



RE2-06-026

**Serie de Estudios
Económicos y Sectoriales**

**LOS SISTEMAS DE GASTO
PÚBLICO EN AMÉRICA CENTRAL Y
REPÚBLICA DOMINICANA:
DISCIPLINA FISCAL Y EFICIENCIA**

Roberto Machado

Noviembre de 2006



REGION II

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes de política económica respecto al programa del Banco en la Región. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

<http://www.iadb.org/publications/>

PREFACIO

En 2004, el Departamento Regional de Operaciones II del Banco Interamericano de Desarrollo inició el proyecto regional “Construyendo capital social por medio de la reforma fiscal en Centroamérica y República Dominicana”, bajo los auspicios de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi), la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD) y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

En el marco de este proyecto, se han desarrollado estudios sobre el gasto público en los ocho países beneficiarios (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana). Estos buscan complementar las medidas de reforma tributaria elaboradas en el marco del proyecto “Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica y República Dominicana” desarrollado por el Departamento entre 2001 y 2003 y que dieron lugar al libro *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, publicado por el BID en 2005. De esta manera, se elaborarán propuestas de reforma fiscal integrales a fin de avanzar decididamente en la aceleración del crecimiento, la reducción de la pobreza y la legitimización del estado en los países de la región.

El presente estudio, elaborado por Roberto Machado, constituye una versión preliminar de un capítulo de un nuevo libro que sobre el gasto público estará publicando el Banco en 2007. Este realiza un análisis comparativo regional sobre la efectividad de los sistemas de gasto público en promover la disciplina fiscal y la asignación y utilización eficiente de los recursos públicos.

El equipo coordinador del proyecto estuvo bajo la dirección de Manuel Agosin, hasta enero pasado Asesor Económico Regional (RE2/RE2) e integrado por Roberto Machado (RE2/RE2), Susana Sitja (RE2/SC2), Aaron Schneider (RE2/RE2), Vibeke Oi (RE2/RE2), Humberto Petrei (RE2/RE2) y Alberto Barreix (INT/ITD). Desde febrero último, la coordinación del proyecto está a cargo de Susana Sitja.

El BID agradece el apoyo recibido de parte de todos los gobiernos para la realización de este trabajo.

Un agradecimiento especial a Miriam Pérez-Fuentes, quien tuvo a su cargo la producción, presentación y realización técnica de este documento.

Máximo Jeria
Gerente
Departamento Regional de Operaciones II
México, Istmo Centroamericanos, Haití y República Dominicana

Washington, D.C., noviembre de 2006

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	1
II.	LA CALIDAD DE LOS SISTEMAS DE GASTO PÚBLICO: ASPECTOS CONCEPTUALES Y MARCO ANÁLITICO	1
III.	DISCIPLINA FISCAL AGREGADA.....	5
IV.	EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS	7
V.	LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SISTEMAS DE GASTO PÚBLICO	15
	REFERENCIAS	25
	ANEXOS.....	28

Los sistemas de gasto público en América Central y República Dominicana: disciplina fiscal y eficiencia*

I. Introducción

El gasto público es un instrumento esencial de política económica, siendo relevante tanto su nivel como su eficiencia. El nivel tiene que ver con el tamaño del estado necesario para atender las necesidades que le competen en el proceso desarrollo en términos de educación, salud y otros servicios, y su relación con los ingresos públicos, en tanto la disciplina fiscal (es decir, el equilibrio fiscal o la moderación de los déficit y la sostenibilidad de la deuda pública) es condición indispensable para la estabilidad macroeconómica. Esta última, a su vez, es condición necesaria (aunque no suficiente) para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Con relación a la eficiencia del gasto, ésta se puede analizar a dos niveles. En primer lugar, en términos de la asignación de recursos, es decir, si éstos son destinados siguiendo prioridades en términos de los objetivos principales que se desean alcanzar como sociedad. Esto configura la eficiencia asignativa. En segundo lugar, en términos de la eficiencia con la que se utilizan los recursos, es decir, si una vez asignados entre los distintos programas y proyectos, éstos son utilizados de manera de alcanzar los mejores resultados. Esto configura la eficiencia operativa.

Este estudio realiza un análisis de los sistemas de gasto público en los países centroamericanos y República Dominicana utilizando el llamado enfoque de *Public Expenditure Management* (PEM). Para ello se construye un índice para cada uno de los siete países considerados (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) en base a un cuestionario realizado a autoridades y especialistas en la materia que abarca los tres aspectos mencionados: disciplina fiscal agregada, eficiencia asignativa y eficiencia operativa. Este índice es utilizado para hacer un análisis comparativo regional y para identificar los aspectos en que el sistema de gasto público de cada país muestra una fortaleza o debilidad relativa.

En la siguiente sección se exponen los principales elementos del marco analítico del PEM. En la tercera sección se explica el cuestionario aplicado para la construcción del índice y la metodología utilizada. En la cuarta sección se presentan y analizan los resultados obtenidos para cada país y se hace un análisis comparativo. La última sección presenta las conclusiones y reflexiones finales.

II. La calidad de los sistemas de gasto público: aspectos conceptuales y marco analítico

Durante los últimos años se han desarrollado numerosos estudios con el objeto de analizar la eficiencia del gasto público de los países y derivar recomendaciones de política para su fortalecimiento. Estos incluyen los *Public Expenditure Review* (PER)

* El autor agradece los comentarios de Susana Sitja y la colaboración de Daniel Artana, Rodrigo Bolaños, Mauricio González Orellana, Jorge Lavarreda, Humberto Petrei y Rodrigo Vergara.

desarrollados por el Banco Mundial, y los *Country Financial Accountability Assessment* (CFAA) y *Country Procurement Assessment Report* (CPAR) elaborados en conjunto por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En tal sentido, Campos y Pradhan (1996) identifican dos tipos generales de análisis:

- i. Los que enfatizan la evaluación del nivel y la composición del gasto público. En esta categoría se ubicarían los PER, que estudian exhaustivamente la asignación del gasto.¹
- ii. Los que provienen de la literatura tradicional de la presupuestación y de la gestión financiera del sector público, enfatizando el análisis de los procedimientos utilizados en las fases formales del proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución y control), el análisis técnico de los sistemas de gerencia financiera, y la evaluación del funcionamiento de las estructuras organizativas del gobierno. Las conclusiones extraídas de estos estudios normalmente se han traducido en proyectos de asistencia técnica para fortalecer los sistemas de administración financiera (por ejemplo, mediante la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF), introducir mejoras formales en las fases del proceso presupuestario y reforzar la capacidad del gobierno vía la capacitación de los empleados públicos.

Pese a que estos estudios proveen valiosa información, no disponen de un marco analítico con el cual evaluar sistemáticamente las debilidades y fortalezas de los sistemas de gestión del gasto público. Asimismo, y quizás más importante, no ofrecen una metodología para vincular claramente los cambios en los sistema de gasto con los resultados obtenidos.

En contraposición, el enfoque PEM enfatiza el análisis de cómo los arreglos institucionales (reglas, normas, procedimientos) que gobiernan el proceso presupuestario afectan los incentivos que enfrentan los diversos actores que participan en el proceso de decisión sobre el gasto público. Estos arreglos institucionales son clasificados en categorías de acuerdo a su impacto relativo sobre tres niveles de resultados de gasto: el nivel del gasto agregado y el déficit, la composición del gasto y la eficiencia en el uso de los recursos presupuestados.

Schick (1998) señala que el PEM propone un nuevo enfoque para analizar un viejo problema: la distribución de recursos públicos a través de decisiones colectivas. En tal sentido, el PEM opera a través de las decisiones presupuestarias, pero difiere en dos aspectos importantes del análisis tradicional del presupuesto. En primer lugar, complementa los procedimientos formales con medidas de política: no basta con que las autoridades apliquen adecuadamente las reglas, también es indispensable que busquen alcanzar los resultados deseados de manera eficiente. En segundo lugar, el PEM aborda un amplio conjunto de arreglos institucionales, no sólo los tradicionalmente asociados al proceso presupuestario.

¹ Ver, por ejemplo, Banco Mundial (2004).

De este modo, el PEM evalúa los resultados del gasto de acuerdo a tres objetivos básicos que todo sistema de gasto público debe buscar alcanzar (Campos y Pradhan, 1996):

- i. Garantizar la disciplina fiscal.
- ii. Facilitar la asignación estratégica del gasto de acuerdo a prioridades.
- iii. Incentivar la eficiencia operativa en el uso de los recursos asignados (alcanzar los mejores resultados con los recursos disponibles o los resultados previstos al menor costo).

El cuadro 1 sintetiza los elementos básicos del PEM.

Cuadro 1
Elementos básicos del enfoque PEM

	Descripción
Disciplina fiscal agregada	Los gastos totales del presupuesto deben ser el resultado de decisiones explícitas, no deben simplemente acomodarse a las demandas de gasto. Los totales deben ser fijados antes de que se tomen las decisiones individuales de gasto y deben ser sostenibles en el mediano y largo plazos
Eficiencia asignativa	Los gastos deben basarse en las prioridades del gobierno y en la efectividad de los programas públicos. El sistema de presupuesto debe incentivar la reasignación de recursos de menores a mayores prioridades y de programas menos efectivos a programas más efectivos
Eficiencia operativa	Las agencias de línea deben producir bienes y servicios a costos que supongan ganancias de eficiencia y (en la medida que sea apropiado) que sean competitivos con los precios de mercado

Fuente: Schick (1998).

El logro de estos objetivos se ve obstaculizado por dos tipos de problemas que están interrelacionados:

- i. La tragedia de los comunes: los distintos ministerios de gasto (educación, salud, vivienda, defensa, etc.) ven el presupuesto como un fondo común del cual pueden extraer recursos sin mayor costo;
- ii. Problemas de información: carencia e incompatibilidad de incentivos para revelar la información asimétrica al interior de la jerarquía del gobierno, lo cual da lugar a problemas agente-principal entre el Ministerio de Hacienda o de Finanzas y los ministerios de gasto, y entre éstos y las agencias de línea.

Los arreglos institucionales deberían estar diseñados de tal manera que mitiguen estos problemas, allanando el camino para que los sistemas de gasto logren que éste se realice de manera eficiente y respetando la disciplina fiscal. Sin embargo, estos arreglos institucionales pueden no tener ningún efecto sobre los resultados del gasto: para que sean efectivos, es necesario complementarlos con mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas que hagan evidente el cumplimiento o no cumplimiento de estas reglas, así como la responsabilidad individual de las autoridades y funcionarios que se alejen de las mismas. Los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas imponen costos implícitos o explícitos a los políticos y funcionarios públicos que violan las reglas y así hacen que su compromiso con ellas sea más firme y tenga mayor credibilidad.

