar con la atribución de comprar y vender activos en el mercado de capitales, y de abrir y cerrar libremente cuentas bancarias.

- *Posibilidad de endeudarse*: Este tipo de flexibilidad permite a las agencias y organismos descentralizados del gobierno contraer deudas, eliminando los permisos previos y las obligaciones de corresponsabilidad del nivel central que suelen acompañar a este tipo de operaciones. Para evitar la irresponsabilidad fiscal en muchos casos esta flexibilidad opera dentro de ciertos límites, expresados por el peso relativo de la deuda y ciertos ratios financieros.

Eliminación de controles a los insumos

Debido a su importancia dentro del gasto corriente del sector público, el área de recursos humanos es la que presenta más controles sobre los insumos. Históricamente el nivel central se ha preocupado por regular la cantidad de personal permanente, el personal contratado a plazo fijo, las remuneraciones que se pagan a los servidores públicos y las horas extraordinarias, entre otros. En otras ocasiones los controles han surgido de la propia Legislatura, que ha visto en ello la posibilidad de afianzar su autoridad e influencia en materia presupuestaria sobre el Ejecutivo.

Por estas razones, el área de recursos humanos constituye un candidato para potenciales desregulaciones. Las alternativas al respecto van desde la flexibilidad total, dejando que las relaciones laborales en el sector público se rijan por las mismas normas que regulan al sector privado y, dentro de ese marco, delegar en los gestores toda la responsabilidad por la gestión de recursos humanos,¹⁰ hasta entregar a los gestores mayores grados de decisión sobre la cantidad de personal, las remuneraciones y beneficios.

Otra área interesante se relaciona con el manejo de activos y bienes inmuebles. Se puede dejar en manos de los directivos la decisión de vender activos que consideren prescindibles y/o la decisión de comprar o arrendar oficinas y otras instalaciones. Esto se puede complementar con el establecimiento de una tasa de retorno implícita sobre los activos de las agencias y departamentos, de modo que el mejor o peor desempeño en la gestión de activos se refleje en el presupuesto de gasto corriente (véase Blondal, 2004).

Flexibilización selectiva y la confianza en los gestores

En algunos países, como Francia, se han desarrollado procesos de flexibilización selectiva mediante los cuales los controles ex ante sobre la ejecución del presupuesto se van levantando gradualmente, en la medida en que las agencias y departamentos demuestran capacidad de gestionar adecuadamente el presupuesto y/o muestran mejores desempeños.

Como condición previa, la aplicación de este tipo de medidas requiere hacer una distinción en materia de capacidad de gestión operativa y financiera entre agencias y departamentos más avanzados y aquellos de menor desarrollo o de desarrollo incipiente. Por lo general, el criterio utilizado para hacer esta clasificación

¹⁰ Para una revisión de la experiencia de los países de la OCDE en esta materia, véase Blondal (2003).

es el desempeño histórico, medido a través de algún instrumento de monitoreo de la gestión operativa y financiera.

La premisa detrás de estos cambios es que la mayor flexibilidad en el manejo de los recursos permitirá a los directivos utilizar al máximo sus capacidades y tomar decisiones que se traducirán en mejores desempeños (véase Schick, 2002b). Por lo anterior, un tema clave para el éxito de estas medidas es que las agencias y departamentos cuenten con las capacidades necesarias para aprovechar estas nuevas flexibilidades en pos de mejorar la eficiencia y la efectividad en la provisión de sus servicios.

En algunos países como Nueva Zelanda y Suecia, la devolución hacia los niveles gerenciales ha sido significativa. En ellos las flexibilidades presupuestarias son totales y el presupuesto cumple en la práctica solo con la función de ser límite de gastos, sin establecer casi ningún requisito operativo al funcionamiento de las agencias, como no sea una oportuna y periódica rendición de cuentas. En cambio, en países donde la confianza en los gestores aún no se encuentra tan consolidada, se ha optado por esquemas de flexibilización selectiva, como los mencionados en los párrafos anteriores.

La revisión de la experiencia de algunos países desarrollados indica que las agencias y departamentos han demostrado capacidad para utilizar razonable y responsablemente las nuevas flexibilidades presupuestarias (véase OCDE, 1997). No obstante, el impacto efectivo de esta mayor flexibilidad sobre el desempeño institucional es menos visible y aún incierto.

CONCLUSIONES

Para que el PPRD se consolide es necesario contar con capacidades y facultades en las agencias gubernamentales a fin de orientar su gestión hacia el logro de resultados. En principio se puede abordar su análisis sobre la base de que una gestión eficaz requiere: i) mecanismos para fijar objetivos, ordenar prioridades y estructurar la acción de las organizaciones; ii) capacidades, competencias e instrumentos que permitan movilizar los recursos de la organización en pos de sus objetivos; y iii) atribuciones para administrar estos recursos de acuerdo a las prioridades y criterios adoptados.

Teniendo en cuenta nuestro foco en el presupuesto y en la realidad de América Latina hemos seleccionado en este capítulo tres tópicos que nos parecen de particular relevancia: la planificación estratégica en las organizaciones, los sistemas de información y gestión financiera del sector público y las flexibilidades presupuestarias.

En relación al primero de estos temas, se ha constatado la importancia de la planificación estratégica en los organismos estatales como mecanismo para resolver tres problemas comunes en el sector público: los de la relación entre agente y principal, los inconvenientes derivados de la vaguedad y multiplicidad de objetivos, y los de medición del desempeño.

En particular, la planificación estratégica permite vincular los objetivos y prioridades de una organización con los del sector público en su conjunto. Esta función es especialmente importante en la medida en que los planes de desarrollo que correctamente adoptan los gobiernos se han ido volviendo más finalistas o reducido a un conjunto de metas estratégicas que corresponde operativizar a las estructuras de gobierno. Este rol puede en algunos casos resolver incluso problemas de la relación entre planes y presupuestos. En efecto, cuando los procesos de decisión institucional dejan importantes brechas entre ambos, los planes estratégicos institucionales pueden al menos intentar reducirlas.

La planificación estratégica también puede dar respuestas prácticas derivadas de las ambigüedades y contradicciones de los mandatos institucionales y resolver asimetrías de información. En efecto, al abordar cómo la organización ordenará y movilizará sus recursos para alcanzar metas y objetivos los planes estratégicos revelan parte de su función de producción, abriéndola al escrutinio y discusión de terceros. Por último, este tipo de planificación constituye una base fundamental para los sistemas de monitoreo y evaluación institucional, al establecer un marco conceptual, organizacional e instrumental a partir del cual se pueden seleccionar los indicadores más relevantes de su gestión y la estructura programática para las evaluaciones.

Por cierto, la planificación estratégica debe ser abordada por las instituciones con un instrumental adecuado que tome en cuenta su carácter de organismos públicos y la evolución de los mandatos políticos que reciben.

Los sistemas de información y gestión financiera pública se han analizado en el contexto más amplio de las aplicaciones de nuevas tecnologías de la información y la comunicación a la gestión pública. El desarrollo de estas tecnologías es sin duda una de las grandes innovaciones en el instrumental de gestión pública en los últimos años, en tanto que el Estado se ha transformado en el principal usuario corporativo de las mismas. Las TIC tienen múltiples aplicaciones en la gestión pública por su capacidad de acumular, procesar y aplicar información.

Mientras una de las aplicaciones más destacadas de las TIC se encuentra en el ámbito de prestación de servicios a los usuarios (gobierno electrónico), en este capítulo hemos concentrado nuestra atención en su uso como apoyo para la gestión institucional. Destacan a este respecto dos aspectos. En primer lugar, que el empleo de sistemas de información gerencial debe ser concebido como

una herramienta de trabajo de los gestores en lugar de un mecanismo para obtener datos para el monitoreo y la evaluación desde el nivel central. En segundo lugar, estos sistemas son más eficientes cuando generan información a partir de las transacciones mismas que cuando requieren un esfuerzo especial de poblamiento de datos.

Al ser estos criterios igualmente aplicables a los sistemas de información y gestión financiera pública, raramente están integrados con los demás sistemas de apoyo a la gestión. Los esfuerzos por integrar ambos tipos de sistemas han encontrado una serie de dificultades prácticas, como la diversidad de fuentes de información, la distinta velocidad y consistencia con que los datos son producidos y la dificultad para medir costos que muchas veces frustran estas expectativas.

Por último, la ampliación de los espacios de flexibilidad administrativa ha sido un componente común de las agendas de los países en el desarrollo de los sistemas de PPRD. Ello se ha hecho bajo la expectativa de que los gestores y directivos institucionales conocen mejor cómo aplicar sus recursos para el logro efectivo de resultados, lo que muchas veces es entrabado por una distribución de recursos inadecuada, supuestos equivocados por la anticipación con que se formula el presupuesto y la existencia de una multiplicidad de controles y autorizaciones justificados muchas veces más por la desconfianza que por la necesidad de transparencia.

Aún así, por su carácter público estas instituciones están sujetas a obligaciones propias, lo que hace que en el sector público los fines o resultados nunca justifiquen los medios. En tales circunstancias, la ampliación de los espacios de flexibilidad institucional debe focalizarse en aquellos casos en los cuales existe un mayor potencial de ganancias en la capacidad de gestión a un bajo costo en términos de transparencia. La reasignación de recursos entre ciertos ítems o el traslado de fondos de un año a otro se utilizan usualmente para cumplir estos requisitos, aunque para ser efectivos deben ir acompañados de una mayor responsabilidad de los directivos por el logro de resultados.

De especial interés para América Latina es la experiencia de algunos países donde la flexibilización se ha aplicado selectivamente a medida que las agencias y departamentos van demostrando capacidad de gestionar sus recursos y alcanzar las metas comprometidas. En tales casos, la flexibilización puede servir al mismo tiempo como un elemento de fortalecimiento de la gestión y como un incentivo institucional. Sin embargo, para que sea efectiva se requiere que existan criterios e indicadores para distinguir con claridad a las agencias y departamentos más avanzados de aquellos de menor desarrollo o de desarrollo incipiente.

Finalmente cabe destacar que existen importantes sinergias entre los tres tópicos analizados. En efecto, en tanto la planificación estratégica aporta la base

conceptual e institucional para seleccionar la información crítica necesaria para conducir a la organización, los sistemas de información para la gestión deberán ser capaces de generar esa información y apoyar a las unidades de negocios que se deriven de la priorización de productos (servicios) y usuarios. La existencia de esta información y la verificación del cumplimiento de metas y el logro de resultados institucionales facilitan la devolución de responsabilidades a los gestores y la flexibilización de controles administrativos.

CAPÍTULO 10

Relación con estrategias, prioridades y metas de desarrollo

INTRODUCCIÓN

En los capítulos precedentes se han desarrollado los pilares básicos de un sistema de presupuestos para el logro de resultados de desarrollo (PPRD) y la forma en que estos se pueden instrumentar. Sin embargo, lograr las grandes metas de política pública requiere ir más allá de los presupuestos y la gestión de instituciones operando aisladamente.

En este capítulo se analizarán algunos elementos estructurales que enmarcan la cadena de procesos y decisiones que sustentan la gestión pública y que coadyuvan e inclusive condicionan la efectividad del presupuesto. En este sentido, se estudiará la cúspide de la arquitectura institucional ilustrada en el esquema 4.1 (véase el capítulo 4), que se compone de las metas y planes de desarrollo y se verificará cómo estos interactúan con el presupuesto a través de distintas vías.

Para ello se revisará, en primer lugar, el papel de la planificación del desarrollo en América Latina, cuya importancia es evidente, ya que un presupuesto por resultados necesita obligatoriamente algún tipo de sistema de planificación que identifique los resultados que se buscan alcanzar. Seguidamente, se discutirán las tendencias actuales en la contabilidad y clasificaciones presupuestarias. Las definiciones contables y de clasificación que adoptan los gobiernos determinan en gran medida la forma en que se discute y resuelve sobre el presupuesto basado en

resultados pero, lamentablemente, generan muchas de las confusiones en torno a sus conceptos básicos.

Finalmente, este capítulo tocará el tema de los presupuestos en los gobiernos subnacionales y locales. Curiosamente, la mayor parte de la discusión sobre presupuesto basado en desempeño se ha articulado en torno a los gobiernos centrales pese a que es en el nivel subnacional donde tiene más sentido buscar mecanismos de vinculación entre recursos y resultados ya que esos gobiernos son responsables de gran parte de los servicios que el sector público brinda directamente a la ciudadanía.¹ La necesidad de explorar este ángulo se hace aún más evidente si se considera el alto porcentaje del gasto público que es de responsabilidad subnacional y local en varios países de América Latina.

PRESUPUESTO Y PLANIFICACIÓN

Contexto

El concepto de planificación aparece de maneras muy diversas en la gestión pública. En los países desarrollados es poco frecuente encontrar esquemas centrales y estructurados de planificación que correspondan a macrovisiones de mediano plazo y de las cuales se puedan derivar metas sectoriales o institucionales. En general, en estos países la definición estratégica se realiza sectorialmente en cada ministerio y se coordina con sus respectivas agencias ejecutoras bajo la guía de un programa de gobierno. Esta información se va agregando en instrumentos tales como el presupuesto donde recién aparece una visión consolidada de las políticas públicas. Sin embargo, en el caso de América Latina el papel de la planificación ha sido mucho más central, y todavía lo sigue siendo, a pesar de que este concepto ha evolucionado a través del tiempo y ha atravesado altos y bajos muy pronunciados.

A mediados del siglo XX, la planificación como ejercicio centralizado y estratégico asumió un rol central en la promoción del capitalismo de Estado. La creación de la Alianza para el Progreso, la asesoría a los gobiernos de la región por parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Conferencia de Países Latinoamericanos de 1961, donde se hace pública la Alianza para el Progreso, dieron un impulso importante a la elaboración e implementación de planes nacionales de desarrollo económico y social. Estos planes servían no solamente

¹ Existen, sin embargo, casos interesantes de ciudades o gobiernos subnacionales que aplican criterios de gestión por resultados, por ejemplo Medellín, Pasto y Tocancipá en Colombia.

para articular las visiones de mediano plazo en las que el Estado era el promotor del desarrollo, la inversión y la industrialización basada en sustituir importaciones, sino también como vehículos para obtener asistencia financiera, en particular del gobierno de los Estados Unidos y la naciente banca del desarrollo.

Estos grandes planes nacionales, acompañados de ambiciosos programas de inversión pública, perdieron relevancia en gran parte de la región con el surgimiento del Consenso de Washington durante la década de 1980. La reacción fue en algunos casos implacable e incluyó la eliminación de los Ministerios de Planificación y las agencias públicas de desarrollo. Esta tendencia fue alimentada por los graves desequilibrios fiscales que atravesó la región, que generaron una mentalidad más afín a la supervivencia de corto plazo que a la planificación de mediano y largo plazo. En este esquema de prudencia fiscal, no ayudó el hecho de que los grandes planes de desarrollo tenían poco asidero en la realidad fiscal, al punto que algunos analistas los calificaron como trabajos de "ciencia ficción" (de Mattos, 1987).

Tras una cierta "crisis de identidad" generada por el descrédito del capitalismo utópico de Estado, la planificación ha ido renaciendo en América Latina como un elemento moderno de gerencia pública, dotado de instrumentos técnicos sofisticados e inserto en una corriente descentralizadora y de rendición de cuentas por resultados, pero sin perder de vista objetivos de orden superior con efectos intergeneracionales. Estas son buenas noticias porque la habilidad de planificar con cierta rigurosidad es crítica para los Estados latinoamericanos, relativamente pequeños pero con mandatos y obligaciones desproporcionalmente amplios. Utilizada adecuadamente la planificación puede jugar un rol importante para maximizar el impacto de las políticas públicas en un ámbito de restricciones presupuestales estructurales y rigideces en el gasto público, y como consecuencia reflejar el papel transformador de la realidad social y económica que muchas veces se busca mediante la acción del Estado en el proceso de desarrollo.

Para facilitar el análisis de los vínculos entre el presupuesto y la planificación, es útil diferenciar, por un lado, los ejercicios *macro* que definen una visión para las políticas públicas en un período temporal definido de mediano o largo plazo, como los planes de desarrollo o estrategias contra la pobreza; y por otro lado, los instrumentos de naturaleza *micro* que se utilizan en el interior de los organismos públicos, como los ejercicios de marco lógico o de retroalimentación de evaluaciones, que permiten articular actividades y proyectos concretos con los marcos estratégicos y con los requerimientos presupuestarios, que se analizaron en el capítulo 9. Como allí se señaló, el vínculo del plan con el presupuesto depende, en gran medida, de la existencia de estos instrumentos *micro* para aterrizar los objetivos de las grandes estrategias nacionales en acciones concretas de corto plazo.

Una gran cantidad de países latinoamericanos y del Caribe llevan a cabo ejercicios de planificación nacional que desembocan en una estrategia de mediano o largo plazo. Un caso interesante es el resurgimiento de los planes con visión de largo plazo, como Visión Colombia Segundo Centenario-2019, Visión México 2030 o Visión 2020 de Trinidad y Tobago. Aunque estos títulos recuerdan al “voluntarismo utópico” de la ortodoxia latinoamericana de la planificación (de Mattos, 1987), la lógica de estos planes modernos es muy distinta de la de los grandes planes de desarrollo de las décadas de 1960 y 1970, en gran medida debido a la diferente percepción que predomina hoy sobre el rol del Estado. En contraste con la visión del Estado capitalista como motor de la industrialización y el crecimiento, los planes de desarrollo actuales lo consideran facilitador de un sistema económico, reductor de obstáculos e ineficiencias y altamente enfocado en la provisión de servicios sociales. Las agendas de largo plazo son, por un lado, más comprensivas al tener una visión más integral y representativa de las sociedades, pero también más humildes al tomar como punto de partida el hecho de que el Estado, por sí solo, no es suficiente para dismantelar las grandes barreras al crecimiento.

En muchos casos, el proceso de formulación de estos planes es tanto o más importante que el producto. Por ejemplo, Colombia llevó a cabo un ejercicio complejo y costoso de acercamiento con los gobiernos locales para identificar barreras al desarrollo e incorporarlas en la visión Colombia 2019. Este proceso de “agenda interna” fue sumamente útil para conectar regiones remotas del país e incluirlas en un diálogo nacional. A pesar de que el manejo de expectativas es crítico y no siempre se logran las aspiraciones de todos, el resultado es una contribución valiosa no solamente como marco para la política pública sino como reflejo de un proceso de diálogo muy rico.