En años recientes, el Programa PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*)² ha venido desarrollando un nuevo marco de evaluación del desempeño de la gestión del gasto público, en sintonía con el enfoque PEM. Este identifica seis dimensiones críticas en el desempeño de los sistemas de gasto público (PEFA, 2005):

- i. Credibilidad del presupuesto: si el presupuesto es realista y es implementado según lo previsto.
- ii. Alcance y transparencia: si la supervisión del presupuesto es integral y la información fiscal y presupuestaria es accesible al público.
- iii. Presupuestación basada en políticas: si el presupuesto es preparado de acuerdo a la política gubernamental.
- iv. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria: si el presupuesto es implementado de una manera ordenada y predecible, y hay mecanismos para ejercer el control en el uso de los recursos públicos.
- v. Contabilidad, registro e informes: si se producen, mantienen y diseminan registros de información adecuados para fines de gestión y control.
- vi. Escrutinio y auditoria externa: si existen mecanismos para el escrutinio y auditoria externa de las finanzas públicas.

El Programa PEFA desarrolla un conjunto de indicadores que miden el desempeño operacional de los principales elementos de los sistemas, procesos e instituciones de la gestión de las finanzas públicas (PFM, por sus siglas en inglés). Estos están basados en el sistema de seguimiento del gasto de la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés), el Código de Transparencia Fiscal del FMI (FMI, 2001) y otros estándares internacionales. El reporte de desempeño del PFM usa el análisis de estos indicadores para realizar una evaluación integrada del sistema de gestión de las finanzas públicas respecto de las seis dimensiones críticas señaladas y evalúa su probable impacto sobre los tres niveles de resultados del gasto público: disciplina fiscal agregada, eficiencia en la asignación de recursos presupuestarios y eficiencia operativa en el uso de los recursos asignados.³

Cabe destacar que el enfoque del PFM, así como el PEM, no realiza un análisis de la política fiscal o de gasto público, el cual determinaría si ésta es sostenible, si los gastos considerados en el presupuesto tienen los efectos deseados sobre la reducción de la pobreza o con relación a otros objetivos de política, o si la provisión de bienes y servicios públicos se hace de manera eficiente. Esto requeriría un análisis detallado de información estadística y el uso de indicadores específicos a nivel de cada país, ministerio y agencia. En cambio, este enfoque se centra en evaluar el grado en que el sistema de gestión de las finanzas públicas es un factor que permite (*enabling factor*) alcanzar tales resultados. En tal sentido, el análisis propuesto en este estudio debe entenderse de manera similar.

² PEFA es un programa multiagencia auspiciado por el Banco Mundial, el FMI, la Comisión Europea, e instituciones de los gobiernos de Francia, Noruega, Reino Unido y Suiza, entre otras organizaciones.

³ En los países de la región, Nicaragua se encuentra desarrollando el sistema de indicadores de desempeño en el marco de una reforma de la gestión de las finanzas públicas orientada por el Programa PEFA. Ver Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua (2006).

III. Disciplina fiscal agregada

La tragedia de los comunes agudiza los problemas respecto de la disciplina fiscal agregada. En general, los ministerios de gasto demandarán un nivel de recursos para sus programas sectoriales superior al socialmente óptimo. En consecuencia, las restricciones sobre el gasto agregado y sobre el déficit fiscal adquieren mucha relevancia.

Schick (1998) señala que en los países en desarrollo, los problemas que afectan la disciplina fiscal agregada se ven amplificados por diversos factores, tales como la aprobación de presupuestos irreales, que no pueden implementarse simplemente porque los gastos aprobados exceden la capacidad de pago del gobierno; las reiteradas modificaciones al presupuesto, que se realizan de manera *ad hoc* en respuesta a cambios en las condiciones económicas o políticas; la realización de desembolsos a medida que el gobierno dispone de efectivo, no de acuerdo a lo presupuestado; y la práctica de diferir gastos a futuro (o de adelantar ingresos), lo cual puede hacer ver artificialmente equilibrado el presupuesto corriente a costa de la erosión de la disciplina fiscal en el futuro.

Tal vez el aspecto más relevante en este punto en los países centroamericanos y República Dominicana sea la existencia de partidas y gastos extra-presupuestarios, que no están sujetos al escrutinio parlamentario y que se ejecutan a discreción y sin mayores mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas. Por ejemplo, en 2003 estos gastos extra-presupuestarios (“por debajo de la línea”) alcanzaron el 27% de los gastos totales del Gobierno Central en República Dominicana (Artana *et al*, 2006).

Von Hagen (2005) aborda el problema de la disciplina fiscal agregada desde el punto de vista de la relación entre los votantes y las autoridades políticas electas, caracterizándola como un problema agente-principal particular, en la medida en que los votantes configuran un conjunto múltiple y heterogéneo de principales con intereses diversos. Esta situación, sumada a la tragedia de los comunes, genera presiones hacia niveles excesivos de gasto, déficit y deuda pública. En este contexto, las instituciones presupuestarias son las llamadas a mitigar estos problemas. La principal conclusión de este autor es que la centralización del proceso presupuestario (en el Ministerio de Hacienda o de Finanzas) es una manera efectiva para reforzar la disciplina fiscal, lo cual es consistente con los resultados encontrados por Stein, Grisanti y Talvi (1999) para los países de América Latina.

De otro lado, von Hagen (2005) también evalúa la efectividad de los controles ex-ante del gasto público (por ejemplo, las leyes que limitan el déficit o que imponen presupuestos equilibrados) para alcanzar la disciplina fiscal, encontrando que éstos son más efectivos en el corto que en el largo plazo.⁴ La efectividad de estos controles es limitada en la

⁴ Si bien en teoría estos controles debieran ser positivos en la medida en que refuerzan la disciplina fiscal agregada, hay que tener en cuenta que también pueden limitar la capacidad del gobierno para responder frente a *shocks* externos. Poterba (1994) encuentra que los gobiernos sujetos a restricciones de presupuesto equilibrado más estrictas, tienden a reaccionar de manera menos eficiente ante *shocks* adversos, en tanto suelen recortar el gasto público cuando la economía se desacelera, lo que imprime un carácter pro-cíclico a la política fiscal.

medida en que con el paso del tiempo las autoridades tienden a recurrir al uso de “prácticas creativas” que les permiten no sujetarse a ellos, tales como el no registro de gastos, el uso de partidas extra-presupuestarias o el registro de gastos corrientes como si fueran gastos de capital. En la medida en que estas prácticas atentan contra la transparencia en el manejo de los recursos públicos, los controles ex-ante del gasto pueden agravar antes que mitigar el problema agente-principal descrito.

Ante esta situación, algunos países han recurrido a alguna autoridad externa que garantice el cumplimiento de los controles ex-ante, tradicionalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, von Hagen (2005) destaca dos limitaciones del papel que el FMI puede cumplir en este terreno. En primer lugar, que acuerdos entre esta institución y el Poder Ejecutivo de un país, en términos prácticos puede no comprometer al Poder Legislativo, de modo que su autoridad externa es limitada en situaciones donde el Ejecutivo tiene escasa influencia sobre el Congreso. En segundo lugar, que muchas veces los programas de asistencia del FMI llegan en situaciones de crisis, cuando las finanzas públicas están en problemas y la disciplina fiscal ya ha sido vulnerada. Más aún, en situaciones no críticas, el FMI tiene menor capacidad de hacer respetar la disciplina fiscal pues tiene menores penalidades que imponer.

Schick (2003a) señala que las reglas fiscales son efectivas sólo cuando son acompañadas por otros arreglos institucionales en el proceso presupuestario, tales como el establecimiento de presupuestos multianuales, proyecciones básicas sobre las condiciones presupuestarias futuras, estimaciones respecto del impacto de cambios de política en los presupuestos futuros, y procedimientos para monitorear la ejecución del presupuesto y para tomar medidas correctivas cuando sea necesario. Es decir, las reglas fiscales no harían mucha diferencia si el horizonte temporal del presupuesto es de sólo un año, el monitoreo y fiscalización son débiles, y los impactos futuros no son tomados en cuenta al momento de tomar las decisiones presupuestarias.

Por su parte, Campos y Pradhan (1996) señalan que la disciplina fiscal agregada depende de factores tales como la existencia de un marco de gasto de mediano plazo (MGMP) basado en un programa macroeconómico consistente que dé lugar a la elaboración de presupuestos multianuales, la existencia de restricciones formales sobre el gasto o el déficit, y el mayor poder relativo de los ministerios centrales (Ministerio de Hacienda o de Finanzas) respecto de los ministerios de gasto en el Gabinete. A este último punto habría que agregarle el mayor poder relativo del Poder Ejecutivo frente al Parlamento en la determinación del presupuesto.

En síntesis, los arreglos institucionales que hacen a la disciplina fiscal agregada son la existencia de un marco macroeconómico multianual, la centralización del presupuesto, la existencia de restricciones formales al gasto y/o al déficit fiscal, las restricciones presupuestarias estrictas sobre los ministerios de línea y la cobertura del presupuesto.

En tal sentido, Campos y Pradhan (1996) destacan una serie de mecanismos que pueden ayudar a mejorar la transparencia y/o la rendición de cuentas con relación a la disciplina

fiscal, de modo de imponer costos sobre los políticos y funcionarios que no se adhieren a los arreglos institucionales existentes:

- i. Comparación entre el gasto y el déficit aprobado y el ejecutado.
- ii. Sanciones contra el exceso de gasto.
- iii. Integración de todos los gastos en el presupuesto.
- iv. Publicación y difusión de los resultados al público.

Respecto de este último punto, los mercados financieros parecen ejercer un papel disciplinario sobre el gasto público y el déficit fiscal, al castigar a los países que se desvían de la disciplina fiscal mediante el encarecimiento del crédito interno y externo y la dificultad creciente en acceder a los mercados internacionales de capital.

La disciplina fiscal agregada es el aspecto más enfatizado en los acuerdos suscritos por los distintos países con el FMI, y es el sustento principal para el diseño, aprobación e implementación de leyes de responsabilidad fiscal.

Finalmente, cabe destacar que si bien la disciplina fiscal es un objetivo ineludible de cualquier sistema de gasto público, ésta puede alcanzarse a distintos niveles de gasto y de ingresos. Agosin, Barreix y Machado (2005) documentan que los estados de los países centroamericanos son muy pequeños para cumplir a cabalidad las tareas que le competen en el proceso de desarrollo. En tal sentido, estos autores abogan por reformas tributarias que incrementen significativamente la recaudación, de modo tal que los estados dispongan de mayores recursos para incrementar el gasto social y la inversión pública respetando la disciplina fiscal. En la región que nos ocupa, Guatemala es ejemplo de un país que ha mantenido la disciplina fiscal a un nivel de gasto y de ingresos insuficiente, en torno a 10%-11% del PIB durante los últimos años.