Como se evidencia en el cuadro 10.1, 14 países de la región llevan a cabo con regularidad procesos de planificación de mediano plazo o agendas para un período presidencial. Colombia es el único país en el cual coexisten ambos ya que por mandato constitucional se construye un Plan Nacional de Desarrollo acompañado con un plan multianual de inversiones, los cuales se elevan a rango de Ley. En paralelo existe el programa presidencial de gobierno que incluye metas propias que también están sujetas a seguimiento, a pesar de no ser parte de un proceso regular y reglamentado por Ley.

Como mencionamos anteriormente, el talón de Aquiles de la vinculación entre plan y presupuesto suele ser la debilidad de las herramientas e instituciones *micro* que permitan articular objetivos y recursos a través de procesos ordenados y transparentes. El problema fundamental es un conflicto de intereses: por un lado están los órganos responsables de la conducción de la economía (“guardianes del tesoro”) y por otro los organismos responsables del desarrollo de programas

CUADRO 10.1

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Países	Visión a largo plazo	Plan de mediano plazo	Agenda presidencial	Estrategia contra la pobreza
Argentina				
Bahamas			X	
Barbados		X		
Belice				
Bolivia		X		
Brasil	X	X		
Chile			X	
Colombia	X	X	X	
Costa Rica		X		
Ecuador		X		
El Salvador			X	
Guatemala		X		
Haití		X		X
Honduras				X
Jamaica	X	X		
México	X	X		
Nicaragua		X		X
Panamá	X	X		
Paraguay			X	
Perú				
República Dominicana				
Suriname		X		
Trinidad y Tobago	X	X		
Uruguay		*		
Total	6	14	5	3

Fuente: García López y García Moreno (2010).

*Uruguay cuenta con un presupuesto multianual que cumple la función de un plan de mediano plazo.

y proyectos sectoriales (“defensores de los programas”) (Tavares y Berretta, 2006). El conflicto es evidente e inevitable, sobre todo si la discusión se lleva a cabo a nivel de principios y no en base a procesos técnicos acordados y eficaces.

Schick (2005) recalca casos promisorios donde este terreno común está siendo explorado y desarrollado. La separación histórica de las funciones presupuestarias y de planificación en Brasil se resolvió agrupando estas dos funciones e incorporando la de administración en un solo ministerio y bajo procesos claramente establecidos de interacción y diálogo. El resultado ha sido claro: una definición de planes más realistas y un proceso presupuestario más sensible a la lógica del desarrollo. Schick también releva los casos de Chile y Uruguay, en los que si bien el punto de partida fue presupuestario más que planificador, los procesos de presupuesto vienen incorporando visiones de mediano plazo, aun en la ausencia de un proceso formal de planificación a nivel macro. Esta búsqueda de terreno en común, que idealmente debe realizarse sin la obstrucción de agendas políticas o pugnas de poder, constituye el primer paso para integrar plan y presupuesto.

El segundo paso es mucho más práctico. Incluso con los incentivos correctamente alineados, de qué manera se puede convencer a un *presupuestario* de que un programa está adecuadamente estructurado y costado, y, asimismo, cómo se persuade a un *planificador* de que se someta al rigor del análisis presupuestal.

Una posibilidad es estableciendo instrumentos técnicos de uso obligatorio. Dos ejemplos claros son los marcos presupuestales de mediano plazo y las metodologías de marco lógico. Por un lado, la autoridad presupuestaria debería ofrecer marcos de gasto a las entidades sectoriales que establezcan algún grado de previsibilidad presupuestaria en el mediano plazo; de tal manera, se internaliza el concepto de la restricción presupuestaria y se facilita el diseño táctico en respuesta a las estrategias sectoriales. Por otro lado, los gerentes de programas deberían sustentar sus planes de trabajo en base a un marco lógico que demuestre coherencia vertical entre objetivos, componentes, actividades, insumos y costos. De esta manera, con avances metodológicos graduales se lograría cerrar más la brecha entre plan y presupuesto.

La situación de los sistemas de planificación en América Latina y el Caribe ha sido diagnosticada por el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), utilizando la herramienta de evaluación PRODEV (PET, por su sigla en inglés) en base a seis criterios: la existencia de un plan de gobierno, la consistencia de ese plan, la articulación de los planes con los programas y el presupuesto, la articulación entre el corto y mediano plazos, la participación del Poder Legislativo y la participación de la sociedad civil. El cuadro 10.2 indica el puntaje obtenido por la región, donde el mínimo es cero (ningún desarrollo) y el máximo, cinco (desarrollo completo).

Se puede observar que la existencia de planes de gobierno consistentes es una característica bastante común en los países de la región, en tanto que la

CUADRO 10.2

INDICADORES DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SEGÚN GRUPO DE PAÍSES

Indicadores de planificación estratégica	Promedio	Grado de desarrollo de GPRD		
		Avanzado	Medio	Bajo
Existencia del plan de gobierno	2,9	4,0	2,8	2,2
Consistencia del plan de gobierno	2,8	4,1	2,8	1,5
Articulación plan – programas – presupuesto	2,4	3,6	2,5	1,5
Articulación mediano y corto plazos	1,8	2,8	2,0	0,2
Participación del Poder Legislativo	1,1	2,9	0,5	1,4
Participación de la sociedad civil	2,3	3,4	2,1	1,9
Total	2,4	3,5	2,3	1,6

Fuente: García López y García Moreno (2010). (Para un análisis más exhaustivo de estos indicadores, véase el documento completo en http://www.iadb.org/document.cfm?id=37544980&pubDetail=1&wt_docType=Books&wt_docnum=37544980&wt_language=en&wt_department=IFD/ICS&lang=en.)

GPRD: gestión para resultados de desarrollo.

articulación de los planes, programas y presupuesto también tiene un puntaje relativamente alto. Sin embargo, lograr articular visiones de mediano y largo plazo con las realidades del corto plazo, incluyendo el presupuesto anual, parece ser un área donde aún hay mucho por recorrer. En cuanto al grado de participación en los procesos de planificación, parecería que existen mecanismos más efectivos de vinculación con la sociedad civil que con los Poderes Legislativos. Aunque un rol más activo de los congresos es deseable, hay que apreciar que se está realizando un esfuerzo para involucrar a actores no gubernamentales, incluso en los países que presentan un desarrollo de gestión por resultados medio y bajo. Estos datos sobre los países participantes en el estudio sirven para identificar focos críticos de acción que se relacionan con la aplicación práctica de los planes y la legitimidad del proceso mismo de planificación.

América Latina está resurgiendo de una ruptura con la ortodoxia planificadora a la que siguió un período de abandono prácticamente total de visiones de desarrollo de largo plazo. En la región parecería gestarse un enfoque prometedora que combina perspectivas de largo plazo realistas y consistentes con una visión moderna del Estado y la gestión pública. El éxito de este proceso, medido por la efectividad de las políticas públicas dentro de un marco de sostenibilidad presupuestaria, ambiental y social, depende de la continua innovación para ir cerrando las brechas que aún persisten. Este proceso innovador debe siempre tener como referente algunas características deseables en un buen sistema de planificación:

- Responder acertadamente a las aspiraciones de desarrollo de la sociedad.
- Vincular visión de largo, mediano y corto plazos.
- Identificar prioridades y permitir hacer *trade-offs*.
- Ser realista presupuestaria y técnicamente.
- Asignar responsabilidades claras para su implementación.
- Ser traducible en políticas, programas, proyectos y otras acciones concretas.
- Ser medible y evaluable mediante indicadores objetivos.
- Tener coherencia vertical y relaciones causales demostradas.
- Ser legítima como resultado de un proceso inclusivo y participativo.

Fortaleciendo la relación entre planificación, presupuesto y resultados

Como se mencionó anteriormente, la relación entre el *planificador* y el *presupuestario* puede ser tensa y eventualmente derivar en el dominio de uno sobre el otro en lugar de establecer una relación constructiva.

Sin un proceso presupuestario que pueda acoger las prioridades de política pública, estas quedan en buenas intenciones; asimismo, un sistema de presupuesto no puede aspirar a informarse en base a desempeño sin la identificación de metas y resultados esperados que aporta el proceso planificador. Por eso, para lograr el vínculo entre ambos, se necesitan arreglos institucionales explícitos e integradores, e instrumentos técnicos de uso obligatorio que logren traducir, de una manera transparente y metodológica, los resultados esperados en requerimientos financieros.

Para comenzar, es útil identificar algunos elementos clave del proceso *macro* y establecer responsabilidades entre los sistemas de planificación y presupuesto. Por un lado, la vinculación entre los impactos deseados (por ejemplo, la disminución de analfabetismo) y los productos necesarios identificados en tiempo y espacio para lograr ese impacto (como ser el número de profesores contratados, escuelas nuevas o remodeladas, material didáctico, desayunos escolares, etc.) es responsabilidad del sistema de planificación. Solamente mediante la visión integral de las funciones de producción y el conocimiento sectorial concreto se pueden identificar y cuantificar los productos necesarios para lograr el impacto que busca la política pública, reconociendo siempre condicionantes externos relevantes. Esta visión puede, además, identificar las áreas de sinergia entre programas y políticas donde se requiere mayor coordinación.

El paso siguiente del proceso es traducir los productos esperados en requerimientos financieros. En esta instancia el sistema presupuestario asume la

CUADRO 10.3**MATRIZ DE MARCO LÓGICO**

	Descripción	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Metas				
Productos				
Insumos				
Costos				

Fuente: Elaboración propia.

responsabilidad de traducir productos en presupuesto.² Para ello, la experiencia basada en métricas de costo estándar o en el desempeño de programas relacionados es útil a fin de cuantificar los recursos necesarios. Este ejercicio debería llevarse a cabo dando espacio a que los planificadores reajusten sus marcos lógicos de acuerdo a restricciones fiscales, pero evitando cortes arbitrarios sin ajustar el marco lógico que sin duda pondrían en peligro la integridad vertical de la política pública.

De lo anterior se deriva que un marco lógico es un instrumento clave para asegurar la vinculación entre el plan y el presupuesto. Hay variaciones sobre cómo estructurarlo, pero un modelo típico de marco lógico es una matriz cuatro por cuatro como la del cuadro 10.3.

La consistencia vertical entre metas y productos debe ser garantizada por los sistemas de planificación, tanto a nivel gubernamental como sectorial e institucional. Asegurar que los insumos y los productos estén adecuadamente definidos debe incluir las perspectivas planificadora (efectividad) y presupuestal (eficiencia). Finalmente, el costeo de insumos corresponde a la lógica presupuestal en base a un costeo estándar o referencial.

CONTABILIDAD Y CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Las diferentes dimensiones de la contabilidad fiscal

Se acepta frecuentemente que la contabilidad es un elemento esencial para la operación de cualquier sistema de gestión, sobre todo para implementar reformas en el presupuesto. La información sobre resultados solo cubre una de las

² Por sistema presupuestario no se entiende necesariamente la Dirección de Presupuesto sino que puede referirse a los especialistas presupuestarios de los ministerios o entidades sectoriales que operan bajo el marco normativo.

dimensiones de los requerimientos para el análisis presupuestario ya que la otra debe venir de una adecuada contabilidad financiera o fiscal. Sin embargo, el concepto de contabilidad fiscal ha perdido claridad debido a la proliferación de instrumentos para fines específicos, los cuales se incluyen bajo el mismo concepto amplio y cada vez más difuso. El punto de partida tiene que ser una comprensión clara de lo que es contabilidad (*accounting*) y diferenciarla del reporte (*reporting*).

La contabilidad fiscal es un concepto concreto, estandarizado y normado para el registro sistemático de las transacciones a que da lugar la ejecución del presupuesto. Se usa con fines de fiscalización administrativa corriente y también puede emplearse para medir los resultados de la gestión administrativa.³ Este proceso debe adecuarse a los requerimientos de la normativa nacional para fines de auditoría, fiscalización o tributación. El Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSASB, por su sigla en inglés) ha desarrollado estándares de carácter internacional que están siendo adoptados por gobiernos alrededor del mundo y que deberían integrarse a las normas contables nacionales.⁴

Usualmente, hay dos formas generales de realizar la contabilidad fiscal: en base a caja y en base devengado. El sistema de caja se basa en los movimientos de dinero y en él se registran las transacciones de acuerdo a los flujos de efectivo. Este sistema se afianzó en el sector público por ser considerado el de más fácil verificación, debido a que se pueden contrastar todas las transacciones con la salida (o entrada) física de dinero. Por su parte, el sistema devengado abarca un número mayor de transacciones ya que no se limita a las que constituyen movimientos de efectivo. Incluye aspectos como inventarios, depreciación, intereses por pagar, entre otros. Además, este sistema va acompañado de reportes de flujo de efectivo, por lo que abarca todas las características del sistema de caja con elementos adicionales de información.

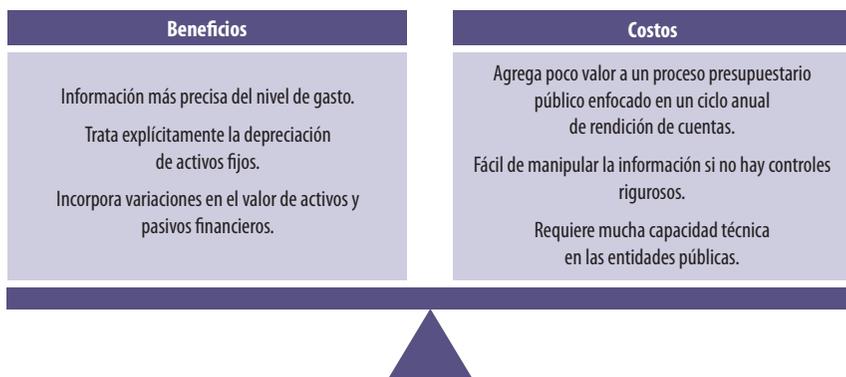
La comunidad internacional ha impulsado enérgicamente la aplicación de la contabilidad en base devengado en el sector público. Por ejemplo, la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por su sigla en inglés) está desarrollando un conjunto completo de normas contables en base devengado para aplicar en el sector público. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) publicó su *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas* en 2001 adoptando una base devengado. La motivación principal detrás de este movimiento es la presunción de que una contabilidad en base devengado representa mucho más fielmente la realidad

³ Esta definición de contabilidad fiscal es de uso común en la región. Véase, por ejemplo, el glosario del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas de México (www.indetec.gob.mx).

⁴ Para más información sobre este tema, véase www.ipsasb.org.

GRÁFICO 10.1

COSTOS Y BENEFICIOS DE UN SISTEMA DE BASE DEVENGADO



Fuente: Boothe (2007) (adaptación).

económica de las entidades correspondientes al incorporar no solamente el registro de los movimientos de caja, sino los eventos que causan una afectación de recursos, incluyendo la depreciación de los activos fijos como un gasto real y observable.⁵

No obstante lo anterior, muchos países continúan utilizando contabilidad de caja en el sector público, ya sea por razones de costumbre, simplicidad o por los costos de la migración hacia un sistema de base devengado. Asimismo, hay países que si bien han adoptado los principios y las clasificaciones de un sistema de contabilidad en base devengado (o sus modificaciones), no cuentan con todas las herramientas necesarias para aplicarlos. Así, por ejemplo, algunos países que han adoptado formalmente los estándares del FMI o la Oficina Estadística de la Comisión Europea (Eurostat), también incurren en compromisos no registrados como la deuda con proveedores.

Por último, algunos países con trayectoria en contabilidad en base devengado están analizando la posibilidad de volver a mecanismos más simples y mejor alineados con la gobernabilidad política del presupuesto. Una de las grandes preguntas en este sentido es si el beneficio que deriva un esquema devengado es mayor a los costos de implementarlo (gráfico 10.1). Resulta innegable que para una empresa privada contar con una contabilidad totalmente alineada con los hechos económicos y la verdadera situación patrimonial es esencial para el cálculo

⁵ Una discusión interesante sobre este tema se presenta en Boothe (2007).

de ganancias o el valor de las acciones; sin embargo, en el sector público es menos obvio el uso práctico que se puede dar a este tipo de información.

Ciertos aspectos de la contabilidad en base devengado que se veían como beneficios resultaron ser más problemáticos de lo esperado. La aprobación de un presupuesto en base devengado implica, por ejemplo, que las apropiaciones que realice la Legislatura incluyan la depreciación de los activos; en otras palabras, debe reflejar fielmente esa depreciación en el año fiscal correspondiente como la apropiación de gasto. En términos generales, la contabilidad en base devengado debe venir junto a un presupuesto devengado para que se puedan realizar comparaciones y mantener revisiones apropiadas del cumplimiento presupuestario. Esto requiere transformaciones en la mentalidad de los administradores que pueden inicialmente rehusarse a considerar la depreciación de activos como parte de su gasto presupuestado (Jones, 2007).

Por ejemplo, hasta hace poco tiempo en Australia la aprobación del presupuesto de inversión requería dos elementos paralelos: una partida para la depreciación, que podía acumularse año tras año hasta que la entidad requiera hacer el gasto en sí; y un elemento de *subsidio* para cuando las partidas no fueran suficientes para llegar a un valor de reposición. La realidad es que pocos parlamentarios entendían y confiaban en este sistema ya que los esquemas de rendición de cuentas a los que están habituados en el sector público se vinculan más con gastos concretos y observables que pueden ser fácilmente auditados al final de la gestión. Algo similar sucede con los activos al aparecer la depreciación como un efecto difícil de palpar físicamente. A la luz de esto, Australia se encuentra en pleno proceso de reversión a un esquema mucho menos ortodoxo de contabilidad en base devengado.⁶

Contabilidad y reportes fiscales

En contraste con la contabilidad fiscal, el concepto de reporte es mucho más amplio y se refiere a la producción de información financiera que pueda basarse en la contabilidad fiscal pero que responde a un requerimiento analítico particular o a la necesidad de contar con una base de información conceptualmente uniforme para realizar comparaciones internacionales. En esencia, todo lo que no está normado como parte de la contabilidad fiscal en un país cae bajo este concepto; sin embargo, algunos de estos elementos pueden ser parte de la norma contable en algunos países y no en otros.

⁶ Para más datos, véase Robinson (2010).