IV. Eficiencia en la asignación de recursos presupuestarios

Conseguida la disciplina fiscal agregada, el segundo gran problema a encarar es cómo priorizar la asignación de recursos escasos a fines potencialmente ilimitados. Nuevamente, la tragedia de los comunes hará que las demandas de recursos excedan largamente la disponibilidad de ellos. Adicionalmente, en este nivel de decisión se ponen de manifiesto dos problemas adicionales que dificultan aún más la priorización de gastos (Campos y Pradhan, 1996). Estos son la presencia de costos de transacción para obtener información acerca del vínculo entre el gasto y las preferencias de la sociedad, y las asimetrías de información al interior del gobierno donde los ministerios y las agencias de línea tienen mayor conocimiento sobre cómo asignar mejor el gasto en sus respectivos sectores – es decir, qué programas son más efectivos que otros - que el Ministerio de Hacienda o de Finanzas y el Gabinete.

En los países en desarrollo, los problemas en la asignación de recursos presupuestarios se ven agravados por prácticas tales como la desvinculación entre objetivos y asignaciones de gasto; la presupuestación de corto plazo, donde los presupuestos anuales no toman en cuenta las implicancias de mediano plazo de las decisiones actuales (por ejemplo, los

gastos recurrentes futuros asociados a inversiones presentes); la distorsión de prioridades, donde no se da preeminencia a los proyectos con mayor rentabilidad social ya sea porque se carece de sistemas de evaluación social o de indicadores de impacto, o porque los que toman la decisiones no toman en cuenta estos factores; o la proliferación de enclaves presupuestarios, asociados a los esfuerzos por proteger ciertos programas y transferencias considerados prioritarios, eximiéndolos de la competencia por fondos.

En los países centroamericanos y República Dominicana, el aspecto más crítico en la asignación estratégica del gasto tal vez sea el aparente divorcio entre la distribución del gasto y los objetivos del gobierno. Esto ocurre incluso en países que cuentan con amplios acuerdos políticos y sociales en torno a objetivos nacionales de largo plazo, tales como la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en Honduras, la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) en Nicaragua, y los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal en Guatemala.⁵

Este problema se debe en buena parte a un fenómeno que está presente en casi todos los países, en especial en los menos desarrollados: el incrementalismo. Esta práctica consagra el hecho de que el presupuesto de cualquier año es muy similar al del año anterior ajustado por inflación, con cambios únicamente marginales. En consecuencia, se observa una gran inercia y rigidez en el gasto público, lo que dificulta o impide la reasignación estratégica de recursos presupuestarios desde programas no prioritarios y poco efectivos hacia programas prioritarios y más efectivos.

En el contexto de los países considerados, de manera general el proceso de formulación del presupuesto público tiene un carácter claramente marginalista debido al predominio del incrementalismo. De este modo, la desvinculación entre los objetivos prioritarios y las asignaciones presupuestarias es manifiesta. Esta situación es agravada por la inexistencia o deficiencia de indicadores de desempeño que permitan vincular con claridad los recursos asignados ex-ante (insumos) con los bienes y servicios públicos obtenidos ex-post (productos), y menos aún con sus resultados. De este modo, se carece de mecanismos que permitan la reasignación de recursos desde actividades menos eficientes hacia programas más eficientes. De hecho, de manera general la evaluación y control ex-post que realizan las contralorías o cortes de cuentas en los países de la región son estrictamente financieras y se concentran en los aspectos formales de la ejecución presupuestaria.

Esta situación es perpetuada por la alta y creciente participación de la planilla salarial y de los intereses de la deuda pública en el presupuesto del gobierno. Respecto a los pagos de sueldos y salarios, por ejemplo, en Honduras éstos representaron el 42% de los gastos totales del Gobierno Central en 2003 (Bolaños y Delgado, 2006). En Panamá, el pago de intereses ascendió a 16,8% de los gastos del Gobierno Central en 2004 (Petrei y Rodríguez, 2006). Incluso en Guatemala, que tiene el menor nivel de endeudamiento público de los países de la región (menos de 20% del PIB), en 2005 el servicio de la

⁵ Sobre la ERP de Honduras ver Bolaños y Delgado (2006), sobre la ERCERP de Nicaragua ver Bolaños (2006), sobre el Pacto Fiscal en Guatemala ver Vergara y Lavarreda (2006).

deuda pública (intereses y amortizaciones) alcanzaba el 26% de los ingresos presupuestados del Gobierno Central (Vergara y Lavarreda, 2005).

De otro lado, durante los últimos años en los países centroamericanos y República Dominicana se observa que una creciente fracción del presupuesto está sujeto a montos preasignados de los ingresos y/o del gasto. Entre estos destacan las crecientes transferencias a los gobiernos municipales, así como los presupuestos de las universidades públicas y del Poder Judicial. El caso extremo en esta materia lo constituye Costa Rica, donde en 2003 los destinos específicos alcanzaron el 82% de los ingresos del Gobierno Central (Petrei, Trejos y Thompson, 2006). En el caso de Guatemala, los impuestos con destino específico en 2005 bordearon el 41% de los ingresos presupuestados del Gobierno Central (Vergara y Lavarreda, 2005). En cuanto a las transferencias a los municipios, éstas son significativas en Guatemala, El Salvador y República Dominicana, donde en 2005 alcanzaron el 8,9%, 7% y 7,4% de los ingresos del Gobierno Central, respectivamente.⁶

Campos y Pradhan (1996) indican que probablemente el arreglo institucional más importante para la adecuada priorización del gasto público sea la existencia de un proceso que facilite la generación de consensos sobre los objetivos que el gasto debe procurar alcanzar en el mediano plazo y que vincule las asignaciones presupuestarias con estos resultados estratégicos. Esto podría incluir un mecanismo de toma de decisiones al interior del Gabinete que determine las prioridades estratégicas con base a un sistema que informe acerca de los costos de mediano plazo asociados a políticas alternativas (y rivales en la competencia por fondos), respetando estrictamente las restricciones de gasto. Como los ministerios de línea tienen mayor información sobre cómo asignar mejor los recursos al interior de sus sectores, un arreglo complementario debería ser otorgarles libertad para decidir qué programas expandir y cuáles reducir, esto es, flexibilidad para asignar los recursos entre programas existentes y nuevos dentro de sus techos de gasto.

En los países de la región, es evidente el déficit de información respecto de la efectividad de los distintos programas y proyectos, lo que atenta de manera significativa contra la eficiencia en la asignación de recursos presupuestarios. En tal sentido, el desarrollo de un MGMP no sólo es importante para fortalecer la disciplina fiscal agregada, sino también para que la asignación estratégica de recursos esté alineada con las prioridades del gobierno y en la toma de decisiones se tome en cuenta los costos de las políticas actuales en comparación con los de políticas alternativas en un marco multianual.⁷

Para un adecuado establecimiento de prioridades de gasto es necesario el establecimiento de sistemas objetivos de evaluación de la eficiencia e impacto de los distintos programas gubernamentales basados en el análisis costo-beneficio (cuántos recursos presupuestarios cuesta alcanzar determinados resultados), la evaluación social de proyectos (cuál es la rentabilidad social de proyectos alternativos) y el análisis de incidencia (quiénes se benefician del gasto público).

⁶ Sobre las transferencias del Gobierno Central a los municipios en la región ver Letelier (2006b). Letelier (2006a) analiza en detalle el gasto municipal en El Salvador y su financiamiento.

⁷ Sobre el desarrollo del MGMP ver Dorotinsky (2003).

El establecimiento de un MGMP que guíe la asignación de recursos presupuestarios supone el tránsito desde un presupuesto basado en recursos (*inputs* o *resource-based*) hacia uno basado en resultados (*outcomes* o *results-based*).⁸ Una etapa intermedia entre estos dos enfoques sería un presupuesto basado en productos (*outputs*). La diferencia no es sutil, pues los productos (bienes y servicios producidos por el gobierno) son bastante más fáciles de medir que los resultados (los efectos de las políticas gubernamentales sobre las condiciones de vida de la población). Adicionalmente, el vínculo entre recursos asignados y productos obtenidos es mucho más claro y directo que aquél entre recursos asignados y resultados, habida cuenta de la dificultad en establecer relaciones causales entre las políticas públicas y las condiciones económicas y sociales.⁹

En países que cuentan con Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) como Honduras y Nicaragua, se enfatiza la importancia del fortalecimiento de la orientación de mediano plazo de éstas y su relación con los MGMP y los presupuestos anuales (Banco Mundial y FMI, 2005). De hecho, dos de los principios básicos de la ERP son su perspectiva de mediano plazo y su carácter integral (*comprehensive*) y orientado a resultados. En este contexto, cobra mucha relevancia el establecimiento de sistemas de monitoreo que permitan evaluar los resultados de las políticas y que permitan realizar ajustes en el curso de la ejecución presupuestaria. Esto requiere el establecimiento de indicadores de desempeño intermedios.

Adicionalmente, en la mayoría de países el proceso presupuestario tiene un carácter estrictamente anual. La excepción la constituyen Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde en años recientes se ha introducido el concepto de presupuesto multianual, de modo que los presupuestos anuales incluyen proyecciones para los siguientes tres o cuatro años. Sin embargo, estas proyecciones son solamente indicativas (no vinculantes) y se presentan de manera agregada, en grandes categorías de ingresos y gastos. En consecuencia, no permiten analizar las implicancias económicas y financieras de las políticas actuales y evaluar la pertinencia de medidas alternativas. En este terreno, el esfuerzo más ambicioso es la introducción en 2005 del Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) en Nicaragua, aunque realizar una evaluación al respecto resulta aún prematuro (ver Bolaños, 2006).

De otro lado, para una cabal asignación de recursos de acuerdo a prioridades, es necesario que todos los gastos estén incorporados en el presupuesto y, por tanto, que sean parte de las deliberaciones respecto de las asignaciones presupuestarias. En consecuencia, la cobertura del presupuesto adquiere una importancia destacada en el proceso de priorización estratégica del gasto.

⁸ Sobre el tránsito de un presupuesto basado en recursos hacia uno basado en resultados ver Gobierno de Francia (2004).

⁹ Schick (2003b) distingue dos maneras de entender el presupuesto por resultados. De acuerdo a la definición amplia, un presupuesto por resultados es aquél que presenta información sobre lo que las agencias gubernamentales han hecho o se espera que hagan con los recursos que les son asignados. En contraposición, la definición estricta establece que un presupuesto por resultados es aquél que vincula explícitamente cada incremento de recursos con un incremento de productos o mejoramiento de resultados. Evidentemente, un presupuesto por resultados que verdaderamente haga la diferencia en términos de una mayor eficiencia del gasto público es el que corresponde a la segunda definición.