Una derivación directa de la contabilidad fiscal fundamentalmente de reporte es la contabilidad presupuestaria. En su forma más simple, la contabilidad presupuestaria es un estado de ingresos y gastos en base a caja que responde a una clasificación por objeto del ingreso y el gasto. Los estados de ejecución del presupuesto pueden incorporar información institucional, programática, sectorial/funcional, geográfica, entre otras, dependiendo de la forma en que se estructuró el presupuesto y se registró su ejecución. La contabilidad presupuestaria puede transformar un reporte basado en la clasificación por objeto del gasto en una clasificación económica, la cual permite distinguir entre ingresos y gastos corrientes de ingresos y gastos de capital y sirve como insumo para construir la cuenta ahorro-inversión-financiamiento.

En muchos países de América Latina se aplica un tipo de contabilidad presupuestaria que incorpora elementos de devengado. Muchos de los sistemas de control presupuestal se basan en el control y registro del gasto en tres momentos: el compromiso, el devengado y el pago. El compromiso se basa en proyecciones de necesidad de gasto que generalmente conllevan alguna obligación contractual o reflejan gastos habituales y previsible. Aunque generalmente no tiene un efecto contable, el registro de compromiso sirve para realizar proyecciones financieras y facilitar la programación de caja. El registro de devengado se realiza en el momento en que el bien o servicio ha sido recibido y, por ende, se ha generado una obligación financiera más o menos ineludible, por lo que este registro conlleva efectos contables. El registro del pago se realiza en el momento de realizar el pago, en algunos casos cuando se emite la orden de pago y en otros cuando se emite el pago en sí, ya sea de manera física o electrónica. Este sistema de registro del gasto en tres momentos es sumamente útil para la gestión financiera ya que permite programar la tesorería, registrar el ingreso o suministro de bienes o servicios cuando se realizan y calcular las cuentas por pagar. Sin embargo, no es realmente una contabilidad por devengado porque no constituye un esquema contable que refleje la situación patrimonial de la entidad respectiva.

Algunas de las clasificaciones utilizadas para la contabilidad presupuestaria también tienen referentes internacionales. Por ejemplo, la Clasificación de Funciones de Gobierno (COFOG, por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas define diez funciones básicas que son utilizadas frecuentemente como plataforma para estructurar los presupuestos públicos, aunque no siempre de manera uniforme.⁷ Por ejemplo, la clasificación funcional que se aplica en Colombia incluye las

⁷ Para más detalles sobre estas funciones, véase <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Top=1&Lg=3>.

10 funciones de COFOG pero agrega una adicional, la de Infraestructura básica, producción y prestación de servicios. En Argentina se utilizan solamente cinco funciones con un nivel mayor de agregación; en Uruguay se maneja una clasificación funcional mucho más detallada basada en 17 “áreas programáticas”, y en Perú las funciones presupuestarias son 25. También hay variación en la fuerza legal de las clasificaciones funcionales. En algunos países, como Argentina, el presupuesto que aprueba el Poder Legislativo incluye una clasificación funcional del gasto, mientras que en muchos otros, como Perú o Chile, no es parte de la Ley Anual de Presupuesto.

La metodología de presupuesto por programas (PPP), aplicada ampliamente dentro y fuera de la región desde los años sesenta, trae consigo una dimensión adicional a la contabilidad presupuestaria que facilita vincular el presupuesto con la planificación, permite una evaluación presupuestaria más sustantiva y contribuye a establecer una distinción clara entre gastos corrientes y gastos de capital.⁸ En el fondo, y como se discutirá más adelante, una estructura programática del presupuesto bien diseñada e implementada no se opone al PPRD, sino que puede proporcionar una base sólida para un presupuesto por resultados, ya que la medición de resultados a nivel de cada categoría programática es un elemento esencial del PPP junto con la evaluación y retroalimentación continua.

Contabilidad presupuestaria, insumos y resultados

El PPRD pone mucho énfasis en incorporar información sobre el desempeño en las decisiones presupuestarias, pero siempre bajo el entendido de que esta información complementa muchas otras y no las sustituye. Una buena discusión sobre el presupuesto debe incorporar además de la información de desempeño, los niveles de gasto históricos de las entidades a nivel desagregado, de manera que se puedan construir parámetros de análisis y bases de comparación de costos. En las últimas décadas se ha dado una discusión muy activa en torno a la contabilidad de este gasto con base devengado y si se trata de un elemento indispensable para la implementación de un PPRD.⁹

Además de las discusiones sobre la viabilidad en base devengado en el sector público, es importante preguntarse en qué medida esta es necesaria para el

⁸ Un referente clásico en la región es Matus et al. (1979) que desarrolla el concepto detrás de las diversas categorías programáticas.

⁹ Algunos libros que discuten este tipo de temas son García López y García Moreno (2010), Polackova Brix y Schick (2002) y Shah (2007).

presupuesto por resultados. Está claro que un elemento útil para la discusión del presupuesto orientado a resultados (POR) es la buena información sobre los costos de la política pública pero no es posible conocer los costos completos solamente en base a caja ya que estos incluyen también el uso de activos fijos.

Es razonable pensar que una contabilidad de costos que sea confiable y precisa permitiría simplemente multiplicar el costo de un producto o servicio por las unidades a producir o entregar, lo cual se traduciría automáticamente en un presupuesto. Sin embargo, en la realidad esto no es viable. Para lograrlo no solamente se requeriría una aplicación ortodoxa de la contabilidad por devengado como la que está abandonando Australia, sino que se asumiría una flexibilidad absoluta de los factores de producción que no es realista, mucho menos en el sector público. Una buena aplicación del PPRD incorpora información de desempeño *al margen* y en conjunto con otros muchos criterios financieros, administrativos y organizacionales; es decir, no es una fórmula directa. En este sentido y pensando en la filosofía de PPRD que se desarrolla en este libro, la contabilidad por devengado no es indispensable, mucho menos en su versión más ortodoxa.¹⁰

Presupuesto por programas y presupuesto por resultados

Desde hace varias décadas, la técnica de presupuesto por programas ha sido promovida en la región como un instrumento clave para la modernización del sector público y, más específicamente, para asegurar la vinculación entre la planificación y el presupuesto (véase el capítulo 2). Es importante entender que el presupuesto por programas no consiste simplemente en agregar una clasificación más al presupuesto; se trata de una técnica que involucra también la alineación de la estructura presupuestal con la planificación, la definición de indicadores de desempeño para cada categoría programática (programa, subprograma, actividad, proyecto), el monitoreo y evaluación, y la retroalimentación de las evaluaciones y la formulación. En un entorno con incentivos al desempeño y devolución de competencias, se contaría con todos los elementos para un presupuesto basado en resultados.

A pesar de que muchos de los países de la región cuentan con presupuestos estructurados en base a programas o categorías equivalentes, son pocos los casos que han logrado cerrar el ciclo de formulación de programas con buenos indicadores de producto, adecuadamente monitoreados y evaluados, y que se

¹⁰ Sin embargo, debe notarse que un buen presupuesto requiere buena planificación y la buena planificación precisa información confiable sobre la situación de los activos fijos, por ejemplo.

alimentan del desempeño del período anterior. Una de las dificultades principales de implementar el ciclo completo de PPP es que se lo considera una reforma profunda y pesada que debe llevarse a cabo en un período relativamente corto de tiempo, ya que todos sus elementos deben operar simultáneamente o el ejercicio pierde credibilidad. Por un lado, la aplicación ortodoxa de un PPP abarca la totalidad del gasto reflejado en el presupuesto público, para lo cual es necesaria la identificación de procesos productivos (o “redes de acciones presupuestarias”) en el interior de todas las instituciones y en línea con la planificación. Por otro, la existencia de categorías programáticas no tiene sentido sin la correcta identificación de las metas de producción esperadas para cada una de ellas, lo que de por sí es complicado en entornos que operaron por mucho tiempo sin una cultura de medición de resultados, y sin la capacidad de monitoreo y evaluación para medir los resultados, conocer los avances en la implementación de políticas públicas y retroalimentar la formulación presupuestal. En esencia, todo debe entrar *en línea* prácticamente al mismo tiempo para que el proceso tenga credibilidad, de lo contrario se vuelve un ejercicio burocrático sin mucha utilidad práctica.

Sin embargo, países que han implementado mecanismos de evaluación sistemática del gasto, como Chile, ven la utilidad de aplicar la clasificación programática en ciertas áreas del presupuesto. En años recientes, la Dirección de Presupuestos de Chile ha introducido categorías programáticas en un presupuesto que ha sido tradicionalmente de estructura institucional y de objeto del gasto. Por ejemplo, en el presupuesto de 2012, el Servicio Agrícola y Ganadero del Ministerio de Agricultura incorporó ocho programas que abarcan desde la inspección agrícola hasta la protección medioambiental. Sin embargo, este proceso es aún incipiente ya que la Ley de Presupuestos no suministra información sobre el desempeño o resultados esperados de estos programas.

PRESUPUESTO Y RESULTADOS A NIVEL SUBNACIONAL

Por descentralización puede entenderse genéricamente cualquier proceso tendiente a reducir la concentración del poder político, la capacidad económica o las decisiones administrativas en un determinado agente o unidad territorial mediante su traslado o reasignación hacia entidades orgánica y funcionalmente diferenciadas (Marcel, 2010).

A partir de esta definición pueden identificarse tres tipos de descentralización: política, administrativa y fiscal (Braun y Grote, 2000). La descentralización política se refiere a la facultad de los habitantes de lugares específicos para elegir a sus propios gobernantes (desde alcaldes de ciudades hasta representantes barriales).

La administrativa alude al traspaso de responsabilidades y capacidades desde el gobierno central hacia los subnacionales. Por último, la fiscal se vincula con la capacidad de los gobiernos subnacionales de tomar decisiones y medidas independientes respecto de la recaudación y uso de fondos públicos.

Esta sección tiene como objetivo presentar un marco resumido de los aspectos más relevantes para los procesos de descentralización en América Latina. En primer lugar presenta un marco evolutivo de este proceso en la región. Luego se detallan los diferentes modelos a través de los cuales se pueden implementar procesos de descentralización. A continuación se presentan algunas alternativas de financiamiento para los gobiernos subnacionales. Por último, se exponen ciertas consecuencias que pueden acompañar los procesos de descentralización, las que incluyen impactos macroeconómicos y mejoras en la competitividad.

Descentralización en América Latina

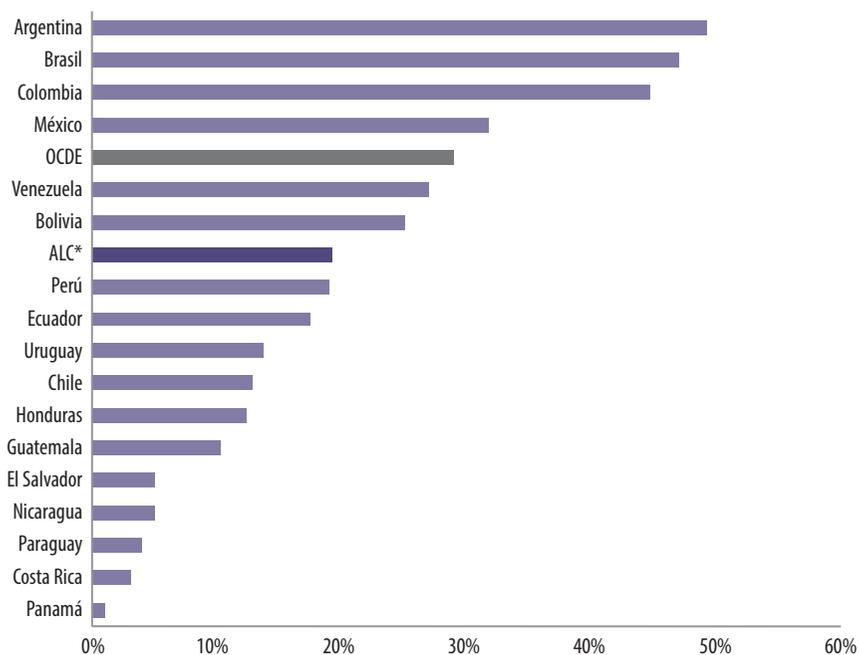
En las últimas décadas los países latinoamericanos han iniciado procesos de descentralización de ciertos bienes y servicios públicos con diferentes grados de profundización y avance, a través de la asignación de competencias para su prestación a los gobiernos subnacionales (estados, departamentos, provincias o municipios), las cuales han sido financiadas, en su gran mayoría, por transferencias de recursos desde el gobierno central. El objetivo de esta sección es describir los principales cambios ocurridos en esta política en los últimos años y, en particular, destacar la importancia de los gobiernos intermedios y locales en la ejecución del gasto público en América Latina.

Desde comienzos de los años ochenta, los diferentes países de América Latina y el Caribe iniciaron procesos de desconcentración, muchos de ellos inspirados por la transición democrática que se produjo en la región. Un primer elemento que se destaca es la descentralización política inicialmente mediante la elección de alcaldes municipales y luego, en menor grado, de los gobernantes de los niveles intermedios de gobiernos (Daughters y Harper, 2007). Solo siete países de la región contemplaban la elección popular de los gobernantes locales a comienzos de los años ochenta y en la mayoría de los Estados, los Poderes Ejecutivos municipales eran nombrados por el gobierno central. A finales de los noventa, en más de 20 naciones latinoamericanas existía la elección directa o indirecta de los alcaldes municipales.

El otro frente que ha experimentado una importante descentralización es el gasto público. Tomando un promedio de 17 países en América Latina y el Caribe, la proporción del gasto subnacional en el total nacional aumentó del 13,1% en 1985 al 19,3% en 2004. Sin embargo, este nivel es muy heterogéneo en la región. Mientras

GRÁFICO 10.2

PARTICIPACIÓN DEL GASTO SUBNACIONAL EN EL GASTO TOTAL NACIONAL, 2004



Fuente: Daughters y Harper (2007).

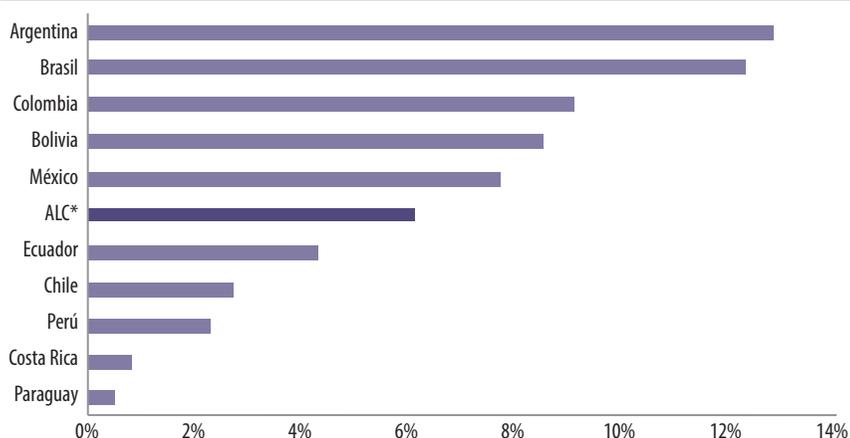
* ALC: América Latina y el Caribe.

que algunos países como Argentina, Brasil y Colombia tienen un indicador que supera el 40%, otros como Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Paraguay están por debajo del 5%. El promedio regional (19,3%) es inferior al promedio de los países de la OCDE (29,1%), aunque Argentina, Brasil, Colombia y México tienen una ejecución del gasto subnacional mayor al promedio de la OCDE (gráfico 10.2).

Contrariamente a los avances registrados en la descentralización del gasto, la recaudación de los ingresos tributarios sigue concentrada en los gobiernos nacionales. A partir de una muestra de siete países reportada por Wiesner (2008) se determinó que en promedio solamente el 12,9% de los ingresos tributarios de la región era recaudado por los gobiernos subnacionales en 2002. Este indicador se mantiene relativamente estable en los años analizados. Nuevamente se observan asimetrías entre los distintos países, pues mientras los gobiernos subnacionales de Brasil recaudaban el 31,4%, los de Argentina el 21% y los de Colombia el 16%, en Bolivia solo recaudaban el 5,9%, en Chile el 8,6%, en Ecuador el 4,5% y en México el 2,8%.

GRÁFICO 10.3

INGRESOS TOTALES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2004



Fuente: Estimaciones del autor en base a CEPAL (2007).

* ALC: América Latina y el Caribe.

Al revisar los ingresos totales de los gobiernos subnacionales como porcentaje del producto interno bruto (PIB), incluidos en el gráfico 10.3, se reafirman los escasos recursos de estos gobiernos, con un promedio del 6,1% del PIB, y se confirma el patrón heterogéneo en la región, pues hay países como Brasil y Argentina con un indicador cercano al 12% y otros como Chile, Costa Rica, Paraguay y Perú con menos del 3%.

Daughters y Harper (2007) muestran que los mayores niveles de descentralización fiscal se encuentran en Argentina, Brasil y Colombia. Hay un segundo grupo de países con un nivel medio de descentralización, conformado por Bolivia, Ecuador, México, Perú y Venezuela, cuyos gobiernos subnacionales en promedio pasaron de ejecutar el 17,5% del gasto en 1996, al 31,8% en 2004. Finalmente, existe un tercer grupo con un bajo grado de descentralización integrado por Uruguay, Chile, Honduras, Guatemala, El Salvador, Paraguay, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. La ejecución subnacional del gasto puede variar desde el 13% en Uruguay y Chile hasta entre el 1% y 3% en Panamá y Costa Rica. En términos generales, los países federales tienden a mostrar un mayor nivel de descentralización. Sin embargo, dentro del primer grupo sorprende la presencia de Colombia, un país con régimen unitario.

En cuanto a los sectores descentralizados, algunos han sido tradicionalmente manejados a nivel local, como la gestión de desechos sólidos, calles y transporte

urbano, servicio de acueducto y alcantarillado. Los procesos recientes de descentralización se han concentrado en educación y salud pública, en primer lugar, y luego en caminos interurbanos, vivienda, electricidad y servicios policiales. En estos sectores se ha dado un mayor aumento del gasto subnacional en los últimos años. En particular, los renglones líderes de la descentralización (salud y educación) han concentrado gran parte del crecimiento del gasto público social en la región. En efecto, la inversión en estos dos sectores representó el 52% del gasto social latinoamericano en 2006. Se debe destacar que en las últimas décadas se experimentó un crecimiento en el gasto social de los distintos países latinoamericanos. En este sentido, de acuerdo con la información disponible en la CEPAL para una muestra de 15 países en América Latina y el Caribe, el gasto público social pasó de representar el 10,9% del PIB en 1990 al 14,6% en 2006. Por lo tanto, los gobiernos locales tienen una amplia responsabilidad en la ejecución de la política social latinoamericana y en las mejoras en los niveles de bienestar de sus habitantes.

Modelos de descentralización¹¹

En este apartado se presentan dos modelos de descentralización. El primero, llamado agente-principal, se basa en una desagregación de los órganos del gobierno central para cubrir las necesidades más específicas de ciertos sectores geográficos de la población. El segundo, llamado elección pública local, consiste en el traslado de responsabilidades a entidades que cuenten con la participación de comunidades locales para satisfacer las necesidades de ese mismo sector. El cuadro 10.4 presenta las principales características de cada modelo.

El modelo de agente-principal mantiene un rol primario para el gobierno central (que actúa como principal) sobre los gobiernos subnacionales (agentes). El gobierno central debe implementar reglas, incentivos y mecanismos de supervisión para que los gobiernos subnacionales actúen de manera eficiente en la consecución de las metas y objetivos centrales. Un ejemplo de este modelo son los sistemas de educación, en los que el gobierno central toma decisiones que involucran el espectro nacional y los gobiernos subnacionales las ejecutan.

El modelo de elección pública local enfatiza que las comunidades locales conocen mejor sus necesidades y que por ese motivo pueden tomar acciones de manera más eficiente y directa. En este caso es necesario que el gobierno central confiera mayor independencia para que los gobiernos subnacionales puedan realizar las acciones necesarias. Un ejemplo es la regulación del espacio urbano, en el que los gobiernos subnacionales toman las decisiones con total independencia.

¹¹ Esta sección se desarrolla en base a Marcel (2010).

CUADRO 10.4

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS AGENTE-PRINCIPAL Y ELECCIÓN PÚBLICA LOCAL

	Agente-principal	Elección pública local
Marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Planes y programas nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Preferencias de la comunidad local.
Funciones pertinentes	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de las escuelas, consultorios de salud. • Inversiones con externalidades a nivel nacional. • Administración de programas y ejecución de proyectos sin economías de escala. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración del territorio. • Provisión de infraestructura de beneficio local y regional. • Provisión de servicios locales (alumbrado público, aseo).
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias condicionadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos de beneficio local. • Coparticipación tributaria. • Cobro por servicios. • Transferencias no condicionadas. • Endeudamiento.
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> • Fijación de metas. • Contratación en relaciones intergubernamentales (convenios de desempeño y de programación). • Evaluación del desempeño. • Incentivos económicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elección de autoridades. • Mecanismos de participación y democracia directa (cabildos, presupuestos participativos). • Rendición de cuentas. • Flexibilidad administrativa. • Reconocimiento.
	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de información, monitoreo y evaluación 	

Fuente: Marcel (2010).

Los gobiernos subnacionales pueden tener algunas funciones que se manejen de acuerdo a uno de los modelos y otras que se conduzcan según el otro modelo. Resulta indispensable que la distinción entre ambos esté clara para que las funciones, el financiamiento y los instrumentos se ajusten a las necesidades y promuevan la eficiencia en el gasto público.

Financiamiento de los gobiernos subnacionales

En la sección anterior se muestra que los métodos de financiamiento difieren según el modelo de descentralización (véase el cuadro 10.4). Así, cuando se utiliza el modelo de agente-principal el financiamiento proviene directamente del gobierno central y se utiliza para un propósito predefinido. En este apartado se discuten las diferentes medidas de financiamiento para una descentralización en base al

modelo de elección pública local. La información al respecto se basa en Ahmad y García-Escribano (2010).

Los gobiernos subnacionales pueden contribuir a la eficiencia en el gasto público al administrar los recursos en base a las preferencias y necesidades específicas de la población a la que atiende. Sin embargo, difícilmente podrán atender las preferencias de la población local si su única fuente de financiamiento son las transferencias con objetivos predeterminados enviadas por el gobierno central. Por esto, resulta indispensable que los gobiernos subnacionales cuenten con fuentes propias de financiamiento.

La principal característica que deben tener los ingresos propios de los gobiernos subnacionales es que puedan ser ajustables a las necesidades locales. En otras palabras, si se considera que cierta comunidad específica requiere fondos adicionales, el gobierno subnacional debe poder alterar la tasa impositiva de los impuestos que recauda.

En la práctica, contar con el marco legal para recaudar ingresos propios no es suficiente para asegurar que estos serán efectivamente recaudados. Muchos gobiernos subnacionales no tienen la capacidad técnica o los incentivos apropiados para hacerlo. La falta de incentivos puede solucionarse introduciendo mayor claridad en las funciones de cada nivel de gobierno. De esta forma, si la población entiende que, por ejemplo, la educación es responsabilidad del gobierno subnacional, este tendrá un mayor incentivo y responsabilidad para atender las necesidades de ese sector. No solo los incentivos aumentan, sino que la rendición de cuentas será más precisa si existe claridad en la división de funciones. La falta de claridad en la capacidad técnica puede ser más difícil de solucionar, especialmente en comunidades pequeñas. Por ese motivo, se necesitan fuentes adicionales que permitan fomentar la eficiencia y sirvan como medio de financiamiento para los gobiernos subnacionales.

La capacidad de endeudamiento es una alternativa viable para los gobiernos subnacionales. Sin embargo, este elemento debe estar apropiadamente regulado para evitar que el endeudamiento excesivo comprometa el futuro del gobierno local. Hay dos factores que ponen en riesgo los incentivos para no endeudarse por encima de lo recomendable: la posibilidad de utilizar el dinero y dejarle la cuenta a la próxima administración, y la expectativa de que el gobierno nacional se encargará de solucionar algún problema de endeudamiento a nivel subnacional. Por estas razones, resulta indispensable que este recurso esté adecuadamente regulado.

Por último, la implementación de sistemas de unidad de caja y de integración de sistemas contables (véase la sección "Contabilidad y reportes fiscales" en este capítulo) puede mejorar las posibilidades de financiamiento para los gobiernos subnacionales.

Presupuestos y resultados en el nivel subnacional

Las secciones anteriores han ayudado a entender las diferencias que existen entre los gobiernos centrales y los subnacionales tanto en la naturaleza de su gestión como en su estructura de financiamiento. Estas divergencias sugieren que la gestión programática y financiera subnacional no es simplemente una versión en menor escala de lo que se hace a nivel nacional. Esto lleva a preguntarse qué significa vincular presupuesto y desempeño o resultados en el nivel subnacional.

Para responder a esto resulta útil la distinción entre elección pública local y relación agente-principal pues ambos modelos reflejan una racionalidad institucional y vinculaciones con otros actores muy diferentes. En efecto, de acuerdo con este análisis, en la relación agente-principal los gobiernos locales deben responder a las orientaciones y objetivos de las autoridades nacionales con un eficiente uso de los recursos recibidos de ellas, mientras que en el segundo el vínculo con la comunidad y la capacidad para responder con agilidad y responsabilidad a sus prioridades parece central. Esto da pie a dos aplicaciones diferentes del concepto de presupuesto basado en desempeño (PBD) a nivel local.

Para las funciones que responden a una lógica de agente-principal, la responsabilidad primordial de los gobiernos subnacionales es cumplir con las metas y objetivos fijados por el mandante, es decir, el gobierno central. En principio, si la relación agente-principal está bien estructurada, la autoridad correspondiente del gobierno central (educación, salud, etc.) debe ser capaz de fijar metas expresadas en términos de resultados esperados de la gestión del agente y establecer los mecanismos de orientación, información y supervisión necesarios para asegurar su cumplimiento. Estas metas pueden ampliarse a los procesos requeridos para obtener los resultados cuando existen obligaciones del mandante a este respecto. En el caso de la administración educativa, por ejemplo, existirán regulaciones para la admisión, evaluación y promoción de los alumnos, así como estructuras curriculares, al menos indicativas, de cómo alcanzar ciertos aprendizajes o desarrollo de habilidades cognitivas en los alumnos. Del mismo modo, la administración de la salud se apoya en protocolos médicos sobre cómo tratar determinadas patologías y en ciertos estándares de calificación y competencias del personal médico y paramédico.

La existencia de ciertos estándares de servicio y resultado originados por el principal no impide que los gobiernos subnacionales desarrollen algunos indicadores y metas complementarias en ámbitos propios de su gestión (por ejemplo, la participación de los padres en la educación, relaciones con la comunidad, calidad del servicio prestado en centros asistenciales). Sin embargo, estos no pueden reemplazar las metas y estándares propios de las funciones que son delegadas por

el gobierno central. Incluso puede argumentarse que las autoridades y funcionarios locales no pueden sustituir ni compensar metas y estándares ausentes o mal formulados desde el nivel central.

Dado que en un buen sistema de relaciones agente-principal el grueso de los recursos para administrar las funciones delegadas debería expresarse en la forma de transferencias, un sistema de PPRD para estas funciones debería venir parcialmente estructurado desde el diseño mismo de esas transferencias. Un buen ejemplo son los sistemas de transferencias automáticas basadas en fórmulas, como los pagos asociados a diagnóstico en salud o los sistemas de transferencias para atención de alumnos en escuelas privadas o concesionadas al sector privado.

En el caso de funciones que responden a la lógica de elección pública local, por otro lado, la eficiencia de la acción de los gobiernos subnacionales se vincula con su capacidad para escuchar a la comunidad local, traducir sus necesidades y prioridades a la asignación de recursos y entregar los servicios que esta requiere de acuerdo a las metas y estándares comprometidos, considerando la disponibilidad de recursos existentes. Para lograr esto existen varias alternativas de consulta y retroalimentación desde la comunidad; la más directa corresponde a los llamados “presupuestos participativos”, en los cuales la asignación de recursos se realiza respondiendo directamente a las demandas de la comunidad que se expresan a través de mecanismos de consulta.

Los presupuestos participativos han sido descritos por el Banco Mundial como un enfoque de democracia directa aplicado a la presupuestación, que permite ofrecerle a los individuos la oportunidad de “deliberar, debatir e influenciar la asignación de recursos públicos” (Shah, 2007). Los presupuestos participativos tienen su origen en experiencias desarrolladas en Brasil hace casi dos décadas, que se han ido extendiendo a todas las regiones del mundo, incluyendo países desarrollados, emergentes y de bajos ingresos. Para llevar adelante este tipo de propuestas, se han ido adoptando diversos mecanismos de información, consulta y decisión, los que se aplican casi en su totalidad a nivel de gobiernos subnacionales debido a la mayor capacidad de apropiación de los beneficios de los gastos en esos niveles de gobierno. Incluso, es posible argumentar que los presupuestos participativos son un mecanismo adecuado solo cuando la comunidad local se apropia de los beneficios del gasto e inversión pública y existe una relación muy próxima entre la ciudadanía y la autoridad local. Por el contrario, gastos e inversiones con grandes externalidades donde la consulta ciudadana compite con sistemas bien estructurados de democracia representativa pueden incentivar problemas de riesgo moral o debilitar las instituciones políticas.

Los presupuestos participativos se utilizan para el logro de resultados a nivel local en tanto reflejan directamente las expectativas y las demandas de la

comunidad. En buena medida puede argumentarse que la priorización de inversiones según las preferencias de una comunidad debidamente informada da cuenta de los primeros dos pilares del PPRD (información sobre desempeño y uso en la toma de decisiones). No obstante, aún requiere suficiente motivación por parte de la administración local para lograr los resultados esperados y las capacidades y flexibilidad necesaria para hacerlo. Posiblemente por esta razón, con el correr del tiempo los presupuestos participativos se han ido incorporando a sistemas más amplios de consulta y participación popular en la gestión pública y en sistemas de presupuestación abierta que abarcan temas de transparencia fiscal y rendición de cuentas, como la Open Budget Initiative del International Budget Partnership.¹²

Asimismo, debe considerarse que bajo cualquiera de los modelos que domine las funciones de los gobiernos subnacionales, estos tienden a estar más concentrados en la prestación directa de servicios a la ciudadanía. En efecto, diversas encuestas muestran que los servicios que con mayor frecuencia utiliza la población son provistos por los municipios, mientras que buena parte de la infraestructura urbana que utiliza la gran mayoría de la población es suministrada por municipios, gobiernos metropolitanos o estados. En estas circunstancias cualquier sistema de presupuesto vinculado a resultados en el nivel subnacional debería estar fuertemente orientado a la calidad de servicio e incluir un importante componente de retroalimentación directa de la ciudadanía a través de encuestas, consultas y quejas.

Por último, los gobiernos subnacionales ofrecen una cuarta característica relevante al momento de diseñar sistemas de presupuestos vinculados a resultados: la existencia de un significativo número de entidades que realizan funciones similares, lo que permite comparar el desempeño de cada una de ellas. En efecto, los estados y municipios tienen en sus pares comparadores directos, lo que permite producir cuadros con indicadores comparativos, *rankings*, agrupaciones, estudios de punto de referencia (*benchmarking*) e identificación de buenas prácticas, que son más difíciles de organizar entre países. Estas comparaciones pueden ser realizadas por los propios gobiernos subnacionales, el gobierno central, entidades independientes y los propios ciudadanos al momento de decidir dónde vivir o instalar un negocio.

De esta manera, aunque la estructuración de sistemas de PPRD a nivel subnacional dista de ser una versión a menor escala de los sistemas nacionales y cuenta en muchos casos con menores capacidades administrativas, la proximidad con la

¹² Para más información al respecto, véanse <http://internationalbudget.org/what-we-do/major-ibp-initiatives/open-budget-initiative> e International Budget Partnership (2010).

ciudadanía, la administración de programas mandados desde el nivel central y la existencia de numerosas entidades con funciones similares ofrecen múltiples alternativas para medir y evaluar el desempeño. La cuestión clave es diferenciar con claridad la racionalidad que domina los diversos programas, aplicar un marco de generación y uso de la información apropiada e incorporar —nuevamente— dicha información a la toma de decisiones. En oposición a los complejos procesos que muchas veces caracterizan a la administración central, a nivel subnacional esta vinculación puede llegar a ser muy directa como en los sistemas de presupuestos participativos.

CONCLUSIONES

En este capítulo se analizó la relación entre el concepto de presupuestos para el logro de resultados de desarrollo con otros elementos de la gestión pública. En particular, se destacó la importancia del sistema de planificación como el elemento orientador de las políticas públicas que serán implementadas a través del PPRD. La planificación en América Latina se encuentra en un proceso de renacimiento, tras un virtual abandono durante las crisis fiscales y los subsecuentes ajustes estructurales de la década de 1980. En este sentido, se produjo un resurgimiento de visiones de desarrollo de largo plazo, pero distintas a las de las décadas de 1970 y 1980, ya que las actuales son mucho más pragmáticas y en gran medida aplican buenas prácticas de planificación y procesos participativos. También se van consolidando instrumentos de planificación de mediano plazo en línea con los períodos de gobierno, inclusive con rango de ley.

Sin embargo, este resurgimiento de la planificación no está siendo acompañado por desarrollos paralelos en la vinculación de los planes y los presupuestos. Las esferas *presupuestaria* y *planificadora* rara vez operan de manera integrada y armónica, debido a desequilibrios en sus poderes políticos o a la inexistencia de instrumentos técnicos que faciliten esta integración. La economía política de las instituciones planificadoras y presupuestarias es complicada por naturaleza, pero se pueden introducir instrumentos técnicos, como la metodología de marco lógico o un marco presupuestal de mediano plazo, que sirvan de base para integrar mejor los planes con el presupuesto.

Otro elemento relevante para el PPRD es el entorno contable en el cual se desarrolla. Existe una tendencia internacional hacia la adopción de la contabilidad basada en devengado, ya sea por iniciativa propia de algunos países desarrollados o por su incorporación en la metodología estandarizada de estadísticas fiscales. En cualquier caso, la adopción de la contabilidad en base devengado es complicada

y costosa, y sus beneficios para la gobernanza y rendición de cuentas en el sector público no han sido plenamente demostrados. De hecho, algunos países desarrollados como Australia están simplificando sus modelos de contabilidad en línea con la realidad de sus procesos políticos.

Es destacable también el avance que ha tenido la región en cuanto a la implementación de presupuestos por programas. Un buen PPP no se opone a un PPRD sino que puede ser una base sólida para lograr el salto de gestión por productos a la gestión por resultados. Sin embargo, la experiencia en la región ha demostrado que la implementación del PPP suele ser compleja y difícil, mientras que la aplicación de los componentes básicos del PPRD que se describen en este libro puede hacerse en ausencia de un PPP. Algunos países como Chile han implementado elementos del PPRD sin necesidad de un presupuesto totalmente programático.

Es imposible cubrir el avance en PPRD sin discutir lo que sucede a nivel subnacional. La corriente descentralizadora que vivió la región en las últimas décadas ha generado mayores demandas para la provisión de servicios a nivel local, donde se pueden experimentar mecanismos de presupuesto participativo con mayor éxito. Fundamentalmente, el modelo de la descentralización plantea una diferencia clara según el modelo de PPRD que se pueda aplicar. Bajo un esquema agente-principal, el gobernante local tendrá menos grados de libertad, tanto fiscales como políticos, mientras que en un esquema de elección directa la línea de rendición de cuentas está claramente definida hacia la población. Ciertamente el ámbito para desarrollar un PPRD difiere entre estos dos posibles escenarios.

Estrategias de implementación

INTRODUCCIÓN

El último capítulo de este libro está dedicado a la implementación de sistemas de presupuestos para el logro de resultados de desarrollo (PPRD). Se analizan temas relacionados directamente con la puesta en práctica de estos sistemas en América Latina, para lo cual se combinan un resumen de los aspectos fundamentales desarrollados en capítulos anteriores y temas adicionales que sirven como herramientas para una implementación exitosa.

En primer lugar, se presenta un marco pragmático para vincular los diferentes actores involucrados en el proceso presupuestario, que se denomina análisis de *stakeholders*.¹ En segundo lugar, se presenta un resumen y se destacan los factores fundamentales para la implementación de los cuatro pilares del PPRD. Luego, se hace un recuento de algunos de los obstáculos para su puesta en práctica y se proporciona información sobre ciertas condiciones recomendadas para su implementación exitosa. Por último, se analizan las diferentes opciones que existen en el momento de decidir la secuencia y gradualidad de reformas para la puesta en funcionamiento del PPRD.

¹ Se utiliza la palabra *stakeholder* porque no existe una equivalencia en español que capture tan precisamente el concepto ya que las expresiones *parte interesada* o *partícipe*, como suele traducirse el término inglés, no reflejan del todo el carácter bidireccional de corresponsabilidad que manifiesta la forma inglesa.