En tal sentido, un aspecto que atenta contra la eficiencia asignativa es la existencia de fondos y partidas extra-presupuestarias que no están sujetas a escrutinio parlamentario y que se ejecutan discrecionalmente sin mayores mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas. Adicionalmente, en países dependientes de la ayuda internacional, las donaciones provenientes de la cooperación externa se incorporan automáticamente al presupuesto sin discusión parlamentaria, y por tanto no responden necesariamente a las prioridades estratégicas del país sino a las de los donantes. Precisamente, una de las conclusiones del Banco Mundial y el FMI al evaluar el desempeño de las ERP en distintos países, es la necesidad de alinear la ayuda externa con las prioridades nacionales (Banco Mundial y FMI, 2005). En Nicaragua, por ejemplo, en 2004 las autorizaciones de gasto financiadas por donaciones y préstamos externos incorporadas al Presupuesto de la República por Decreto Ejecutivo representaron el 17,3% del total de gastos (Bolaños, 2006).¹⁰

Asimismo, en muchos casos los recursos provenientes de la cooperación internacional se canalizan a través de fondos especiales establecidos para fines específicos, en particular para programas sociales. Esto ha dado lugar a la proliferación de fondos sociales, con la consiguiente fragmentación del gasto público social, la superposición de programas sociales y las consiguientes pérdidas de eficiencia. En Guatemala, durante la década de los noventa los distintos gobiernos crearon diversos fondos sociales con el fin de apoyar y dar continuidad a las políticas gubernamentales en este terreno. En 2003, estaban operando por lo menos seis de estos fondos, que recibieron transferencias que representaron el 8,3% del presupuesto ejecutado del Gobierno Central (Vergara y Lavarreda, 2005).

Finalmente, es importante señalar que para que el presupuesto sea efectivamente integral (*comprehensive*) debe considerar no sólo los gastos explícitos, sino también los implícitos. Estos últimos se refieren al gasto tributario, es decir, a los ingresos que el estado deja de percibir debido a exoneraciones y tratos tributarios preferenciales otorgados para incentivar a determinados sectores. En la práctica, estos gastos tributarios operan como un subsidio a las actividades promovidas. En consecuencia, debieran estar explícitamente considerados en la determinación de prioridades en la asignación de recursos presupuestarios y competir por fondos con políticas alternativas. Los resultados y el impacto de las exoneraciones tributarias también deben ser evaluados para determinar su efectividad y conveniencia. En los países de la región, los gastos tributarios deben ser significativos, debido a la proliferación de exoneraciones y tratos tributarios preferenciales observada durante los últimos años, destacando particularmente aquellos otorgados a las empresas instaladas en Zonas Francas y al sector turismo.¹¹ Esta problemática se analiza en Agosin, Barreix y Machado (2005).

¹⁰ Se espera que esta situación haya mejorado desde 2006 con la conformación del Grupo de Apoyo Presupuestario, integrado por el Banco Mundial y varios donantes bilaterales. Entre otras cosas, esta iniciativa busca incluir todos los recursos provenientes de la cooperación internacional en el proceso presupuestario desde la etapa inicial de formulación del presupuesto de modo que todos estos recursos sean considerados a la hora de establecer las prioridades de gasto y sus respectivas asignaciones presupuestarias.

¹¹ Artana (2005) estima que en 2004 el gasto tributario en Nicaragua alcanzó 4,1% del PIB, más de la cuarta parte de la recaudación tributaria.

En conclusión, los arreglos institucionales que impactan sobre la eficiencia asignativa son la articulación de las asignaciones de gasto con resultados estratégicos, la existencia de mecanismos de consulta para establecer prioridades (con el Parlamento y la sociedad civil), la flexibilidad de los ministerios de línea para manejar sus presupuestos, la cobertura del presupuesto y la utilización de instrumentos de análisis económico para guiar la asignación de recursos.

Campos y Pradhan (1996) señalan que los mecanismos para mejorar la transparencia y/o la rendición de cuentas que sujeten a los políticos y funcionarios públicos al logro de los objetivos estratégicos son:

- i. Comparación de las asignaciones ex-ante (aprobadas) y ex-post (ejecutadas).
- ii. Comparación entre los resultados presupuestarios y las estimaciones a futuro.
- iii. Comparación entre los resultados ex-ante (previstos) y los ex-post (observados).
- iv. Difusión pública de los resultados.
- v. Restricciones presupuestarias estrictas para incentivar la priorización de gastos.
- vi. Integración de todos los gastos en la discusión presupuestaria, incluidos los fondos extra-presupuestarios.
- vii. Fortalecimiento de la capacidad técnica del Parlamento.

Respecto de este último punto, en los países de la región de manera general se observa que los parlamentos no cuentan con suficiente asesoría de especialistas en asuntos económicos y presupuestales que les permitan realizar un análisis técnico de las propuestas planteadas en este terreno, incluyendo la ley de presupuesto enviada cada año por el Poder Ejecutivo. De este modo, tienden a primar los criterios estrictamente políticos y electorales en la toma de decisiones.

Como ya se mencionó, la eficiencia en la asignación de recursos presupuestarios es el aspecto enfatizado en los PER. Machado (2006) realiza un análisis comparativo de la eficiencia del gasto público en los países de la región y de América Latina.

Eficiencia operativa en el uso de los recursos asignados

Suponiendo que tanto la disciplina fiscal agregada como la eficiencia asignativa están garantizadas, aún subsiste el problema de la eficiencia operativa, es decir, la utilización óptima de los recursos asignados en el sentido de alcanzar mejores resultados (mejor calidad, mayor cobertura) y/o de reducir los costos de proveer bienes y servicios públicos. Alcanzar la eficiencia operativa se dificulta por el problema agente-principal, que emerge naturalmente en presencia de asimetrías de información. En el contexto del gasto público, estas asimetrías de información junto con la incompatibilidad de incentivos al interior de la jerarquía del gobierno, pueden impedir la eficiente provisión de bienes y servicios públicos por parte de las agencias de línea.

En general, los ministerios de gasto y sus agencias de línea poseen mejor información que el Ministerio de Hacienda o de Finanzas y el Gabinete sobre la mejor manera de implementar los programas para alcanzar los resultados deseados. En consecuencia, es importante que el gobierno otorgue a los ministerios de gasto y a sus agencias suficiente autonomía gerencial sobre asignaciones específicas y la responsabilidad de implementar sus respectivos presupuestos. Esta mayor autonomía, junto con la afluencia estable y predecible de recursos (y mecanismos de control efectivos) contribuiría a la provisión eficiente de bienes y servicios públicos.

En los países en desarrollo, existen una serie de prácticas que dificultan la eficiencia operativa (Schick, 1998). Entre estas se encuentran los gastos compensatorios, mediante los cuales se incrementa el empleo público a fin de atenuar el desempleo, muchas veces a costa de los salarios reales; el declive en la productividad laboral, asociada a la reducción de gastos en capacitación y equipos informáticos, precarias condiciones de trabajo y multiplicación de “trabajadores fantasma”; la incertidumbre respecto de la disponibilidad de recursos, incluso después de que el presupuesto ha sido formalmente aprobado; el manejo informal y la “politización” de la administración pública; y la corrupción, cuando las reglas formales son inaplicables y el gobierno opera por medios extra-legales.

Un aspecto relacionado con la eficiencia operativa que es particularmente serio en los países centroamericanos y República Dominicana es el de la capacitación de los empleados públicos. De manera general, los sistemas de servicio civil adolecen de una serie de problemas que determinan que la calidad del capital humano en la administración pública no esté a la altura de las necesidades y desafíos.¹²

De manera similar, si bien en países como Costa Rica, El Salvador y Guatemala se ha avanzado en el establecimiento de sistemas de compras electrónicas, aún se registran una serie de deficiencias en los sistemas de compras y contrataciones públicas. En general, se observan excesos en el uso de la modalidad de compras directas (sin concurso público), debilidades operativas en las unidades de compras y contrataciones de los distintos ministerios y agencias de línea, y prácticas poco transparentes en la adjudicación de contratos. La opacidad del sistema de compras y contrataciones públicas es particularmente acentuado en República Dominicana, donde en 2003 el 84% del total de compras se hizo bajo la modalidad de contrataciones directas (Artana *et al*, 2006).

Adicionalmente, en los países más dependientes de la ayuda internacional, los donantes, preocupados porque los recursos que brindan sean utilizados de manera eficiente, transparente y de acuerdo a sus propios procedimientos, han establecido enclaves al interior de la administración pública, atrayendo personal mejor calificado vía mejores remuneraciones y utilizando sus propios sistemas de compras y contrataciones. Estas prácticas han generado que se establezca una suerte de administración paralela, donde los proyectos y programas financiados con recursos externos si bien tienden a ser más eficientes que el resto del sector público, no tienen mayor vínculo con él, con lo que no se generan externalidades positivas y la experiencia adquirida se pierde al acabarse el financiamiento externo. Este fenómeno es particularmente agudo en Honduras y

¹² Sobre el análisis de los sistemas de servicio civil en la región ver Iacoviello y Zuvanic (2006).

Nicaragua.¹³ El Banco Mundial y el FMI han hecho un llamado a la comunidad internacional de donantes a canalizar su apoyo financiero a los países utilizando mecanismos que refuercen y no socaven (o sustituyan) los procesos, capacidades y mecanismos de rendición de cuentas internos (Banco Mundial y FMI, 2005).

Un elemento esencial para fortalecer la eficiencia operativa es un sistema de medición de resultados que brinde información a las agencias de línea y sus directivos acerca de la calidad y cobertura de los bienes y servicios que proveen. Hatry (2005) señala que los pasos básicos para establecer un sistema de medición de resultados son la identificación de la misión y objetivos de la agencia en cuestión, la derivación de los resultados consistentes con esos objetivos, y la construcción de indicadores para medir esos resultados.

Sin embargo, este autor advierte que los datos sobre los resultados de una agencia no indican la razón por la que estos son obtenidos, de modo que cuando un sistema de medición de resultados adjudica un mal puntaje a una agencia determinada, debe evitarse inferir que esto es responsabilidad de sus directivos y empleados. Esto puede poner al personal a la defensiva, dando incentivos para la manipulación y mal uso de información valiosa. De hecho, los malos resultados pueden deberse a factores que están fuera del alcance de la agencia misma. En los países en desarrollo, por ejemplo, la insuficiencia de recursos probablemente siempre será una razón importante para que los resultados estén por debajo de las expectativas. Sin embargo, las agencias públicas son responsables de extraer lo máximo de los recursos que les son asignados, es decir, utilizarlos de la manera más eficiente posible, en el sentido de obtener cada vez mejores resultados. En definitiva, esta es la esencia misma de la eficiencia operativa.

En consecuencia, los arreglos institucionales que inciden en la eficiencia operativa en el uso de los recursos asignados son la gestión de los recursos humanos en el sector público (compensación de los funcionarios a todo nivel en comparación con el sector privado, sistemas de contratación y promoción, etc.), la autonomía relativa de las agencias de línea en el manejo de sus presupuestos, y la rendición de cuentas de éstas en términos del uso de los recursos asignados y la calidad y cobertura de los bienes y servicios producidos.