ANÁLISIS DE STAKEHOLDERS

Un factor que dificulta la definición de un proceso estandarizado para promover las reformas asociadas con la gestión por resultados es la variedad de contextos institucionales en los que se encuentran los países. En algunos casos, los Ministerios de Finanzas o inclusive las Direcciones de Presupuesto tienen niveles tan altos de influencia y autoridad sobre los procesos de gestión que pueden fácilmente liderar e implementar gran parte de la agenda del PPRD. En este sentido, el caso de Chile es notable ya que allí la Dirección de Presupuestos (Dipres) es el referente para todo lo relacionado con el mejoramiento de la gestión pública. Sin embargo, si se analiza la realidad de la región, el caso de la Dipres parecería ser inusual debido a que en la mayoría de los países la responsabilidad no está tan centralizada y es necesario construir un consenso con una diversidad de entidades que influyen en las reformas relacionadas con el PPRD y están afectadas por ellas.

En esta sección se discutirá el proceso de análisis de *stakeholders* que debe preceder al inicio del diseño e implantación del PPRD y de cualquier reforma que busque un cambio de enfoque de los procesos que sustentan la gestión. El elemento básico de este ejercicio es permitir alinear los objetivos y aspiraciones de la reforma con las responsabilidades de las diversas entidades de la administración pública y de esa manera maximizar las probabilidades de un éxito sostenible. Por más básico que parezca este principio, es sorprendente la cantidad de experiencias recientes en las cuales la implementación del PPRD ha fracasado por la falta de alianzas estratégicas indispensables. Como ejemplo de este tipo de situaciones puede mencionarse el caso de un país de Europa del Este donde la oficina del Primer Ministro creó un despacho especial para implementar el presupuesto por resultados, el cual procedió con un ejercicio ambicioso de construcción de indicadores y metas de resultado pero sin buscar un acuerdo con el Ministerio de Hacienda sobre el proceso de asignación y evaluación del presupuesto y su relación con los indicadores y metas. Como consecuencia de esta falta de consenso, el ejercicio no progresó y lo único tangible que quedó del proceso fueron unos tomos muy costosos de indicadores que quedaron archivados para la historia.

Si bien este ejemplo muestra un caso extremo y lo que se evidencia en América Latina rara vez llega a este nivel de disfuncionalidad, debe considerarse que el principio básico de identificar *stakeholders* y lograr acuerdos previos es de vital importancia en todos los casos. En realidad, lo más importante en la región es lograr potenciar reformas a través de alianzas estratégicas y minimizar riesgos de implementación asegurando que la ruta crítica sea institucionalmente viable. El principio básico es que *las reformas presupuestarias, sobre todo si forman parte del desarrollo de la gestión por resultados, son más comprensivas, sostenibles y eficaces si se*

hacen a través de alianzas estratégicas que atiendan a las necesidades de las distintas instituciones del sector público.

Existen numerosos marcos conceptuales y herramientas estandarizadas para realizar el análisis de *stakeholders*. Por ejemplo, Savage et al. (1991) aplican una matriz de dos por dos basada en potencial de colaboración (alto o bajo) o amenaza (alto o bajo). En base a la calificación de las diversas instituciones en esta matriz, se desarrolla una estrategia de colaboración, acercamiento, defensa o monitoreo. Naturalmente, esta estrategia debe apuntar a un resultado final de empoderamiento y colaboración con la mayor cantidad posible de entidades identificadas como *stakeholders* del PPRD.

En cuanto a las instituciones relevantes, el cuadro 11.1 presenta las motivaciones típicas que las transforman en *stakeholders* en el PPRD.

La economía política de la administración pública frecuentemente dificulta la colaboración entre instituciones y hace difícil la conformación de alianzas estratégicas. Sin embargo, la falta de asociación con una institución que recaee sobre la *ruta crítica* de un proceso de reforma debe llevar a una de las siguientes tres alternativas: se fomenta un diálogo para lograr una alianza estratégica, se replantea el modelo y alcance de las reformas para que la entidad no quede en la ruta crítica o se deja de lado el ejercicio por ser inviable. Un caso frecuente en la región es la poca colaboración entre las áreas de presupuesto y planificación. En ese sentido cabe preguntarse si es factible implementar un PPRD en un país en el cual estas dos áreas tienen una visión diametralmente opuesta o no logran

CUADRO 11.1

ENTIDADES TÍPICAMENTE INVOLUCRADAS EN PROCESOS DE PPRD

Entidad	Motivación en un contexto del PPRD
Ministerio de Finanzas	Eficiencia, rendición de cuentas, manejo macro.
Presidencia/Primer Ministro	Seguimiento de compromisos sectoriales, institucionales o políticos.
Ministerio de Planificación	Eficacia, vinculación plan-presupuesto.
Ministerio de Economía	Alineación inversión-gasto, generación de valor.
Congreso	Análisis presupuestal, rendición de cuentas del Ejecutivo.
Auditoría externa	Auditoría centrada en el desempeño (<i>value for money</i>).
Ministerios sectoriales	Mejor gestión interna, seguimiento sectorial.
Sociedad civil	Transparencia, control social.

Fuente: Elaboración propia.

trabajar conjuntamente en torno a un plan de trabajo común. En un caso así, qué podría hacer el área de hacienda, por ejemplo, para avanzar unilateralmente con una agenda de reformas relevante. Estas preguntas se deben responder en cada caso y teniendo una idea clara de los riesgos asociados.

Un ejemplo exitoso de una alianza estratégica en torno a la gestión por resultados se produjo en Bolivia a principios de la década de 1990. La Ley de Administración Financiera y Control (Safco) fue producto de una colaboración estrecha entre el Ministerio de Finanzas y la Contraloría General de la República. Esta ley, además de establecer principios básicos del proceso presupuestal, incluyendo la estructura por programas y la definición de metas y objetivos, determina principios de auditoría externa plenamente compatibles con la gestión por resultados. En su emblemático artículo 33, por ejemplo, se indica que:

No existirá responsabilidad administrativa, ejecutiva ni civil cuando se pruebe que la decisión hubiese sido tomada en procura de mayor beneficio y en resguardo de los bienes de la entidad, dentro de los riesgos propios de operación y las circunstancias imperantes al momento de la decisión, o cuando situaciones de fuerza mayor originaron la decisión o incidieron en el resultado final de la operación.

Si la administración pública boliviana estaba o no preparada para implementar un concepto de esta naturaleza es tema abierto a debate, pero esta ley demuestra el potencial de una visión colaborativa y complementaria de la gestión por resultados.

Más allá de este ejemplo de alianza entre el Ministerio de Hacienda y la entidad de control externo, se pueden identificar otros casos en los que la posibilidad de éxito de una reforma se potencia. En este sentido, la participación activa y el compromiso de las reparticiones que se mencionan a continuación, tanto dentro como fuera del alcance de un Ministerio de Hacienda, tienen efectos concretos:

- Compras y contrataciones: Flexibilizar las normas administrativas para los procesos de compras y contrataciones a fin de fomentar la responsabilidad por resultados y asegurar la provisión de bienes y servicios de manera rápida y a un costo razonable.
- Servicio civil/Gestión de las personas: Desarrollar sistemas de medición del desempeño de los funcionarios e incluir incentivos monetarios o no monetarios.
- Tesorería: Promocionar sistemas de Tesorería que den previsibilidad a los flujos financieros y permitan a los gerentes de programas priorizar pagos.

- Contabilidad: Desarrollar sistemas de monitoreo financiero y físico de la gestión.
- Presidencia/Primer Ministro/Centro de gobierno: Articular los esfuerzos del presupuesto basado en desempeño (PBD) en una agenda amplia de resultados de carácter político y/o estratégico.
- Ministerios sectoriales: Asegurar que las reformas generales se implementen a nivel sectorial de manera que produzcan beneficios concretos para los ministerios sectoriales.
- Congreso: Promover cambios en el proceso de deliberación presupuestaria que permitan ajustar la Ley de Presupuesto para incorporar elementos de desempeño.
- Ministerio de Planificación: Permitir que la planificación se refleje adecuadamente en el presupuesto al incluir el desarrollo de herramientas técnicas como marcos lógicos.

Un resultado natural de un proceso de acercamiento institucional es una agenda enriquecida de reformas del PPRD. Así, por ejemplo, incorporar en la agenda el apoyo para crear capacidades de análisis técnico en el Congreso aumenta la probabilidad de un cambio *cultural* positivo en las deliberaciones sobre el presupuesto; asimismo, incorporar el apoyo a la Contraloría para desarrollar la auditoría de gestión o la evaluación externa de los indicadores de desempeño aumenta el compromiso y la credibilidad de los resultados que anuncia el Ejecutivo. La palabra clave en todos los casos es *colaboración* y se traduce en un programa de reformas con la mayor variedad de beneficiarios y socios, lo que refleja una situación diametralmente opuesta al caso de Europa del Este descrito anteriormente.

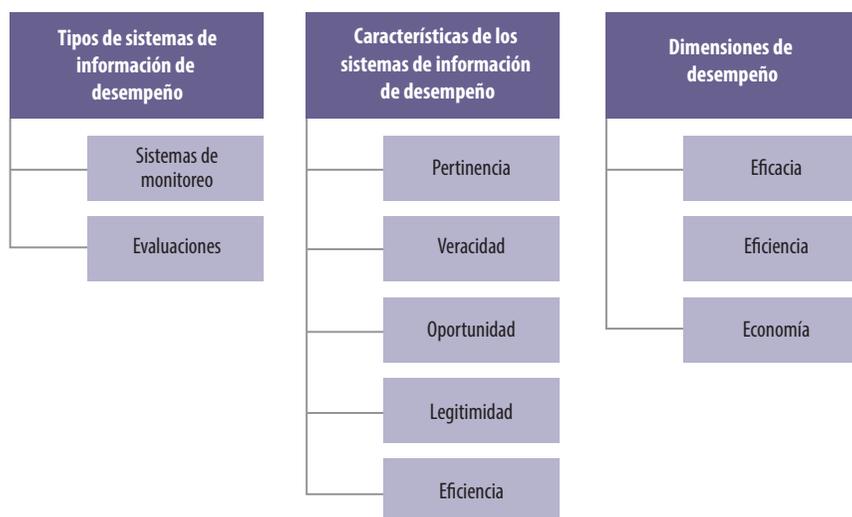
DESARROLLO DE LOS PILARES DE IMPLEMENTACIÓN

Cualquier estrategia de desarrollo de sistemas de PPRD debe ceñirse a los cuatro pilares de implementación que se detallan en este libro. Estos pilares corresponden al desarrollo de sistemas de información de desempeño, la adecuación del proceso presupuestario, la implementación de sistemas de motivación e incentivos y el desarrollo de capacidades institucionales.

Del capítulo 6 al 9 de este libro se desarrollaron detalladamente esos cuatro pilares. Con el objetivo de recalcar su importancia y destacar algunos aspectos específicos, en esta sección se presenta un resumen de los puntos clave ya expuestos en los capítulos anteriores.

GRÁFICO 11.1

SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE DESEMPEÑO



Fuente: Elaboración propia.

Información de desempeño

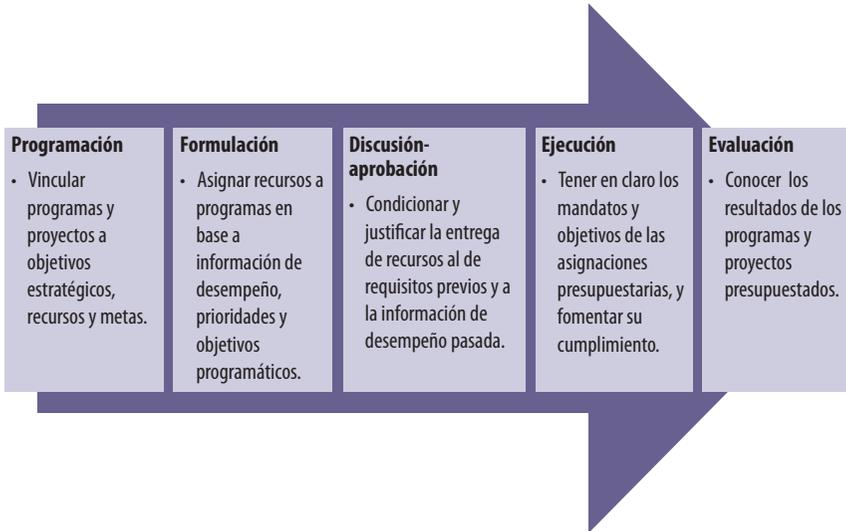
Los sistemas de información de desempeño son la piedra angular para la implementación de un PPRD. En el capítulo 6 se explica detalladamente la puesta en funcionamiento de estos sistemas, por lo que en esta sección solo se enfatizan tres aspectos fundamentales: cuáles son los tipos de sistemas de información de desempeño, qué características deben tener y cuáles son las dimensiones de desempeño (gráfico 11.1).

Los dos tipos de sistemas de información de monitoreo son complementarios y han sido mencionados constantemente en este libro. En términos muy resumidos, los sistemas de monitoreo consisten en indicadores cuantitativos de desempeño que se recogen periódicamente de manera interna, mientras que las evaluaciones son estudios técnicos que analizan aspectos concretos, como un programa o una institución específica.

Asimismo, es necesario recalcar las principales características que deben tener los sistemas de información de desempeño ya que es importante considerarlas a fin de evitar efectos contraproducentes, como recopilar información no necesaria y/o hacerlo a un costo demasiado elevado. Por este motivo, los sistemas de información de desempeño deben ser continuamente evaluados para revisar

GRÁFICO 11.2

OBJETIVOS VINCULADOS CON CADA ETAPA PRESUPUESTARIA



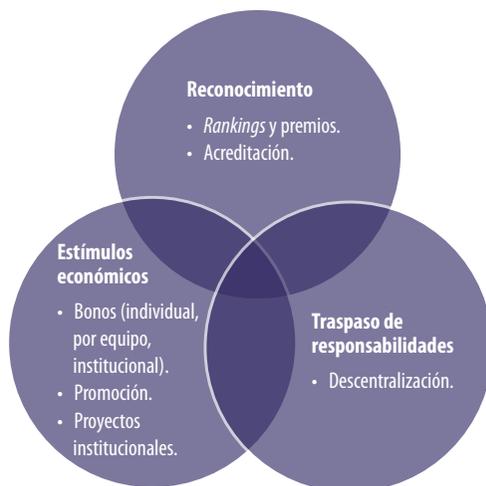
Fuente: Elaboración propia.

si la información recopilada es necesaria (pertinencia), corresponde a la realidad (veracidad), es presentada en el momento adecuado (oportunidad), es confiable (legitimidad) y si fue recopilada al menor costo posible (eficiencia).

Por último, se enfatizan las dimensiones de desempeño porque estas definen los aspectos en los que deben basarse los sistemas de información. En otras palabras, para determinar si el desempeño de algo ha sido exitoso o no, el análisis debe considerar la consecución del objetivo (eficacia), los recursos utilizados para lograrla (eficiencia) y el manejo adecuado de dichos recursos (economía). No basarse en estos tres aspectos puede causar importantes sesgos en el análisis de desempeño.

Adecuación del proceso presupuestario

El segundo pilar de implementación es la adecuación del proceso presupuestario. El capítulo 7 detalla todos los elementos a tener en cuenta para llevar a cabo este proceso por lo que en esta sección se enfatiza en los objetivos o metas que se deben considerar al adecuar cada una de las etapas del proceso presupuestario. El gráfico 11.2 presenta los objetivos vinculados con cada etapa presupuestaria.

GRÁFICO 11.3**FUENTES DE MOTIVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO**

Fuente: Elaboración propia.

Existen diversos mecanismos y procedimientos a través de los cuales se pueden conseguir estas metas (véase el capítulo 7). Dichos mecanismos pueden variar significativamente entre los diferentes países, ya que deben escogerse los que mejor se adecuen al entorno.

Sin embargo, a diferencia de los mecanismos, las metas detalladas en el gráfico 11.2 deben ser idénticas en todos los sistemas. Por ese motivo, para adecuar el proceso presupuestario a un sistema de PPRD resulta indispensable que estos objetivos resulten claros antes de elegir los mecanismos que van a utilizarse.

Motivación, incentivos y desempeño

El tercer pilar de implementación de los sistemas del PBD tiene como objetivo impulsar la consecución de las metas planteadas en los diferentes programas y proyectos presupuestados. La información relacionada con este pilar está detallada en el capítulo 8 por lo que en esta sección se presentan de manera resumida los diferentes mecanismos de motivación especificados allí. El gráfico 11.3 enumera estos mecanismos.

Los mecanismos de reconocimiento, estímulos económicos y traspaso de responsabilidades tienen como objetivo incentivar a los servidores públicos a trabajar

CUADRO 11.2

OBJETIVOS DE LOS TRES TÓPICOS DEL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES

	Planificación estratégica	Tecnologías de la información y la comunicación	Flexibilidad en la gestión
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Definir los fines y objetivos prioritarios de una organización para un cierto período de tiempo. • Integrar los objetivos con los lineamientos específicos para la organización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar el proceso presupuestario y su orientación al desempeño. • Apoyar los procesos administrativos. • Vincular los usuarios y la sociedad civil (gobierno electrónico). 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizar provechosamente la información y las capacidades gerenciales, técnicas y operativas.

Fuente: Elaboración propia.

en la búsqueda exclusiva de los objetivos estratégicos. Estos tres mecanismos no son excluyentes sino que más bien son complementarios.

Desarrollo de capacidades institucionales

El último pilar es el de desarrollo de las capacidades institucionales. La información acerca de este pilar está detallada en el capítulo 9 por lo que en esta sección se procede a resaltar los tres tópicos desarrollados allí. En el cuadro 11.2 se pueden ver esos tópicos y sus respectivos objetivos.

A través de la planificación estratégica, las tecnologías de la información y la comunicación, y la flexibilidad en la gestión, se busca mejorar el desempeño de las instituciones públicas para que estas puedan alcanzar los objetivos planteados. Este último pilar puede considerarse como el desarrollo de las herramientas para llevar a cabo lo planteado en los pilares anteriores.