En tal sentido, Campos y Pradhan (1996) señalan que los siguientes aspectos pueden contribuir a la eficiencia operativa a través del fortalecimiento de la rendición de cuentas y/o la transparencia:

- i. Publicación periódica y oportuna de balances financieros y su difusión.
- ii. Publicación periódica y oportuna de auditorías financieras y su difusión.
- iii. Grado de vigilancia de los resultados y auditorías financieras por parte de los órganos de control, incluyendo al Parlamento y a grupos de la sociedad civil.
- iv. Duración de contratos y escala remunerativa para los jefes de agencias de línea y sus empleados implícita o explícitamente vinculados al desempeño.
- v. Publicación periódica y oportuna de reportes de resultados y su difusión.

¹³ Ver Bolaños y Trejos (2006) y Bolaños (2006), respectivamente.

- vi. Utilización de encuestas a los usuarios y beneficiarios de bienes y servicios públicos y difusión de sus resultados.

Los procesos de compras y contrataciones del estado son analizados en los CPAR.¹⁴

V. La medición de la calidad de los sistemas de gasto público

Campos y Pradhan (1996) proponen un índice para medir la calidad de los sistemas de gasto público basado en un cuestionario que contempla preguntas acerca de los tres aspectos principales del PEM: disciplina fiscal agregada, eficiencia asignativa y eficiencia operativa. Para cada aspecto considerado, se asigna una calificación de uno cuando la situación es satisfactoria y cero cuando es insatisfactoria. En muchos casos se asignan también calificaciones intermedias. Luego, el índice es calculado como el cociente entre dos áreas que se asemeja al coeficiente de Gini de la distribución del ingreso en tanto toma valores que van de cero (mejor desempeño) a uno (peor desempeño).

En este estudio se utiliza una metodología similar para construir índices de calidad de los sistemas de gasto público en los siete países bajo análisis. Los aspectos considerados en el cuestionario se muestran en el cuadro 2. Para cada uno de los tres objetivos básicos de los sistemas de gasto público (disciplina fiscal agregada, eficiencia asignativa y eficiencia operativa) se evalúa la existencia de los arreglos institucionales correspondientes junto con sus respectivos mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas. En cada caso, se le asigna menor ponderación a la existencia de arreglos institucionales (0,2), que a la de mecanismos de rendición de cuentas (0,4) y a la de mecanismos de transparencia (0,4). La idea es que la existencia formal de estos arreglos sirve de poco si no hay mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia que hagan costoso a los políticos y funcionarios la no adherencia a ellos.¹⁵ La asignación de iguales ponderaciones para los tres aspectos no altera los resultados cualitativos del análisis. En cada país, el cuestionario fue realizado a un experto independiente, información que fue complementada con las respuestas obtenidas de funcionarios de gobierno. El cuestionario y el sistema de puntuación se encuentran en el anexo.

¹⁴ Ver, por ejemplo, Banco Mundial y BID (2004b).

¹⁵ Campos y Pradhan (1996) utilizan ponderaciones de 1/6, 1/3 y 1/2, respectivamente.

Cuadro 2
Arreglos institucionales y resultados del gasto

Arreglos institucionales	Rendición de cuentas	Transparencia
I. Disciplina fiscal agregada		
A. Existencia de marco macroeconómico	Comparación del gasto agregado observado con el gasto aprobado	Publicación de los resultados
B. Poder del Ejecutivo frente al Congreso en la determinación del presupuesto	Sanciones por incumplimiento de reglas y metas	Difusión de los resultados
C. Restricciones formales sobre el gasto y el endeudamiento	Apertura de los mercados financieros	Libertad de prensa
D. Restricciones presupuestarias estrictas sobre los ministerios de línea		
E. Cobertura del presupuesto		
II. Eficiencia asignativa		
A. Asignaciones vinculadas a resultados estratégicos	Reporte de los resultados	Publicación de los resultados
B. Existencia de mecanismos de consulta (Parlamento, sociedad civil)	Evaluaciones ex-post	Libertad de prensa
C. Autonomía administrativa de los ministerios de línea	Restricciones presupuestarias estrictas	Difusión de los resultados
D. Cobertura del presupuesto	Capacidad técnica del Parlamento	Simpleza en la presentación de la información difundida
E. Asignaciones basadas en análisis económico (análisis costo/beneficio, análisis de incidencia, evaluación social de proyectos)		
III. Eficiencia operativa		
A. Compensación a los empleados públicos en comparación con el sector privado	Claridad de los objetivos y tareas de las agencias de línea	Publicación de los resultados
B. Autonomía administrativa de las agencias de línea	Contratos de desempeño para jefes y empleados de las agencias de línea	Difusión de los resultados
C. Predictibilidad de la afluencia de recursos	Reportes financieros y auditorías	Libertad de prensa
	Reportes de productos (calidad y cobertura de los bienes y servicios producidos)	
	Encuestas a usuarios y beneficiarios	

Fuente: Elaboración propia con base a Campos y Pradhan (1996).

Como ya se mencionó, el análisis no pretende hacer una evaluación de la política de gasto público, sino explorar en qué medida el sistema de gestión del gasto público de cada país tiene características que promueven la disciplina fiscal agregada, la eficiencia en la asignación de recursos presupuestarios y la eficiencia operativa en la utilización de los recursos asignados.

Adicionalmente, como es usual en este tipo de índices que se construyen a partir de aspectos cualitativos, su carácter es estrictamente ordinal, en el sentido que indican qué sistemas de gasto están mejor diseñados que otros, pero no por cuánto. Es decir, si un

país tiene un índice de 0,5 y otro de 0,75, esto indica que el primero tiene un mejor sistema que el segundo, pero de ninguna manera que este último tiene un sistema 50% inferior.

VI. Evaluación de la calidad de los sistemas de gasto público en los países de la región

El cuadro 3 muestra los índices de los siete países en cada una de las tres categorías, así como el índice general y el *ranking* alcanzado por cada uno. A nivel del índice general – el promedio de los índices de disciplina fiscal agregada, eficiencia asignativa y eficiencia operativa –, los países podrían dividirse en tres grupos. En el primero estarían El Salvador y Costa Rica, que alcanzan los mejores puntajes (0,53 y 0,56, respectivamente). El segundo grupo estaría integrado por Guatemala y Panamá, que alcanzan un puntaje intermedio (0,61 y 0,63, respectivamente), ligeramente inferior al promedio. Finalmente, el tercer grupo estaría compuesto por República Dominicana, Nicaragua y Honduras, quienes alcanzan los puntajes menos favorables (0,72).

Cuadro 3
Índices de calidad de los sistemas de gasto público, 2005

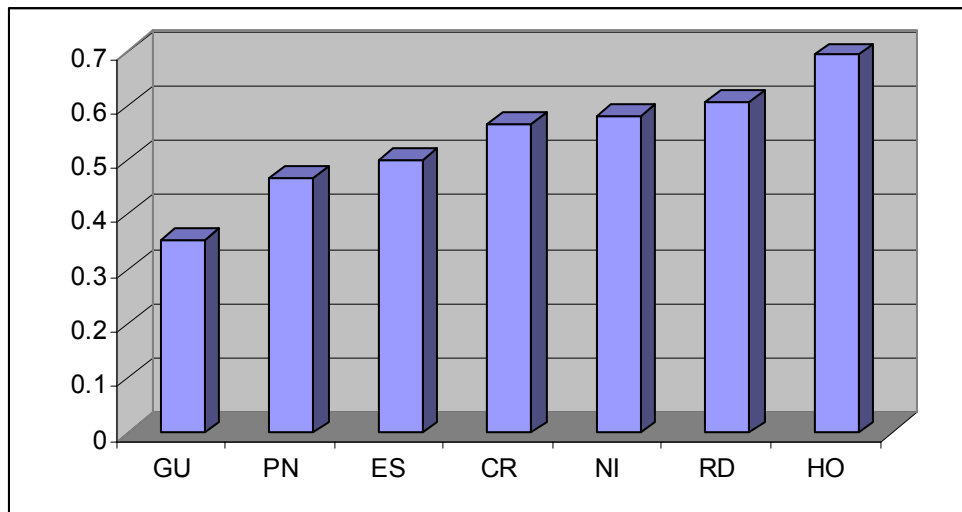
	Disciplina fiscal agregada	Eficiencia asignativa	Eficiencia operativa	Índice general	Ranking
Costa Rica	0,57	0,71	0,40	0,56	2
El Salvador	0,50	0,73	0,36	0,53	1
Guatemala	0,35	0,66	0,82	0,61	3
Honduras	0,69	0,76	0,72	0,72	7
Nicaragua	0,58	0,74	0,83	0,72	6
Panamá	0,47	0,73	0,70	0,63	4
R. Dominicana	0,61	0,73	0,81	0,72	5
Promedio	0,54	0,72	0,66	0,64	
Varianza	1,2%	0,1%	3,9%	0,6%	

Fuente: Cálculos del autor.

Donde se observa mayor diferencia entre los países es en el índice de eficiencia operativa, donde la varianza es de 3,9%. En contraste, el índice de eficiencia asignativa muestra puntajes muy similares entre países, lo que se expresa en una varianza de apenas 0,1%. El índice de disciplina fiscal agregada se encuentra en una posición intermedia, con una varianza de 1,2% entre países.

El gráfico 1 muestra los índices de disciplina fiscal agregada. Según este criterio, los países podrían clasificarse en cuatro grupos. En el primero estaría Guatemala, que muestra claramente el mejor puntaje (0,35). En segundo lugar estarían Panamá y El Salvador, con índices de 0,47 y 0,50, respectivamente. El tercer grupo estaría compuesto por Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana, con índices en el rango de 0,57-0,61. Finalmente, el país cuyo sistema de gasto público revela las mayores debilidades en cuanto a facilitar la disciplina fiscal agregada es Honduras, con un índice de 0,69.

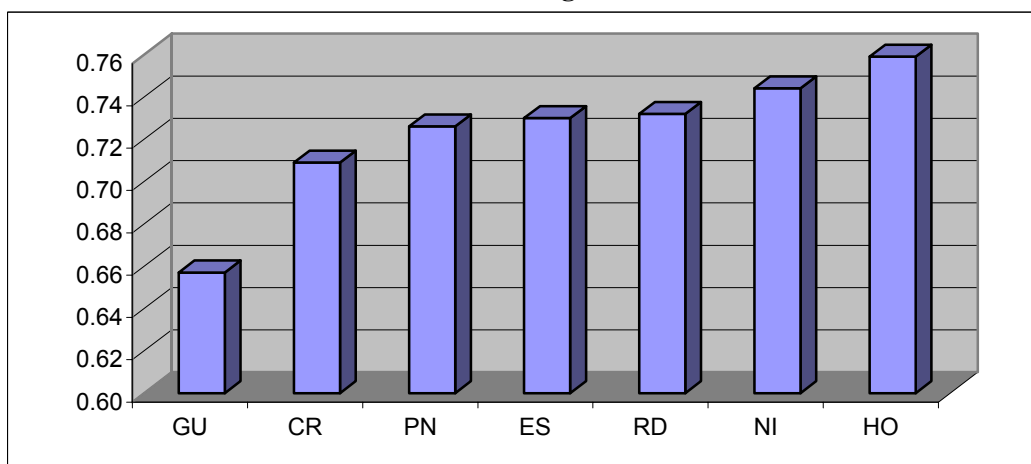
Gráfico 1
Indices de calidad de los sistemas de gasto público, 2005
Disciplina fiscal agregada



Fuente: Cuadro 3.

Con relación a la eficiencia en la asignación de recursos presupuestarios, el gráfico 2 muestra los índices respectivos. En este caso, como ya se señaló, la varianza entre los países es reducida, observándose claramente que Guatemala constituye un *outlier* con una calificación significativamente superior al resto (0,66). En los otros seis países, el índice toma valores que oscilan entre 0,71 (Costa Rica) y 0,76 (Honduras).

Gráfico 2
Indices de calidad de los sistemas de gasto público, 2005
Eficiencia asignativa

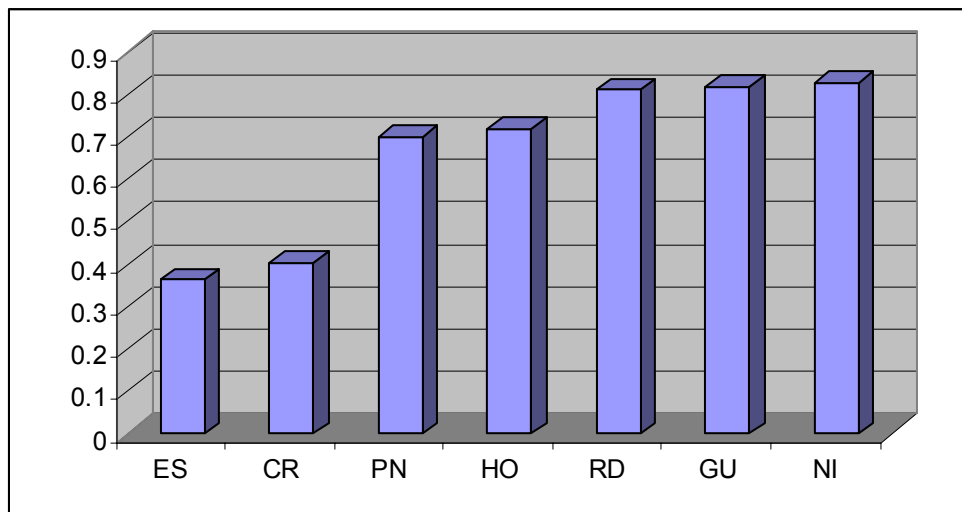


Fuente: Cuadro 3.

Los índices respecto de la eficiencia en el uso de los recursos presupuestados se muestran en el gráfico 3. En este caso, los valores de los índices permiten clasificar a los países en tres grupos. En primer lugar, El Salvador y Costa Rica muestran una mejor calificación que el resto de países (0,36 y 0,40, respectivamente). En segundo lugar, se ubican los

países con un puntaje intermedio: Panamá (0,70) y Honduras (0,72). Cerrando la lista, se ubican República Dominicana, Guatemala y Nicaragua, que revelan las mayores debilidades en sus sistemas de gasto público con relación a facilitar la eficiencia operativa, con valores para el índice superiores a 0,80.

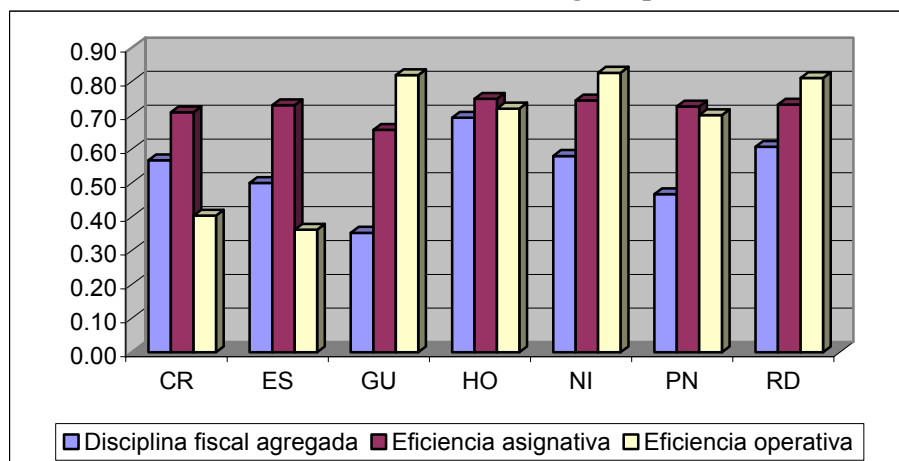
Gráfico 3
Indices de calidad de los sistemas de gasto público, 2005
Eficiencia operativa



Fuente: Cuadro 3.

A fin de analizar las debilidades y fortalezas relativas de los sistemas de gasto público en cada país, el gráfico 4 muestra los tres índices para cada uno de ellos.

Gráfico 4
Indices de calidad de los sistemas de gasto público, 2005



Fuente: Cuadro 3.

En los casos de Costa Rica y El Salvador – que muestran los mejores sistemas de gasto según el índice general (cuadro 3) –, se observa una clara fortaleza relativa en cuanto a la eficiencia operativa, pero una debilidad relativa en lo referente a la eficiencia asignativa.

En tal sentido, una reforma en el sistema de gasto público en estos países debiera priorizar este último aspecto, de modo que los recursos sean asignados de una manera más en línea con las prioridades estratégicas del gobierno. En ambos países, esta situación se explica por debilidades en los mecanismos de consulta sobre las prioridades estratégicas de gasto (con el Parlamento, la sociedad civil), la falta de flexibilidad de los ministerios de línea en el manejo de sus presupuestos, y la escasa asignación de recursos basada en análisis económico (costo/beneficio, evaluación social de proyectos, incidencia). En Costa Rica, este resultado es consistente con la extremada rigidez del gasto público debido a la importancia de los gastos preasignados en el presupuesto. En El Salvador, los aspectos más débiles están relacionados con la necesidad de fortalecer los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.

Un segundo grupo de países lo constituyen Guatemala y Panamá – tercer y cuarto lugar en el *ranking* según el índice general (cuadro 2) -, que presentan una fortaleza relativa en sus sistemas de gasto en lo que a disciplina fiscal agregada se refiere. En consecuencia, una reforma del gasto público en estos países debiera priorizar otras dimensiones de la calidad de los sistemas de gasto: la eficiencia asignativa en Panamá y la eficiencia operativa en Guatemala. En el primer país, las mayores debilidades se observan en los mecanismos de consulta sobre las prioridades de gasto con el Parlamento y la ciudadanía, la falta de autonomía de los ministerios de línea para manejar sus presupuestos, y en el limitado uso de análisis económico para guiar las asignaciones presupuestarias. Los puntos más críticos se relacionan con los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.

En el caso de Guatemala, su debilidad relativa en lo referente a la eficiencia operativa es notoria, habida cuenta de que ocupa el primer lugar entre los siete países tanto en disciplina fiscal agregada como en eficiencia asignativa. En contraste, ocupa el penúltimo lugar en eficiencia operativa, superando únicamente a Nicaragua. Esto está relacionado con la reducida autonomía de las agencias de línea y, en particular, a la debilidad de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas. La ausencia de estos mecanismos también es notorio respecto de la gestión de los recursos humanos (remuneración, contratación, promoción).

Finalmente, República Dominicana, Nicaragua y Honduras – los países con calificaciones más desfavorables en el índice general (cuadro 2) – muestran debilidades relativamente parejas en los tres aspectos considerados, con varianzas entre los índices que van de 0,1% en Honduras, a 1,6% en Nicaragua. Sin embargo, los tres países muestran mejores características en sus sistemas de gasto público en lo relacionado a la disciplina fiscal agregada, a pesar de ocupar en este aspecto los últimos lugares en la comparación regional.

En este contexto, la calidad del sistema de gasto público en Honduras es especialmente débil en cuanto a la eficiencia asignativa. Esto llama la atención, habida cuenta de que este país cuenta con una ERP que establece con claridad los objetivos estratégicos e intermedios a alcanzar en lo referente a la reducción de la pobreza, los que han sido ratificados como prioritarios por los distintos gobiernos. La baja calificación en este terreno se debe en buena parte a la ausencia de mecanismos de transparencia en todos los

aspectos: vínculo entre asignaciones de gasto y resultados estratégicos, existencia de mecanismos de consulta respecto de las prioridades de gasto, flexibilidad de los ministerios de línea en el manejo de sus presupuestos, cobertura del presupuesto y asignaciones basadas en análisis económico. En consecuencia, la introducción de mecanismos de transparencia en la asignación de los recursos presupuestarios debiera ser uno de los elementos principales de la reforma del gasto público en este país. Adicionalmente, debe trabajarse en cuanto a la cobertura del presupuesto, de modo que todos los gastos estén incorporados en la discusión de prioridades.

Con relación a República Dominicana y a Nicaragua, la mayor debilidad relativa en sus sistemas de gasto público se relaciona con la eficiencia operativa. En ambos casos, los aspectos vinculados a la autonomía relativa de las agencias de línea muestran mayores problemas. Asimismo, las características relacionadas con la gestión de los recursos humanos (remuneración, contratación, promoción) muestran debilidades, particularmente en cuanto a mecanismos de rendición de cuentas en República Dominicana, y de transparencia en Nicaragua. La fragilidad de ambos tipos de mecanismos es manifiesta en los dos países en lo referente a las actividades de las agencias de línea.

El cuadro 4 resume los resultados encontrados en cuanto a la calidad de los sistemas de gasto público, identificando los aspectos más críticos en cada país y sugiriendo las medidas prioritarias que una reforma del gasto público debiera considerar. Como se observa, los sistemas de gasto público en los países de la región están mejor diseñados en lo que a facilitar la disciplina fiscal se refiere. En cambio, las mayores debilidades se observan en lo relacionado a la eficiencia asignativa y a la eficiencia operativa.