OBSTÁCULOS Y PRECONDICIONES BÁSICAS PARA LOS SISTEMAS DE PBD

En esta sección se presenta un listado adicional de aspectos a tener en cuenta para una implementación eficaz del PPRD. En primer lugar, se presenta un resumen de los principales obstáculos para la puesta en funcionamiento de estos sistemas en América Latina, según lo detallado en el capítulo 4. En segundo lugar, se listan las

CUADRO 11.3**OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PPRD Y POSIBLES SOLUCIONES**

Obstáculo	Resumen	Posible solución
Gasto en seguridad social	Elevada carga presupuestaria por sistemas de pensiones.	Reformar los sistemas de seguridad social.
Desbalances en la carga tributaria	Alta volatilidad debido a sesgo hacia tributación indirecta.	Realizar reformas tributarias orientadas hacia la estabilidad y progresividad.
Dependencia de recursos naturales	Volatilidad en los ingresos fiscales.	Crear fondos de reservas para enfrentar bajas en precios y producción.
Obligaciones de deuda pública	Elevada carga tributaria por pagos de obligaciones anteriores.	Reestructurar activos y pasivos para reducir costo y volatilidad.
Pisos presupuestarios	Rigideces en la asignación de recursos presupuestarios.	Introducir reformas legales y constitucionales.
Pasivos contingentes	Volatilidad en el gasto por obligaciones imprevistas.	Reformar los sistemas contables para evitar imprevistos.

Fuente: Elaboración propia.

precondiciones básicas, según los argumentos presentados en algunos estudios de la materia.

Obstáculos a la implementación de PPRD

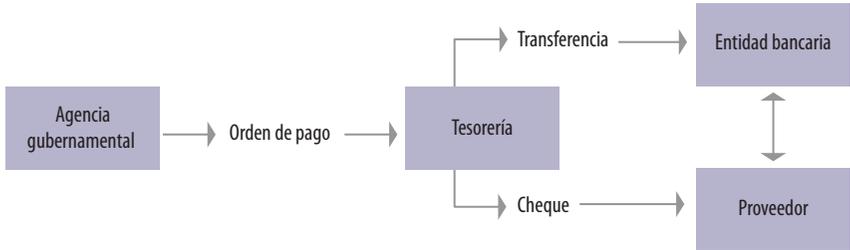
En el transcurso de este libro se han mencionado algunos obstáculos para la implementación de sistemas de PPRD. El objetivo de esta sección es resumirlos y proponer soluciones para algunos de ellos. El cuadro 11.3 presenta esa información.

Si bien los obstáculos de los países en América Latina no están limitados a los incluidos en el cuadro (el capítulo 4 contiene un listado más amplio), los aquí mencionados representan algunos de los más significativos y desafiantes para la región.

Todos los casos mencionados afectan la estabilidad fiscal. Las soluciones presentadas pueden ser sumamente efectivas para reducir dicha volatilidad a niveles mínimos. Sin embargo, es inevitable que exista cierto nivel de incertidumbre ya que resulta relativamente imposible estar siempre preparado para eventualidades mayores, como los desastres naturales de magnitud muy superior a lo esperado. Por ese motivo, la implementación de sistemas de PPRD no requiere la eliminación

GRÁFICO 11.4

SISTEMA CENTRALIZADO DE TESORERÍA



Fuente: Elaboración propia en base a Tommassi (2007).

de la volatilidad presupuestaria, sino su reducción para que la mayor parte de los recursos puedan ser asignados en función del desempeño y objetivos y no debido a imprevistos que pueden anticiparse.

Precondiciones básicas

En esta sección se presentan algunos aspectos que es recomendable implementar para la adecuación de los sistemas de PPRD. Estos no son intrínsecos al PPRD, sino que son adaptaciones que debe realizar el sector público para facilitar la creación de estos sistemas.

*Unidad de caja*²

Los sistemas de PPRD requieren la utilización eficiente de los recursos fiscales. Una forma común de ineficiencia ocurre por la multiplicidad de cuentas bancarias que mantienen las diferentes instituciones públicas. En términos prácticos, una agencia gubernamental puede verse afectada por falta de liquidez mientras otra tiene exceso. Para evitar estos desequilibrios se recomienda poner en funcionamiento un sistema de unidad de caja.

Los sistemas de unidad de caja pueden implementarse bajo diferentes modalidades, como un sistema centralizado de Tesorería o la centralización de balances. El gráfico 11.4 muestra el funcionamiento del primero de estos casos.

Este sistema funciona mediante la utilización de una cuenta única manejada directamente por Tesorería, que contiene los recursos de todas las entidades del

² Esta sección se desarrolla en base a Tommassi (2007).

gobierno central. En esta cuenta no solo se reflejan las salidas de efectivo sino también los depósitos por ingresos.

El sistema centralizado de Tesorería se puede manejar de dos maneras. La primera opción involucra un sistema de Tesorería que se encarga de aprobar y ejecutar cada pago. La segunda requiere la creación de cuotas de efectivo para cada agencia, las cuales deben ser designadas de acuerdo a los planes de ejecución del presupuesto de cada entidad. Esta opción permite mayor flexibilidad y puede reducir los costos administrativos de los sistemas de Tesorería. La segunda modalidad de implementación de sistemas de unidad de caja involucra la centralización de balances pero no de cuentas bancarias.

La principal diferencia de esta modalidad respecto de la primera es que las agencias gubernamentales tienen sus propias cuentas bancarias. Sin embargo, estas cuentas son subsidiarias de Tesorería y todos sus fondos son transferidos a una cuenta central al final de cada día. Al igual que en el caso anterior, las transferencias se pueden realizar en base a un análisis individual o a la designación de cuotas de caja.

Este sistema requiere la existencia de sistemas bancarios desarrollados y que las cuentas de las agencias gubernamentales se encuentren en entidades bancarias aprobadas por Tesorería. Su principal ventaja es que permite aprovechar las facilidades y flexibilidades de los sistemas financieros privados.

Integración de contabilidad financiera³

Los sistemas de PPRD exigen mejores resultados administrativos en las agencias gubernamentales. Esto se dirige hacia prácticas más cercanas a la eficiencia del sector privado que al letargo que ha caracterizado al sector público en muchas partes del mundo. Por ese motivo el último pilar de implementación del PPRD consiste en el desarrollo de capacidades institucionales que permitan alcanzar los objetivos planteados. En esta sección se presenta una práctica administrativa que ayuda a mejorar el desempeño en las instituciones públicas: la implementación de los sistemas integrados de administración financiera (SIAF).

Este tipo de sistemas se basan en la consolidación de la información financiera del sector público. El SIAF tiene dos objetivos clave: generar información oportuna y confiable, e integrar las etapas del proceso presupuestario. En primer lugar, mejorar la información permite tomar mejores decisiones financieras, conocer mejor los puntos clave para elaborar los presupuestos y facilitar las auditorías e incrementar la transparencia. En segundo lugar, la integración de las etapas del

³ Esta sección se desarrolla en base a USAID (2008).

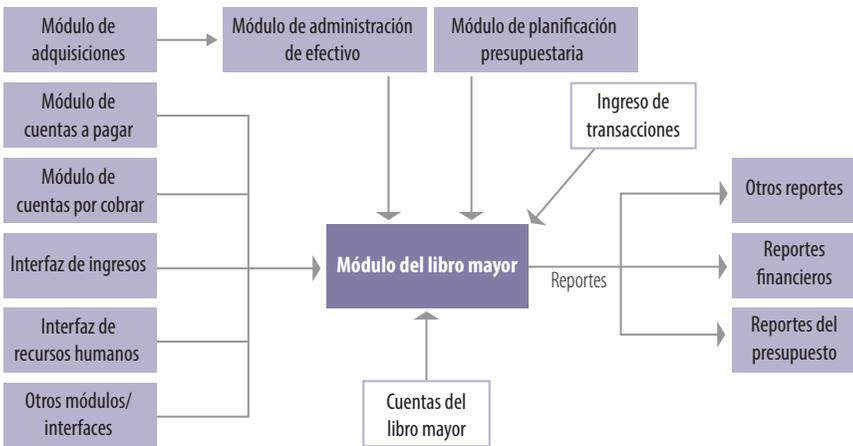
proceso presupuestario se produce gracias a la existencia de un solo sistema que asocia el presupuesto aprobado con su ejecución diaria. Además, un SIAF permite vincular la información real de la ejecución presupuestaria con la formulación del siguiente presupuesto, aumentando las posibilidades de que este último se adapte a la realidad.

El funcionamiento de un SIAF puede variar significativamente. Para su correcto funcionamiento se espera que incluya la información de ingresos, gastos, presupuestos, movimientos de capital, activos y pasivos. Sin embargo, estos sistemas pueden expandirse e incluir más información, como la de recursos humanos. Mientras más completo sea el sistema, mayores serán sus beneficios, aunque también su implementación será más difícil. El gráfico 11.5 muestra un ejemplo de la estructura de un SIAF.

Por último, hay dos aspectos más que resulta importante recalcar. En primer lugar, el alcance de un SIAF va más allá de las adecuaciones técnicas ya que la implementación de sistemas financieros que mejoran la calidad de la información y apoyan la toma de decisiones debe venir acompañada de un cambio de mentalidad y un enfoque administrativo dirigido hacia la consecución de resultados. De no ser así, los beneficios del SIAF pueden no ser aprovechados. En segundo lugar, el proceso de implementación puede ser largo y debe adaptarse a las realidades de cada país por lo que se recomienda realizar un proceso gradual que se inicie con las agencias más propensas a adaptarse al sistema.

GRÁFICO 11.5

EJEMPLO DE ESTRUCTURA DE UN SIAF



Reglas administrativas compatibles

En este último apartado se enfatizan tres aspectos administrativos clave que fueron mencionados en el capítulo 9: la gestión de activos, el manejo de los recursos humanos y las compras y contrataciones.

La gestión de activos resulta clave para poder aprovechar de manera eficiente los recursos de las entidades gubernamentales. Por gestión de activos se entiende la flexibilidad para llevar a cabo actividades comerciales que involucran los activos de una institución, como las ventas, hipotecas y alquileres, entre otros.

La principal ventaja de tener mayor flexibilidad en el manejo de los activos radica en un aumento en los ingresos. Estos ingresos pueden llegar de manera inmediata (al recibir el dinero por el alquiler mensual de un predio) o a través de mayores oportunidades de financiamiento (al utilizar un terreno como colateral en un préstamo). También es importante recalcar que estos ingresos pueden ser utilizados para cubrir los costos de mantener dichos activos, como los impuestos prediales o los gastos de mantenimiento.

El manejo de los recursos humanos es otro aspecto importante para la gestión ya que para administrar eficientemente los fondos públicos, los directores de las agencias gubernamentales requieren cierto nivel de flexibilidad en el reclutamiento, promoción, remuneración y remoción de sus empleados.

Con respecto al reclutamiento y remoción, resulta complicado intentar programar una institución hacia objetivos o programas específicos si no se pueden adecuar recursos a esas metas. En otras palabras, los administradores de las agencias gubernamentales deben poder realizar contrataciones ligadas específicamente a la existencia de un programa o al horizonte de un objetivo. Esto último puede contrastar con las normas legales que existen en los países, por lo cual se recomienda revisarlas y actualizarlas para la implementación de sistemas de PPRD.

El caso de la promoción y remuneración se vincula con la implementación de mecanismos de incentivos. En muchos países, las leyes pueden prohibir la existencia de bonificaciones (económicas o de carrera) basadas en el desempeño por lo que este tipo de legislación debe ser emendada si se quiere implementar satisfactoriamente un sistema de PPRD.

Por último, la administración eficiente del sector público estará ligada a la existencia de sistemas transparentes y eficaces de compras y contrataciones. Estos deben variar según el costo del bien o servicio ya que no debe aplicarse el mismo proceso para la compra de un lápiz que de un automóvil.

Para asegurar que las entidades públicas estén contratando al menor precio posible, se recomienda implementar sistemas de subasta inversa. Estos deben contar con información unificada para que todas las entidades gubernamentales se puedan beneficiar de la existencia de proveedores a menor costo. Además, este

tipo de sistemas favorece que todas las entidades gubernamentales conozcan las experiencias anteriores respecto de los proveedores y puedan considerar su calidad y nivel de cumplimiento.

El riesgo asociado a la mayor flexibilidad en los aspectos mencionados radica en el posible incremento de la corrupción. Por eso, el aumento de las flexibilidades debe estar ligado a mayores niveles de transparencia y sistemas de auditorías externas.

Otras condiciones estructurales

Según Scartascini y Filc (2012), existen también cuatro precondiciones básicas para la adecuación de los sistemas de PPRD:

- *Condiciones iniciales.* Se debe haber avanzado en la construcción de una arquitectura institucional presupuestaria que sea compatible con el PPRD.
- *Motivación.* Debe existir motivación para impulsar la reforma (y las reformas que debieron precederla). En otras palabras, los actores involucrados, particularmente el presidente y los ministros, deben tener interés en alcanzar los objetivos de las mismas y estar dispuestos a aceptar los costos que toda reforma involucra.
- *Capacidad.* Deben existir la capacidad administrativa y los incentivos dentro de la burocracia para poder adoptar los mecanismos y procedimientos de la presupuestación por desempeño. Sin estas capacidades es imposible incorporar los mecanismos de evaluación de programas necesarios para adecuar la asignación presupuestaria. Incluso los sistemas que cuentan con grandes inversiones no funcionan si los incentivos de la burocracia no están alineados con el objetivo de conseguir resultados medibles.
- *Apoyo legislativo.* Es necesario que exista apoyo del resto de los actores que tienen un papel fundamental en el proceso presupuestario, particularmente la Legislatura. Este apoyo solo se producirá cuando los legisladores tengan la capacidad para entender y utilizar el sistema, y cuando afectar el sistema presupuestario en la búsqueda de mayor transparencia, eficiencia y efectividad sea políticamente más productivo que beneficiar prácticas clientelistas y de asignación oscura del presupuesto.

SECUENCIA Y GRADUALIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN

En esta última sección se mencionan las opciones de secuencia y gradualidad que se pueden utilizar en la implementación de los sistemas de PPRD. El principal

CUADRO 11.4**SECUENCIA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PPRD EN CHILE**

Año	Nombre	Detalle
1975	Sistema nacional de inversiones	Evaluación social de los proyectos de inversión del sector público. Rentabilidad social mínima necesaria para el financiamiento.
1994	Sistema de indicadores de desempeño	Introducción de sistemas de indicadores en instituciones públicas.
1996	Sistema de evaluaciones	Incorporación de sistemas de evaluaciones independientes que reportan al Congreso.
1996	Balances de gestión integral	Introducción de reportes anuales por parte de las agencias del gobierno respecto del presupuesto y resultados.
1998	Programas de mejoramiento de gestión	Bonificaciones por desempeño institucional para el personal de las instituciones del gobierno central.
2001	Fondo concursable	Fondo común dedicado a proyectos adicionales que se basa en licitaciones competitivas entre los ministerios.

Fuente: Elaboración propia.

mensaje es que no existe una secuencia única o un nivel de gradualidad único para asegurar la satisfactoria puesta en funcionamiento de estos sistemas.

Los cuadros 11.4 y 11.5 presentan un resumen de la secuencia de implementación de PPRD en Chile y México, respectivamente. Estos dos casos difieren principalmente en que Chile inició su proceso con una evaluación ex ante de las inversiones públicas, mientras que México lo hizo planteando un horizonte a través de la planificación estratégica. También ambas experiencias se diferencian en la gradualidad de implementación dado que Chile ha avanzado en un proceso de más de 30 años y México, en cambio, lo ha hecho en poco más de 10.

Si bien se enfatiza en la no existencia de una secuencia o gradualidad única de implementación, es necesario recalcar que el proceso de implementación toma varios años y no se pueden esperar resultados inmediatos. Por ejemplo, es virtualmente imposible que los sistemas de información de desempeño extraigan todos los datos adecuados para el proceso presupuestario en su primer año de implementación. Asimismo, el cambio de mentalidad y la mayor motivación de los servidores públicos no se producirán inmediatamente ni por decreto, sino que serán el resultado de varias transformaciones organizacionales palpables que les permitan creer en el sistema de PPRD.

CUADRO 11.5

SECUENCIA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PPRD EN MÉXICO

Año	Nombre	Detalle
1997	Reformas al sistema presupuestario	Adopción de la planificación estratégica, indicadores de desempeño y administración por objetivos.
2000–2006	Sistema de evaluación de desempeño y servicio profesional de carrera	Implantación de sistemas de evaluación y de servicio civil profesional, siguiendo el marco de lo establecido en 1997.
2006	Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria	Vinculación de resultados y presupuesto.
2008	Reforma constitucional de gasto público y fiscalización	Normalización de disposiciones respecto del gasto público.
2007–2008	Reorganización del sistema de evaluación de desempeño	Modificaciones y mayor alineación entre los indicadores de desempeño y el plan nacional.

Fuente: Elaboración propia.

Dado que las etapas del PPRD se consolidan en el tiempo, tampoco se pueden esperar mejoras inmediatas en la eficiencia, eficacia y economía del gasto público. Este aspecto debe ser notificado a los servidores públicos y a la ciudadanía en general, a fin de no crear expectativas equivocadas que lleven a considerar un fracaso el sistema de PPRD mucho antes de que este obtenga sus resultados.

CONCLUSIONES

Diseñar e implementar un proceso de PPRD es una tarea compleja que requiere mucho trabajo estratégico, conciencia de los riesgos y precondiciones básicas, y el esfuerzo conjunto de varias instituciones que influyen en las reformas o se ven afectadas por ellas. El análisis institucional de actores clave o *stakeholders* es un paso importante para determinar la viabilidad de una agenda de reformas y lograr alianzas estratégicas con las entidades que estén en la *ruta crítica*. Esto debe hacerse no solamente para viabilizar el proceso sino también para potenciarlo al introducir elementos nuevos que amplíen su alcance y promuevan su sustentabilidad.

Además de los factores institucionales, existen otros de naturaleza macrofiscal que ponen en riesgo la implementación exitosa del PPRD, como el gasto

excesivo no discrecional (por ejemplo, seguridad social), los desbalances en la carga tributaria, la dependencia excesiva de los recursos naturales, las obligaciones de deuda pública, las obligaciones mínimas de gasto y la existencia de pasivos contingentes excesivos.

Cada uno de los cuatro pilares del modelo de PPRD que se trabajan en este libro tiene consideraciones particulares para su implementación, que se complementan con una serie de precondiciones necesarias aplicables por lo general en todos los casos. En este capítulo se mencionaron tres de esas condiciones: la unidad de caja, la integración de la contabilidad financiera y la existencia de reglas administrativas compatibles. Asimismo, y desde un punto de vista de economía política, también se consideran precondiciones la motivación, la capacidad y el apoyo legislativo.