Cuadro 4
Principales debilidades en los sistemas de gasto público y aspectos prioritarios de reforma

	Aspecto más débil	Medidas prioritarias
Costa Rica	Eficiencia asignativa	Mejorar los mecanismos de consulta sobre las prioridades de gasto, la flexibilidad de los ministerios de línea en el manejo de sus presupuestos y el uso de análisis económico en las asignaciones de gasto; reducir o eliminar los gastos preasignados
El Salvador	Eficiencia asignativa	Mejorar los mecanismos de consulta sobre las prioridades de gasto, la flexibilidad de los ministerios de línea en el manejo de sus presupuestos, y el uso de análisis económico en las asignaciones de gasto, en especial en cuanto a los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas
Guatemala	Eficiencia operativa	Mejorar la autonomía de las agencias de línea y la gestión de los recursos humanos, especialmente en cuanto a los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas
Honduras	Eficiencia asignativa	Mejorar la cobertura del presupuesto e introducir mecanismos de transparencia a todo nivel: vínculo de las asignaciones de gasto con resultados estratégicos, mecanismos de consulta sobre las prioridades de gasto, flexibilidad de los ministerios de línea en manejar sus presupuestos, cobertura del presupuesto y asignaciones de gasto basadas en análisis económico
Nicaragua	Eficiencia operativa	Mejorar la autonomía de las agencias de línea, incluyendo la introducción de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas; mejorar la gestión de los recursos humanos, en especial en cuanto a los mecanismos de transparencia
Panamá	Eficiencia asignativa	Mejorar los mecanismos de consulta sobre las prioridades de gasto, la flexibilidad de los ministerios de línea en el manejo de sus presupuestos, y el uso de análisis económico en las asignaciones de gasto, en especial en cuanto a los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas
R. Dominicana	Eficiencia operativa	Mejorar la autonomía de las agencias de línea, incluyendo la introducción de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas; mejorar la gestión de los recursos humanos, en especial en cuanto a los mecanismos de rendición de cuentas

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones y reflexiones finales

Existe mucho camino por recorrer en el fortalecimiento de los sistemas de gasto público en los países de la región, en especial en los aspectos que favorecen su eficiencia. La tercera columna del cuadro 4 muestra con claridad que los mayores problemas en los sistemas de gasto público para facilitar la eficiencia asignativa y la eficiencia operativa no se encuentran tanto en la ausencia de arreglos institucionales, sino en la carencia o debilidad de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas. La razón de ser de estos mecanismos es precisamente el establecimiento de incentivos para que los políticos y funcionarios públicos se adhieran a las reglas y procedimientos establecidos. En consecuencia, en la mayoría de los casos los arreglos institucionales existen formalmente (las disposiciones legales están), pero en la práctica no se cumplen debido a la carencia de incentivos adecuados.

Esta conclusión debe ser tenida en cuenta a la hora de encarar cualquier proceso de reforma: no se trata tanto de aprobar leyes o reglas, sino de que éstas se cumplan. Es más, no se trata sólo de que las autoridades cumplan con ellas formalmente – de hecho, por medio de “prácticas creativas” se puede dar la apariencia de esto –, sino fundamentalmente de que busquen elevar la eficiencia y extraer el mayor beneficio de los recursos públicos. Para que esto ocurra es indispensable generar los incentivos adecuados, lo cual implica el establecimiento y fortalecimiento de mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.

Una segunda consideración es que cualquier proceso de reforma tiene que tener presente las condiciones iniciales específicas de cada país, en particular las capacidades institucionales y humanas disponibles. En tal sentido, como sostiene Shick (2003b), es posible que en los países en desarrollo se progrese más construyendo procesos administrativos fuertes, que abrazando la cultura del desempeño y el presupuesto por resultados. De hecho, se puede argumentar que, en las condiciones actuales, estos países obtendrían mayores beneficios de prácticas administrativas tradicionales que de procedimientos más modernos. Por ejemplo, en cuanto al servicio civil, antes que buscar introducir sistemas de pago a los empleados basados en el desempeño individual (*pay-for-performance schemes*), se avanzaría más si la contratación y la promoción estuvieran basadas en el mérito personal, si se pagaran salarios justos, si se eliminaran los “trabajadores fantasma”, y si se incentivara a los servidores públicos a mejorar la atención a los usuarios. Del mismo modo, tener un presupuesto donde haya correspondencia entre lo presupuestado y lo efectivamente gastado, es más valioso que tener un presupuesto que presente los productos y resultados adquiridos con recursos públicos pero donde las partidas extra-presupuestarias generen desviaciones sistemáticas entre lo presupuestado ex-ante y lo ejecutado ex-post.

Schick (2003b) señala que a la base del concepto de “*performing state*” está la idea de que el estado debe proveer servicios públicos eficientes y operar programas efectivos. En este contexto, la eficiencia es generalmente asociada a productos (*outputs*), y la efectividad a resultados (*outcomes*), aceptándose que la dimensión más importante del desempeño son estos últimos. Sin embargo, como ya se mencionó, hay que considerar que la información sobre resultados muchas veces no está disponible o es difícil (y costosa) de obtener. Más aún, incluso cuando está disponible, la relación causal entre las políticas públicas y las condiciones económicas y sociales es difícil de determinar con precisión. En consecuencia, en muchos países que se propusieron seriamente la tarea de mejorar la eficiencia del gasto público y el desempeño del estado, las reformas orientadas hacia resultados terminaron más bien orientándose hacia productos. Esta situación, aunque no óptima, es sin duda más productiva que invertir años en la búsqueda de indicadores ideales de resultados. Al final del día, los productos son la carta de presentación del estado frente a los ciudadanos.

Más aún, en la medida en que la reforma del gasto público supone un cambio gradual en el tiempo que permita que las capacidades institucionales y humanas se vayan adaptando a las nuevas circunstancias y desafíos, es imprescindible que desde el comienzo ésta se traduzca en una mejora en la provisión de bienes y servicios públicos que sea percibida

con claridad por los ciudadanos. Esta es la única manera de mantener el respaldo social y político necesario para darle viabilidad política a la reforma. Y el reconocimiento ciudadano representa un incentivo adicional para que los funcionarios públicos perseveren en mejorar su desempeño. De allí la necesidad de ir mejorando la cantidad y calidad de los productos del gobierno desde el inicio mismo del proceso.

En síntesis, sólo después de haber cumplido con requerimientos mínimos en la administración pública, se puede pretender transitar hacia un presupuesto por resultados e introducir herramientas de gestión del gasto público de última generación, incluyendo sofisticados sistemas informáticos de administración financiera. El cambio en la orientación del proceso presupuestario desde insumos hacia productos y hacia resultados puede ser prematuro en países que carecen de capacidades institucionales y humanas mínimas. Lo mismo sucede con la introducción de herramientas de gestión de alta tecnología. Para implementar el concepto de “gobierno electrónico”, es indispensable garantizar previamente la adecuada implementación del concepto “gobierno”.

REFERENCIAS

Agosin, M. R., A. Barreix y R. Machado, eds. (2005). *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Artana, D. (2005). “Evaluación reciente de la recaudación tributaria, gastos fiscales y proyecciones fiscales”. Secretaría para la Coordinación y Estrategia de la Presidencia. Managua: República de Nicaragua. No publicado.

Artana, D., S. Auguste, J. L. Bour, F. Navajas, M. Panadeiros y R. Guzmán (2006). “El gasto público en República Dominicana”. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-011. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial (2004). “Mexico: Public Expenditure Review”. Latin America and the Caribbean Region. Washington, D.C.: World Bank.

Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2004b). “Honduras: Country Procurement Assessment Report”. Washington, D.C.: World Bank and Inter-American Development Bank. No publicado.

Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (2005). “2005 PRS Review: Balancing accountabilities and scaling up results”. Washington, D.C.: World Bank and International Monetary Fund.

Bolaños, R. (2006). “Nicaragua: Creación de capital social por medio de la reforma fiscal”. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado

Bolaños, R. y F. Delgado (2006). “El gasto público en Honduras”. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-010. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Campos, E. y S. Pradhan (1996). “Budgetary institutions and expenditure outcomes”. Policy Research Working Paper 1646. Policy Research Department. Washington, D.C.: World Bank.

Dorotinsky, W. (2003). “Developing a medium-term expenditure framework”. Washington, D.C.: World Bank.

Fondo Monetario Internacional (2001). “Revised code of good practices on fiscal transparency”. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Gobierno de Francia (2004). “The performance-based approach: Strategy, objectives, indicators. A methodological guide for applying the Constitutional bylaw of August 1st, 2001 on budget acts”. Paris: Government of France.

Hatry, H. (2005). “Results matter: Suggestions for a developing country’s early outcomes measurement effort”. En A. Shaw, ed., *Public Services Delivery*.

Iacoviello, M. y L. Zuvanic (2006). “Los sistemas de servicio civil en los países centroamericanos y República Dominicana”. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. De próxima aparición.

Letelier, L. (2006a). “Informe sobre el gasto municipal en El Salvador”. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.

Letelier, L. (2006b). “El gasto público municipal en los países centroamericanos y República Dominicana”. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. En preparación.

Machado, R. (2006). “¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en los países centroamericanos y República Dominicana” RE2-06-027. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua (2006). “Fichas para la evaluación de desempeño de la gestión de las finanzas públicas en Nicaragua”. Oficina de Asuntos Fiscales y Económicos. Managua: Gobierno de Nicaragua. No publicado.

PEFA, *Public Expenditure and Financial Accountability* (2005). “Public Financial Management Performance Measurement Framework”. PEFA Secretariat. Washington, D.C.: World Bank.

Petrei, H. (2006). “La incidencia del gasto público social en los países centroamericanos y República Dominicana”. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. En preparación.

Petrei, H. y N. Rodríguez (2006). “Panamá: Creación de capital social por medio de la reforma fiscal”. RE2-06-028. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Petrei, H., J. D. Trejos y E. Thompson (2006). “El gasto público en Costa Rica”. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-005. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Poterba, J. (1994). “State response to fiscal crisis: The effects of budgetary institutions and politics”. *Journal of Political Economy*, vol. 102, n. 4, pp. 799-821.

Schick, A. (1998). *A contemporary approach to Public Expenditure Management*. Governance, Regulation, and Finance Division. World Bank Institute. Washington, D.C.: World Bank.

Schick, A. (2003a). “The role of fiscal rules in budgeting”. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3, n. 3, pp. 7-34.

Schick, A. (2003b). “The performing state: Reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not”. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3, n. 2, pp. 73-103.

Stein, E., A. Grisanti y E. Talvi (1999). “Institutional arrangements and fiscal performance: The Latin American experience”. En J. Poterba y J. von Hagen, eds., *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago: Chicago University Press.

Vergara, R. y M. González Orellana (2006). “El gasto público en El Salvador”. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-008. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Vergara, R. y J. Lavarreda (2005). “Construyendo capital social por medio de la reforma fiscal: Guatemala”. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. No publicado.

Vergara, R. y J. Lavarreda (2006). “Gasto público en Guatemala en el marco de los principios y compromisos del Pacto fiscal”. Departamento Regional de Operaciones 2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. En preparación.

Von Hagen, J. (2005). “Budgeting, institutions and public spending”. En A. Shah, ed., *Fiscal Management*. Washington, D.C.: World Bank.