Por último, se mencionó que el tema de secuencia de las reformas es algo que depende íntimamente de las condiciones previas de cada país. En este sentido se destacaron dos ejemplos de procesos exitosos pero considerablemente distintos: los de Chile y México. El caso chileno se enfoca en el desarrollo de instrumentos técnicos complementarios al presupuesto que permiten aumentar la capacidad de análisis del gasto y desarrollar mecanismos de incentivo para el mejoramiento de la gestión. El proceso de México, en cambio, está enfocado hacia las reformas estructurales en el presupuesto en sí, que se acompañan por medidas de incentivo al desempeño.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abraszewski, A. T., F. Bouayad-Agha, J. D. Fox y W. Munch. 1999. "Results-Based Budgeting: the Experience of United Nations System Organizations". Ginebra: Joint Inspection Unit.
- Abuelafia, E., S. Berensztein, M. Braun y L. di Grescia. 2009. "Who Decides on Public Expenditures? The Importance of the Informal Budget Process in Argentina". En: M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein (eds.), *Who Decides the Budget? The Political Economy of Budgetary Process in Latin America*. Washington, D.C.: BID-Mayol Ediciones.
- Ackerman, J. 2006. "Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras". *Serie Cultura de la Rendición de Cuentas*, Núm. 9. México D.F.: Auditoría Superior de la Federación.
- Aedo, C. 2005. "Evaluación del impacto". Serie Manuales Núm. 47. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ahmad, E., y M. García-Escribano. 2010. "Economía política de la descentralización y gobernabilidad". En: R. de la Cruz, C. Pineda y C. Pöschl (eds.), *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*. Washington, D.C.: BID.
- Alesina, A., et al. 1996. "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America". Documento de trabajo del NBER Núm. 5586. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Alesina, A., y R. Perotti. 1995. "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries". Documento de trabajo de NBER Núm. 5214. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Alier, M. 2006. "Measuring Budget Rigidities in Latin America". Washington, D.C.: FMI.

- Allen, R., y D. Radev. 2006. "Managing and Controlling Extra-Budgetary Funds". Documento de trabajo del FMI, WP/06/286. Washington, D.C.: FMI.
- Alonso, P., y G. Lewis. 2001. "Public Service Motivation and Job Performance, Evidence from the Federal Sector". *The American Review of Public Administration*, 31(4):363–380.
- Alston, L., et al. 2009. "Presidential Power, Fiscal Responsibility Laws, and the Allocation of Spending: The Case of Brazil". En: M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein (eds.), *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. Washington, D.C.: BID-Mayol Ediciones.
- Anderson, B. 2008. *OECD Performance Budgeting: A Users Guide*. International Conference on Performance Budgeting, Ciudad de México, 9 al 10 de junio.
- Andrews, K. 1987. *The Concept of Corporate Strategy*. Nueva York: McGraw-Hill Companies Inc.
- Arenas, A., y H. Berner. 2010. "Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central". *Serie Estudios de Finanzas Públicas*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.
- Arntz, E., y S. Soto. 2009. "Participación ciudadana para la modernización del Estado: diagnóstico y propuestas". En: Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), *Un Mejor Estado para Chile*. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile y Consorcio para la Reforma del Estado.
- Atiyas, I., y S. Sayin. 2000. "Budgetary Institutions in Turkey". *Topics in Middle Eastern and North African Economies*, Vol. 2.
- Ball, I. 2002. "Modern Financial Management Practices". *OECD Journal on Budgeting*, 2(2):49–76.
- Banco Mundial. 1997. *World Development Report 1997. The State in a Changing World*. Washington, D.C.: Banco Mundial & Oxford University Press.
- . 2003. "Social Accountability, A Concept Note Based on Emerging Practice". Borrador para discusión. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2004. "Seguimiento, evaluación: instrumentos, métodos y enfoques". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2005a. "Influential Evaluations: Detailed Case Studies". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2005b. "Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2008a. *Institutionalizing Performance in the Public Sector in LAC. The Case or México*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- . 2008b. "Chile: estudio de evaluación en profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PGM)" (Vol. 1). Washington, D.C.: Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Banco Mundial.
- . 2009a. *Doing Business 2009. Comparing Regulations in 181 Economies*. Washington, D.C.: Banco Mundial y Palgrave Macmillan.
- . 2009b. *Performance-Informed Budgeting in Latin America: Experiences and Opportunities*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial y BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2004. "¿Por qué evaluar el gasto público? Experiencias internacionales y el caso Colombiano". Seminario internacional. Washington, D.C.: Banco Mundial-BID.
- . 2006. "Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe". Actas de una Conferencia del Banco Mundial/BID.
- . 2010. "V Conferencia de la Red de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina y Caribe" (junio). Washington, D.C.: Banco Mundial-BID.
- Barro, R. J. 1974. "Are Government Bonds Net Wealth?". *Journal of Political Economy*, 82(6):1095–1117.
- Besley, T. 2006. *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. Oxford: Oxford University Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1997a. *América Latina tras una década de reformas*. Informe de Progreso Económico y Social (IPES). Washington, D.C.: BID.
- . 1997b. "Evaluation: A Management Tool for Improving Project Performance". Washington, D.C.: BID.
- . 2005. *La política de las políticas públicas*. Informe de Progreso Económico y Social. Washington, D.C.: BID.
- . 2006. "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina". Washington, D.C.: BID.
- . 2008. *All that Glitters May not Be Gold: Assessing Latin America's Recent Macroeconomic Performance*. Washington, D.C.: BID.
- . 2009. "Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados". Documento presentado en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política. Washington, D.C.: BID.
- . 2012. "Programa de apoyo al presupuesto basado en resultados: revisión de la matriz de resultados del programa". Informe de consultoría de Marcela Guzmán. Washington, D.C.: BID.

- Bischof, J. 2008. "Why Budget Institutions Cannot Control Government Spending: Evidence from Latin América". Ponencia presentada en la conferencia anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, abril.
- Blondal, J. 2003. "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends". *OECD Journal on Budgeting*, 2(4).
- Boothe, P. 2007. "Accrual Accounting in the Public Sector: Lessons for Developing Countries". En: A. Shah (ed.), *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Braun, J. V., y U. Grote. 2000. *Does Decentralization Serve the Poor?* Bonn: Center for Development Research (ZEF-Bonn), Universidad de Bonn.
- Buchanan, J. M., y G. Tullock. 1962. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Burgess, S., et al. 2004. "Evaluation of the Introduction of the Makinson Incentive Scheme in Jobcentre Plus". Bristol: Universidad de Bristol.
- Cáceres, C., A. Corbacho y L. Medina. 2010. "Structural Breaks in Fiscal Performance: Did Fiscal Responsibility Laws Have Anything to Do with Them?" Documento de trabajo del FMI, WP/10/248. Washington, D.C.: FMI.
- Carranza, L., J. Chávez y J. Valderrama. 2009. "Success in Sustainability? The Case of Perú". En: M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein (eds.), *Who Decides the Budget? The Political Economy of Budgetary Process in Latin America*. Washington, D.C.: BID-Mayol Ediciones.
- Carrión, J. 2007. *Introducción a la estrategia. Estrategia, de la visión a la acción* (capítulo 1). Madrid: ESIC Editorial.
- Celedón, C., y M. Guzmán. 1999. "Una evaluación de los compromisos de gestión en el sector de la salud en Chile". Santiago de Chile: Ministerio de Salud.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2007. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006–2007*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2008. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2007–2008*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2009a. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2009b. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008–2009*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cetrángolo, O., y J. Gómez-Sabaini. 2007. *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) y BID. 2007. *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington, D.C.: CLAD-BID.

- Claessens, S., y D. Klingebiel. 2002. "Measuring and Managing Government Contingent Liabilities in the Banking Sector". En: B. Polackova y A. Schick (eds.), *Government at Risk. Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Clark, T., y A. Dilnot. 2002. "Long-Term Trends in British Taxation and Spending". Briefing notes Núm. 25. Londres: Institute of Fiscal Studies.
- Clements, B., C. Faircloth y M. Verhoeven. 2007. "Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues". En: *CEPAL Review*, 93. Santiago de Chile: CEPAL.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. 2006. "El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con previsión en Chile", vol. 1. Santiago de Chile: Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.
- Cotias e Silva, A., y C. Sampaio de Freitas. 2005. "Avaliação de Programas Públicos no Brasil O Papel do Tribunal de Contas da União". En: *Prêmio Serzedello Corrêa 2003 Monografias Vencedoras*. Brasília: TCU.
- Cowling, M. 2006. *Measuring Public Value. The Economic Theory*. Londres: The Work Foundation.
- Crozier, M. 1964. *Le phénomène bureaucratique*. París: Le Seuil.
- Curristine, T. 2005. "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire". *OECD Journal on Budgeting*, 5/2.
- Curristine, T., Z. Lonti e I. Joumard. 2008. "Improving Public Sector Efficiency, Challenges and Opportunities". En: *Presupuesto y gasto público 51- (2/2008), Tendencias en la Gestión Presupuestaria*. Madrid: Secretaría General de Presupuesto y Gasto, Instituto de Estudios Fiscales.
- Daude C., A. Melguizo y A. Neut. 2010. "Fiscal Policy in Latin America: Countercyclical and Sustainable at Last?". OECD Development Centre Working Paper 291. París: OCDE.
- Daughters, R., y L. Harper. 2007. "Fiscal and Political Decentralization Reforms". En: E. Lora (ed.), *The State of State Reform in Latin America*. Washington, D.C.: BID.
- De Cesare, C., y J. Lazo. 2008. "Impuestos a los patrimonios en América Latina". Serie Macroeconomía del Desarrollo, Núm. 66. Santiago de Chile: CEPAL.
- De Charms, R. 1968. *Personal Causation, the Internal Affective Determinants of Behaviour*. Nueva York: Academic Press.
- De Ferranti, D., et al. 2000. *Securing our Future in a Global Economy*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- De la Cruz, R., C. Pineda y C. Pöschl (eds.). 2010. *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*. Washington, D.C.: BID.
- De Mattos, C. A. 1987. "Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina". *Revista de la CEPAL* 31:119-137. Santiago de Chile: CEPAL.

- Deci, E. 1971. "Effects of Externally Mediated Rewards on Intrinsic Motivation". *Journal of Personality and Social Psychology*, 18(1):105–115.
- Deci, E., y R. Ryan. 1980. "The Empirical Exploration of Intrinsic Motivational Processes". En: L. Berkowitz (ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol. 13. Nueva York: Academic Press.
- Díaz, D., y J. Revuelta. 2009. "Gasto público y crecimiento en América Latina y España, 1960–2000". Documento presentado al XVI Encuentro de Economía Pública, Granada, España.
- Dirección de Presupuestos. 2011. *Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2012*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos.
- . 2012. *Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2011 y Actualización de Proyecciones para el 2012*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos.
- Dixit, A. 2002. "Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review". *The Journal of Human Resources* s/n: 696–727.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación)-Banco Mundial. 2010. *Evaluación de sinergia y evaluación en administración del Estado. 15 años del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)*. Washington, D.C.: Departamento Nacional de Planeación-Banco Mundial.
- DNPP (Dirección Nacional de Presupuesto Público). 2009. "Informe de recomendación de las evaluaciones independientes 2008". Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Downs, A. 1956. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper and Row.
- Drazen, A. 2008. "Political Business Cycles". En: *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Nueva York: MacMillan Palgrave.
- Dunleavy, P. 1991. *Democracy, Bureaucracy & Public Choice*. Upper Saddle River, NJ: Harvester Wheatsheaf.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bostow y J. Tinkler. 2005. "New Public Management is Dead: Long Live Digital-Era Governance". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16:467–494.
- Easterbrook-Smith, S. 1999. "Public Sector Performance Contracting in New Zealand. Case Studies of the Ministry of Justice and Department for Courts". París: OCDE.
- Echeverry, J., J. Bonilla y A. Moya. 2006. "Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú". Documento presentado en la reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política. Washington, D.C.: BID.

- Ellis, K., y S. Mitchell. 2002. "Outcomes-Focused Management in the United Kingdom". *OECD Journal on Budgeting*, 1(4). París: OCDE.
- Engel, E., y P. Meller. 1992. "Shocks externos y mecanismos de estabilización". Santiago de Chile: BID/Cieplan.
- Filc, G., y C. Scartascini. 2007. "Budgetary Institutions". En: E. Lora (ed.), *The State of State Reform in Latin America*. Washington, D.C.: BID.
- . 2009. "Los marcos de mediano plazo y el proceso presupuestario en América Latina". *Trimestre fiscal*, 90 (Indetec). Disponible en <http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/Trimestre90.pdf>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2009. *Crisis Averted, What's Next? Western Hemisphere Regional Economic Outlook*. Washington, D.C.: FMI.
- Forrester, J. 2002. "The Principal-Agent Model in Budget Theory". En: A. Khan y W. Bartley Hildreth (eds.), *Budget Theory in the Public Sector*, Quorum Books, pp. 123–138.
- Friedman, M. 1995. "From Outcomes to Budgets. An Approach to Outcome-Based Budgeting for Family and Children's Services". Washington D.C.: Center for the Study of Social Policy.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. 2009. Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
- GAO (General Accounting Office). 1997. "Performance Budgeting. Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation", GAO/AIMD-97-46.
- García López, R., y M. García Moreno. 2010. *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.
- Gibson, J., J. Ivancevich y J. Donnelly. 2001. *Las organizaciones: comportamiento, estructura, procesos*. Santiago de Chile: McGraw-Hill.
- Goff, B. 1998. "Persistence in Government Spending Fluctuations: New Evidence on the Displacement Effect". *Public Choice*, 97(1-2):141–157.
- Gómez-Sabaini, J. 2006. *Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gramlich, E. 1990. "US Federal Budget Deficits and Gramm-Rudman-Hollings". *American Economic Review*, 80(2):75–80.
- Guzmán, M. 2005. *Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados. La experiencia chilena*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- . 2007a. "Evaluación de programas. Notas técnicas". Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

- . 2007b. Convenio para la Cooperación Técnica no Reembolsable N° ATN/OC-9615- ME, Programa para Fortalecer el Sistema de Presupuesto Basado en Resultados de la Administración Pública Federal en México, Modelo Marco de Presupuestos Basados en Resultados, Marco Conceptual Básico para el Fortalecimiento del Sistema Presupuestario en México.
- Hallerberg, M., y P. Marier. 2004. "Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries". *American Journal of Political Science*, 48(3):571–587.
- Hallerberg, M., C. Scartascini y E. Stein (eds.). 2009. *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. Washington, D.C.: BID.
- Hellriegel, D., y J. Slocum. 2004. *Comportamiento organizacional*. Ciudad de México: Thomson.
- HM Treasury. 2007. *Meeting the Aspirations of the British People. 2007 Pre-Budget Report and Comprehensive Spending Review*. Londres: The Stationery Office.
- . 2010. *The Spending Review Framework*. Londres: The Stationery Office.
- Holsey, C. M., y T. E. Borcherding. 1997. "Why Does Government's Share Grow? An Assessment of the Recent Literature on the US". En: D. C. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Hughes, R. 2008. "Performance Budgeting in the UK, 10 Lessons from a Decade of Experience". Washington, D.C.: FMI.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social). 2007. *Estadísticas de las finanzas públicas*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Jiménez, J., y V. Tromben. 2006. "Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina". Serie macroeconomía del desarrollo, Núm. 46. Santiago de Chile: CEPAL.
- Jones, A., y L. Williams. 2005. "Public Services and ICT: How Can ICT Help Improve Quality, Choice and Efficiency in Public Services?". Informe final. Londres: The Work Foundation.
- Jones, M. P. 2001. "Political Institutions and Public Policy in Argentina: An Overview of the Formation and Execution of the National Budget". En: S. Haggard y M. D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments and Policies*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Jones, M. P., et al. 1999. "Politics, Institutions, and Public Sector Spending in the Argentine Provinces". En: J. Poterba y J. Von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Jones, R. 2007. "Financial Accounting and Reporting". En: A. Shah (ed.), *Local Public Financial Management*, 7–32. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Jul, A. 2006. "Operaciones extrapresupuestaria: Informe para la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Banco Interamericano de Desarrollo". Washington, D.C.: BID.
- . 2009. "Operaciones extrapresupuestarias". Documento presentado en la reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política. Washington, D.C.: BID.
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi. 2010. "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues". Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial, Núm. 5430. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Kelly, G., G. Mulgan y S. Muers. 2004. *Creating Public Value. An Analytical Framework for Public Service Reform*. Londres: Cabinet Office Strategy Unit.
- Kinicki, A., y R. Kreitner. 2003. *Comportamiento organizacional, conceptos, problemas y prácticas*. Ciudad de México: McGraw Hill.
- Kjaersgaard, P., H. D. Sorensen y J. B. Vestergaard. 1997. *The Contract Management Project in Denmark*. París: OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/denmark/1902922.pdf>.
- Kopits, G. (ed.). 2004. *Rules-based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis, and Prospects*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Kydland, F. E., y E. C. Prescott. 1977. "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans". *Journal of Political Economy*, 85(3):473–492.
- Latinobarómetro. 1996. "Informe de prensa de la encuesta Latinobarómetro 1996". Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en www.latinobarometro.org.
- . 2001. "Informe de prensa de la encuesta Latinobarómetro 2001". Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en www.latinobarometro.org.
- Laudon, K., y J. Laudon. 2004. *Sistemas de información gerencial*. Ciudad de México: Pearson Educación.
- Lavielle, B., M. Pérez y H. Hofbauer. 2003. *Latin America Index of Budget Transparency, International Budget Project*. Washington, D.C.: International Budget.
- Le Grand, J. 2000. "From Knight to Knave? Public Policy and Market Incentives". En: P. Taylor-Gooby (ed.), *Risk, Trust and Welfare*, pp. 21–30. Basingstoke, Reino Unido: Macmillan.
- . 2003. *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford, UK: Oxford University Press [Revised Paperback Edition, 2006].
- . 2009. "Knights and Knaves Return: Motivation and the Delivery of Public Services". *International Public Management Journal*, 13(1):56–71.
- Lindert, P. 2004. *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century* (Vol. 1). Cambridge, MA: Cambridge University Press.

- Lira, L. 2006. "Revalorizando la planificación del desarrollo". Serie Gestión Pública, Núm. 59. Santiago de Chile: ILPES.
- Longo, F. 2004. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- Lora, E. 2008. "La revolución silenciosa de las instituciones y la estabilidad macroeconómica". Documento de trabajo Núm. 649 de RES. Washington, D.C.: BID.
- Luhmann, N. 1996. "Social Systems". Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Lybeck, J. A., y M. Henrekson. 1988. *Explaining the Growth of Government*. Amsterdam, Holanda: Elsevier Science Ltd.
- Makinson, J. 2000. "Incentives for Change: Rewarding Performance in National Government Network". Londres: Public Service Productivity Panel, HM Treasury.
- Marcel, M. 1998. "Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina". *Revista Internacional de Presupuesto Público*, XXV(37).
- . 2010. "Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena". En: R. de la Cruz, C. Pineda y C. Pöschl (eds.), *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*, pp. 61–85. Washington, D.C.: BID.
- . 2013. "The Structural Balance Rule in Chile: Ten Years, Ten Lessons". Documento de discusión del BID IDB-DP-289. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=69798>.
- Marcel, M., et al. 2001. "Balance estructural del gobierno central metodología y estimaciones para Chile: 1987–2000". Santiago de Chile: Estudios de Finanzas Públicas, DIPRES.
- Marcel, M., y C. Tohá. 1998. "Reforma del Estado y de la gestión pública". En: R. Cortázar y J. Vial (eds.), *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. Santiago de Chile: Cieplan-Dolmen.
- Marcel, M., y E. Rivera. 2009. "Economía política de las finanzas públicas y políticas sociales en América Latina". En: F. H. Cardoso y A. Foxley (eds.), *A medio camino. Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: Cieplan-Uqbar Editores.
- Marsden, D., y S. French. 1998. "What a Performance: Performance Related Pay in the Public Services". Londres: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Marsden, D., S. French y K. Kobi. 2000. "Why Does Performance Pay Demotivate? Financial Incentives versus Performance Appraisal". Londres: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

- Martirene, R.A. 2007. "Manual del Presupuesto Plurianual". Serie Manuales del ILPES, Núm. 57. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Matus, C., M. Makón y V. Arrieche. 1979. *Bases teóricas de presupuesto por programas*. Caracas: Asociación Venezolana de Presupuesto Público.
- McLaughlin, K., S. P. Osborne y E. Ferlie. 2002. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Mejía Acosta, A., V. Albornoz y C. Araujo. 2009. "Institutional Reforms, Budget Politics and Fiscal Outcomes in Ecuador". En: M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein (eds.), *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*. Washington, D.C.: BID.
- Meltzer, A. H., y S. F. Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government". *Journal of Political Economy*, 89(5):914-927.
- Mendes, G. s/a. "What is Strategy? Following the Kodak Case Study". The Strategy Tank.
- Milesi-Ferretti, G. 1996. "Fiscal Rules and the Budget Process". Documento de trabajo del FMI, WP/96/60 (junio). Washington, D.C.: FMI.
- Mintzberg, H. 1994. "The Fall and Rise of Strategic Planning". *Harvard Business Review*, enero-febrero.
- Montoya, I., y L. Montoya. 2005. "Visitando a Mintzberg: su concepto de estrategia y principales escuelas". *Revista-Escuela de Administración de Negocios*, Núm. 53, enero-abril. Bogotá, Colombia: Escuela de Administración de Negocios.
- Morra, L., y R. Rist. 2009. "The Road to Results, Designing and Conducting Effective Delopment Evaluations". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Murray, P. 2002. "A Framework for Public Sector Performance Contracting". *OECD Journal on Budgeting*, 18(1):117-153. París: OCDE.
- Nordhaus, W. D. 1989. "Alternative Approaches to the Political Business Cycle". *Brookings Papers on Economic Activity*, 1989(2):1-68.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 1995. *Budgeting for Results. Perspectives on Public Expenditure Management*. París: OCDE.
- . 1997. *Modern Budgeting*. París: OCDE.
- . 1999. "Improving Evaluation Practices. Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper". París: OCDE.
- . 2001a. *OECD Economic Surveys: Brasil*. París: OCDE.
- . 2001b. *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries, Governance*. (Editado por R. Ellen y D. Tommasi). París: OCDE.
- . 2003. "The e-Government Imperative, Main Findings". Resumen de política. París: OCDE.

- . 2004a. "Best Practice guidelines: Off Budget and Tax Expenditures". 25th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Madrid, España, 9 y 10 de junio.
- . 2004b. "Budgeting in Chile". 25th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Madrid, España, 9 y 10 de junio.
- . 2004c. *Comparative Law, Constitutions, Politics and Budget Systems (Part 1). Journal on Budgeting, Special Issue, The Legal Framework for Budget Systems, An International Comparison* (Vol. 4, Núm. 3). París: OCDE.
- . 2005a. *OECD Economic Surveys: Brazil*. París: OCDE.
- . 2005b. "Public Sector Modernization: Modernizing Accountability and Control". Resumen de políticas. París: OCDE.
- . 2005c. "Modernizing Government the Way Forward". París: OCDE.
- . 2005d. "Performance Related Pay for Government Employees, An Overview of OECD Countries". París: OCDE.
- . 2005e. "Performance Information in The Budget Process: Result of OECD 2005 Questionnaire". 26th Annual Meeting of Senior Budget Officials. París: OCDE.
- . 2005f. *International Budget Practices and Procedures Database*. París: OCDE.
- . 2005g. *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Apropiación, Armonización, Resultados y Mutua Responsabilidad*. París: OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf>.
- . 2007a. "Budgeting in Latin America: Results of the 2006 OECD Survey". *OECD Journal on Budgeting*, 7(1). París: OCDE.
- . 2007b. "Encuesta de la OCDE sobre las prácticas y procedimientos presupuestarios". París: OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/23/39628589.pdf>.
- . 2007c. *Factbook 2007: Economic, Environmental and Social Statistics*. París: OCDE. Disponible en http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG.
- . 2007d. *International Budget Practices and Procedures Database*. París: OCDE.
- . 2007e. *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OCDE.
- . 2009. *Latin American Economic Outlook 2009*. París: OCDE.
- Ortegón, E., J. F. Pacheco y A. Prieto. 2005. "Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas". Serie Manuales, Núm. 42. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Osborne, D., y T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Ostrom, E. 1990. "Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action". Cambridge, CA: Cambridge University Press.

- Ostrom, E., R. Gardner y J. Walker. 1994. *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Michigan: University of Michigan Press.
- OxLAD (Oxford Latin American Economic History Database). s/f. Datos hasta 1997 obtenidos de la consulta en la página web. Disponible en <http://oxlad.geh.ox.ac.uk>.
- Palanza, V., C. Scartascini y M. Tommasi. 2012. "On the Institutionalization of Congress(es) in Latin America and Beyond". Washington, D.C.: BID.
- Papalia, D., y S. Wendkos. 1990. *Psicología*. Santiago de Chile: McGraw Hill.
- Peacock, A. T., y J. Wiseman. 1961. "The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom". Documento del NBER Núm. 71. Cambridge, MA: NBER.
- Perry, G. 2003. "Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in the Latin American and Caribbean Region?". Documento de trabajo de investigación de políticas del Banco Mundial Núm. 2080. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Perry, G. E., O. S. Arias, J. H. López, W. F. Maloney y L. Servén. 2006. *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6997>.
- Petrei, H. 1997. "Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina". Washington, D.C.: BID.
- Piloto de Noronha, M. 2005. "O Papel do Tribunal de Contas da União na Avaliação de Programas de Governo: Diferentes Estágios e Abordagens". TCU: Instituto Serzedello Corrêa.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2004. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (compendio estadístico). Nueva York: Naciones Unidas.
- Polackova, H. 1999. "Pasivos contingentes del Estado: un riesgo fiscal oculto". *Finanzas y Desarrollo* (marzo):46–49.
- Polackova-Brixi, H., y A. Schick. 2002. *Government at Risk*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Polanco, G. 2005. *Análisis de las normas que determinan el gasto militar chileno*. Tesis presentada al Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al grado académico de Magister en Ciencias Políticas (junio).
- Pollit, C., y G. Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Nueva York: Oxford University Press.
- Porter, M. 1985. *Competitive Strategy: Techniques for Analysing Industries and Competitors*. Nueva York: Free Press.
- Poterba, J. 1994. "State Responses to Fiscal Crises: Natural Experiments for Studying the Effects of Budgetary Institutions". *Journal of Political Economy*, 102(4):799–821.

- Power, J. 2003. "A Brief History of Decision Support System". Disponible en DSSResources.com.
- Prebisch, R. 1949. "Bases para la discusión de una política anticíclica en América Latina". En: *El desarrollo económico de la América Latina*. Santiago de Chile, citado según CEPAL (2008).
- Pritchard, R., K. Campbell y D. Campbell. 1977. "Effects of Extrinsic Financial Rewards on Intrinsic Motivation". *Journal of Applied Psychology*, 62(1):9–15.
- Riedl, A. 2002. "Motivation for Learning, Theoretical and Practical Aspects". Munich: J Altmann ITB, GTZ y Universidad Técnica de Munich (TUM).
- Robbins, S. 2004. *Comportamiento organizacional*. Ciudad de México: Pearson Educación.
- Robinson, M. 2007. *Performance Budgeting Models and Mechanisms, Performance Budgeting, Linking Funding and Results*. Washington, D.C.: FMI.
- . 2010. "Australia Reforms Accrual Budgeting System". *PFM Results Blog*, disponible en <http://blog.pfmresults.com/wordpress/?p=59#more-59>.
- Robles, J. 2006. *Asignación de recursos para la Defensa Nacional: el caso del presupuesto 2003–2005*. Buenos Aires: RESDAL.
- Rojas, F. 2005. "Chile: estudio de evaluación de impacto del Programa de Evaluación de Programas". Informe Núm. 34589-CL. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Roubini, N., y J. Sachs. 1989. "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries". NBER Documento de trabajo Núm. 2919. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Saavedra, J., y M. Tommasi. 2007. "Informalidad, Estado y contrato social en América Latina. Estudio preliminar". *Revista Internacional del Trabajo*, 126(3–4).
- Santana, E. 2011. *PRODEV Opinion Survey: Perceptions of Recent Trends in MfRD in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- Sarant, P. 1978. *Zero-base Budgeting in the Public Sector: A Pragmatic Approach*. Londres: Addison-Wesley.
- Savage G. T., T. W. Nix, C. J. Whitehead y J. D. Blair, 1991. "Strategies for Assessing and Managing Organizational Stakeholders". *The Executive*, 5(2):61–75.
- Scartascini, C., y G. Filc. 2012. *El presupuesto por resultados en América Latina: un análisis de economía política de sus determinantes*. Washington, D.C.: BID.
- Scartascini, C., E. Stein, y M. Tommasi. 2010. *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington, D.C.: BID.
- Schack, N. 2009. "La articulación entre el plan y el presupuesto. Algunas experiencias en América Latina". Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria por Resultados. Washington, D.C.: BID/PRODEV.

- Schiavo-Campo, S. 2007. "Budget Preparation and Approval". En: A. Shah (ed.), *Local Public Financial Management*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Schick, A. 1966. "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform". *Public Administration Review*, 26(4):243–258.
- . 1990. *The Capacity to Budget*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- . 1995. "Budgeting for Results: Comparing Country Experiences". Reproducido en OCDE (2009), *Evolutions in Budgetary Practice: Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials*. París: OCDE.
- . 1998. "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms". *The World Bank Research Observer*, 13(1):123–131.
- . 2001. "The Changing Role of the Central Budget Office". *OECD Journal on Budgeting*, 1(1). París: OCDE.
- . 2002a. "¿La presupuestación tiene algún futuro?". *Serie Gestión Pública*, Núm. 21. Santiago, Chile: ILPES.
- . 2002b. "Agencies in Search of Principles". *OECD Journal of Budgeting*, 2(1). París: OCDE.
- . 2004. "Fiscal Institutions versus Political Will". En: G. Kopits (ed.), *Rules-based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis, and Prospects*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- . 2008. "Getting Performance Budgeting to Perform". International Conference on Performance Budgeting, México, junio de 2008, Banco Mundial.
- . 2009. "Budgeting for Entitlements". En: OCDE, *Evolutions in Budgetary Practice: Allen Schick and the OECD Senior Budget Officials*. París: OCDE.
- . 2013. "The Metamorphoses of Performance Budgeting". Documento presentado en la 34ª Reunión Anual de la OCDE de altos funcionarios del presupuesto. París: OCDE.
- Schineller, L. 2006. "Perspectives for Fiscal Adjustment in Latin America". En: *Challenges to Fiscal Adjustment in Latin America: The Cases of Argentina, Brazil, Chile, and Mexico*. París: OCDE.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2008a. "The Role of Evaluation in Mexico: Achievements, Challenges, and Opportunities". Serie Quality of Public Expenditure (junio), Nota 2. Ciudad de México: Gobierno Federal de México y Banco Mundial.
- . 2008b. "Sistema de Evaluación de Desempeño". Ciudad de México: Gobierno Federal de México.
- Shah, A. (ed.). 2007a. *Local Public Financial Management*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- . 2007b. *Participatory Budgeting*. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Shah, A., y C. Shen. 2007. "A Primer on Performance Budgeting". En: A. Shah (ed.), *Participatory Budgeting*, pp. 137–178. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Shand, D. 2007. "Performance Auditing and Performance Budgeting". En: M. Robinson (ed.), *Performance Budgeting, Linking Funding and Results*. Washington, D.C.: FMI.
- Shepherd, G. 1999. "Administración pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma" (capítulo 3). En: C. Losada i Marrodán (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las Ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C.: BID.
- Singh, A., et al. 2005. "Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience since the Early 1990s". IMF Occasional Paper Núm. 238. Washington, D.C.: FMI.
- Sokoloff, K., y E. Zolt. 2005. "Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation: Evidence from the Economic History of the Americas". Documento de trabajo. Los Ángeles, CA: University of California.
- Spiller, P., y M. Tommasi. 2003. "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina". *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19(2):281–306.
- Stasavage, D., y D. Moyo. 1999. *Are Cash Budgets a Cure for Excess of Fiscal Deficits?* Oxford: Centre of Study of African economies.
- Stein, E., E. Talvi y A. Grisanti. 1998. "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience". Documento de trabajo del BID Núm. 367. Washington, D.C.: BID.
- Stiglitz, J. E. 1987. "Principal and Agent". En: *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Vol. 3, pp. 966–71.
- Tabellini, G., y A. Alesina. 1988. "Voting on the Budget Deficit". Documento de trabajo de la UCLA Núm. 539 (diciembre).
- Tanzi, V. 2005. "The Economic Role of the State in the 21st Century". *Cato Journal*, 25(3) (otoño).
- Tanzi, V., y L. Schuknecht. 2000. *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Tavares, M., y N. Berretta. 2006. "Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias". Documentos del Diálogo Regional de Políticas. Washington, D.C.: BID.
- Ter-Minassian, T. 2011. "Preconditions for a Successful Introduction of Structural Fiscal Balance-based Rules in Latin America and the Caribbean: A Framework Paper". Documento de discusión del BID Núm. IDB-DP-157. Washington,

- D.C.: BID. Disponible en <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?dctype=All&id=66143>.
- Tommasi, D. 2007. "Budget Execution". En: A. Shah (ed.), *Budgeting and Budgetary Institutions. Public Sector Governance and Accountability Series*, pp. 279–322. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). 2008. *Integrated Financial Management Information Systems. A Practical Guide*. Washington, D.C.: USAID.
- Valenzuela, E., S. Schwartzman, J. S. Valenzuela, T. R. Scully, N. M. Somma y A. Biehl. 2008. *Vínculos, creencias e ilusiones. La cohesión social de los latinoamericanos*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- Vladkova-Hollar, I., y J. Zettelmeyer. 2008. "Fiscal Positions in Latin America: Have They Really Improved?". Documento de trabajo del FMI WP/08/137. Washington, D.C.: FMI.
- Von Hagen, J. 1992. "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities". Economic Paper Núm. 96 (octubre). Bruselas: Comisión Europea, DG for Economic and Fiscal Affairs.
- . 2002. "Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance". *The Economic and Social Review*, 33(3):263–284.
- . 2006. "Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan". *Monetary and Economic Studies*, 14:25–60.
- . 2007. "Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance". En: A. Shah (ed.), *Participatory Budgeting*, pp.137–178. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Von Hagen, J., e I. Harden. 1994. "National Budget Processes and Fiscal Performance". *European Economy Reports and Studies*, 3:311–418.
- . 1995. "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline". *European Economic Review*, 39:771–779.
- West, W. F. 2011. "Program Budgeting and the Performance Movement. The Elusive Quest for Efficiency in Government". Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Wiesner, E. 2003. *Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets*. Washington, D.C.: BID.
- . 2008. "Fiscal Decentralization and Regional Economic Integration in Latin America: Key Policy Linkages". En: V. Tanzi, A. Barreix y L. Villela (eds.), *Taxation and Latin American Integration*. Washington, D.C.: BID y Harvard University.
- Wildavsky, A. 1986. *A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston, MA: Little, Brown & Co.
- . 1992. *The New Politics of the Budgetary Process*. Londres: Harper Collins.

- Young, R. 2003. "Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector". Columbia: Institute for Public Service and Policy Research, Universidad de South Carolina.
- Zaghini, A., y S. Lamartina. 2008. "Increasing Public Expenditures: Wagner's Law in OECD Countries". Documento de trabajo de CFS Núm. 2008/13. Frankfurt, Alemania: Center for Financial Studies.
- Zaltsman, A. 2006. "Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay". ECD Working Paper Series, Núm. 16 (mayo). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Zambrano, O. 2008. "Cyclically Adjusted Budget Measures in Latin America: Calculus and Determinants". Documento presentado en el taller de política macroeconómica y fluctuaciones cíclicas de la CEPAL (inédito). Santiago de Chile: CEPAL.

PRESUPUESTOS PARA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

En este libro, Mario Marcel, Marcela Guzmán y Mario Sanginés hacen un esfuerzo importante para esbozar un modelo conceptual y discuten aspectos prácticos para la implementación del presupuesto por resultados. A la vez el libro destaca y difunde las innovaciones en materia de presupuesto por resultados relevantes para nuestra región llenando vacíos conceptuales y operativos. Estoy seguro de que será de gran utilidad para académicos, expertos y sobre todo para los funcionarios de gobierno que aspiran a mejores resultados de desarrollo para sus ciudadanos.

Luis Alberto Moreno

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo



www.iadb.org