Anexo
Cuestionario sobre los sistemas de gasto público en Centroamérica y República Dominicana
y sistema de puntuación

I. Disciplina fiscal agregada

		Rendición de cuentas	Transparencia
A. Existencia de marco macroeconómico		A. Reconciliación/comparación del gasto agregado observado ex-post con el presupuestado ex-ante	A. Los resultados son
NO	0,0	NO	0,0
SI, y éste es		SI	1,0
NO consistente			
- Anual	0,1		
- Multianual	0,3		
Consistente			
- Anual	0,5		
- Multianual	1,0		
B. Poder del Ejecutivo (porcentaje de la diferencia entre el gasto total propuesto por el Ejecutivo y el aprobado por el Congreso)		B. ¿Está el ministro (o secretario) de finanzas, economía, planificación y/o técnico de la presidencia bajo contrato de desempeño?	B. Los resultados son
Mayor a 20%	0,0	NO	0,0
Entre 10% y 20%	0,5	SI, con	0,5
Menor a 10%	1,0	- Sanciones débiles	0,5
		- Sanciones fuertes	1,0
C. Restricciones formales sobre el gasto y el endeudamiento		C. Reconciliación/comparación de lo observado ex-post con las metas ex-ante	C. Los resultados son
NO	0,0	NO	0,0
SI, implícitas	0,5	SI, sin sanciones	0,5
SI, explícitas	1,0	SI, con sanciones	1,0
D. Restricciones presupuestarias estrictas sobre los ministerios de línea (educación, salud, etc.) y sobre los gobiernos locales		D. Reconciliación/comparación ex-post de gastos observados con los presupuestados ex-ante	D. Los resultados son
NO	0,0	NO	0,0
SI	1,0	SI, pero sin sanciones	0,5
		SI, con sanciones	1,0
E. Cobertura del presupuesto			
1. ¿Están los gobiernos locales incluidos en el presupuesto?			
NO	0,0		
SI	1,0		
2. ¿Lo están las empresas públicas?			
NO	0,0		
SI	1,0		
3. Los fondos extra-presupuestarios como porcentaje del gasto total son:			
Mayores a 15%	0,0		
Entre 5% y 15%	0,5		
Menores a 5%	1,0		

II. Eficiencia en la asignación del gasto (priorización del gasto)

	Rendición de cuentas	Transparencia
A. Asignaciones vinculadas a resultados estratégicos		
<i>1. ¿Existe un proceso de articulación de resultados estratégicos?</i>	<i>1. ¿Son reportados los resultados?</i>	<i>1. Los resultados son</i>
NO 0,0	NO 0,0	NO publicados 0,0
SI, a nivel nacional (Plan Nacional) 0,2	SI 1,0	Publicados 0,33
SI, de resultados intermedios 0,6		Publicados y difundidos 0,67
SI, de resultados a nivel de programas 1,0		Publicados y difundidos de manera accesible 1,0
<i>2. ¿Cuál es el horizonte de planeación del gasto?</i>	<i>2. ¿Cuál es la diferencia entre las proyecciones futuras del gasto realizadas ex-ante con las asignaciones presupuestarias?</i>	<i>2. Los resultados son</i>
Menor a 1 año 0,0	Mayor a 20% 0,0	NO publicados 0,0
Un año 0,5	Entre 5% y 20% 0,5	Publicados 0,5
Mediano plazo (3-5 años) 1,0	Menor a 5% 1,0	Publicados y difundidos (página web, diarios, etc.) 1,0
<i>3. Discusión de prioridades que compiten por financiamiento</i>		
<i>a. ¿Están identificadas las prioridades rivales?</i>	<i>3a. ¿Hay una restricción presupuestaria estricta a nivel agregado?</i>	
NO 0,0	NO 0,0	
SI 1,0	SI 1,0	
<i>b. ¿Hay una revisión a nivel de gabinete de las prioridades rivales?</i>	<i>3b. ¿Se reportan los resultados?</i>	<i>3b. Los resultados son</i>
NO 0,0	NO 0,0	NO publicados 0,0
SI, limitada 0,5	SI 1,0	Publicados 0,5
SI, extensa 1,0		Publicados y difundidos (página web, diarios, etc.) 1,0
B. Existencia de mecanismos de consulta		
<i>1. Con el Parlamento</i>	<i>1a. ¿Tiene el Parlamento un adecuado equipo de apoyo técnico?</i>	
NO 0,0	NO 0,0	
SI 1,0	SI 1,0	
	<i>1b. ¿Son las asignaciones observadas reconciliadas/comparadas con aquellas aprobadas por el Parlamento?</i>	<i>1b. Los resultados son</i>
	NO 0,0	NO publicados 0,0
	SI 1,0	Publicados 0,5
		Publicados y difundidos (página web, diarios, etc.) 1,0

2. Consultas más amplias con la sociedad civil NO 0,0 SI, limitadas 0,5 SI, extensas 1,0	2. ¿Son las asignaciones observadas reconciliadas/comparadas con aquellas discutidas en las consultas? NO 0,0 SI 1,0	2. Los resultados son NO publicados 0,0 Publicados 0,33 Publicados y difundidos (página web, diarios, etc.) 0,67 Publicados y difundidos de manera accesible 1,0
3. ¿Existen encuestas de opinión? NO 0,0 SI, de manera esporádica 0,5 SI, de manera regular 1,0	3. ¿Son las asignaciones observadas reconciliadas/comparadas/cotejadas con los resultados de las encuestas? NO 0,0 SI 1,0	3. Los resultados son NO publicados 0,0 Publicados 0,33 Publicados y difundidos (página web, diarios, etc.) 0,67 Publicados y difundidos de manera accesible 1,0
C. Flexibilidad de los ministerios de línea (educación, salud, etc.)	C. ¿Hay una restricción presupuestaria estricta sobre los ministerios de línea?	
1. ¿Qué porcentaje de los gastos son controlados por los ministerios de línea? Menos de 10% 0,0 Entre 10% y 50% 0,5 Más de 50% 1,0	1a. ¿Se reportan los resultados? NO 0,0 SI 1,0 1b. ¿Hay evaluaciones ex-post? NO 0,0 SI 1,0	
2. Identificación de nuevos gastos y recortes de programas existentes NO 0,0 SI 1,0	2a. ¿Se reportan los resultados? NO 0,0 SI 1,0 2b. ¿Hay evaluaciones ex-post? NO 0,0 SI 1,0	
D. Cobertura del presupuesto		
1. ¿Están integrados los presupuestos de gastos recurrentes (mantenimiento y operación) y de gastos de capital?	1. ¿Son reconciliados/comparados los gastos observados en operación y mantenimiento con las estimaciones basadas en el stock de capital existente (escuelas, hospitales, carreteras, etc.) y las nuevas inversiones?	1. Los resultados son NO publicados 0,0 Publicados 0,5 Publicados y difundidos (página web, diarios, etc.) 1,0
NO 0,0 SI 1,0	NO 0,0 SI 1,0	

2. ¿Hay fondos extra-presupuestarios? SI 0,0 NO 1,0	2. ¿Qué porcentaje del gasto total? Mayor a 15% 0,0 Entre 5% y 15% 0,33 Menor a 5% 0,67 0%, ninguno 1,0	2. La información es NO publicada 0,0 Publicada 0,5 Publicada y difundida (página web, diarios, etc.) 1,0
3. ¿Cuál es el monto de gastos preasignados como porcentaje del gasto total? Mayor a 20% 0,0 Entre 5% y 20% 0,5 Menor a 5% 1,0 E. Asignaciones basadas en análisis económico 1. ¿Qué porcentaje de los gastos totales se determina a partir de una evaluación objetiva y sistemática de las prioridades rivales? (análisis costo/beneficio, evaluación social de proyectos, análisis de incidencia) Menos de 5% 0,0 Entre 5% y 10% 0,25 Entre 10% y 15% 0,5 Entre 15% y 25% 0,75 Más de 25% 1,0		1. La información es NO publicada 0,0 Publicada 0,5 Publicada y difundida (página web, diarios, etc.) 1,0

III. Eficiencia operativa (gestión de los recursos asignados)

A. Compensación a los empleados públicos (porcentaje de diferencia entre el sector público y el sector privado)				A. La información es	
<i>1. Alta gerencia</i>		<i>1. Contratación y promoción basadas en el desempeño</i>		<i>1a. Compensaciones (sueldos y bonificaciones)</i>	
Menor a 40%	1,0	NO	0,0	NO publicada	0,0
Entre 40% y 70%	0,5	SI, en algunas agencias	0,5	Publicada	0,5
Mayor a 70%	0,0	SI, en (casi) todas las ag.	1,0	Publicada y difundida (página web, diarios, etc.)	1,0
				<i>1b. Reclutamiento y promoción</i>	
				NO publicada	0,0
				Publicada	0,5
				Publicada y difundida (página web, diarios, etc.)	1,0
<i>2. Profesionales de nivel inicial</i>		<i>2. Contratación y promoción basadas en el desempeño</i>		<i>2a. Compensaciones (sueldos y bonificaciones)</i>	
Menor a 40%	1,0	NO	0,0	NO publicada	0,0
Entre 40% y 70%	0,5	SI, en algunas agencias	0,5	Publicada	0,5
Mayor a 70%	0,0	SI, en (casi) todas las ag.	1,0	Publicada y difundida (página web, diarios, etc.)	1,0
				<i>2b. Reclutamiento y promoción</i>	
				NO Publicada	0,0
				Publicada	0,5
				Publicada y difundida (página web, diarios, etc.)	1,0
B. Autonomía relativa de las agencias de línea (escuelas, hospitales, fondos de inversión, etc.)					
<i>1. ¿Qué porcentaje de los gastos está bajo el control de las agencias de línea?</i>					
Menos de 10%	0,0				
Entre 10% y 50%	0,5				
Más de 50%	1,0				
<i>2. ¿Tiene el jefe de una agencia la autoridad para contratar y despedir personal?</i>		<i>2. Reclutamiento y promoción basados en desempeño</i>		<i>2. Supervisión de la Comisión de Servicio Civil o similar</i>	
NO	0,0	NO	0,0	NO	0,0
SI	1,0	SI, competencia interna	0,5	SI	1,0
		SI, competencia int. y ext.	1,0		
<i>3. Previsibilidad de las asignaciones de gasto a las agencias de línea</i>					
<i>a. Al interior del presupuesto anual (porcentaje de los gastos asignados que las agencias de línea pueden estar seguras de conseguir)</i>					
Menor a 50%	0,0				
Entre 50% y 75%	0,5				
Más de 75%	1,0				

<i>b. En el mediano plazo (porcentaje de diferencia entre las proyecciones a futuro y las asignaciones presupuestarias observadas)</i>					
Menor a 10%	1,0				
Entre 10% y 50%	0,5				
Mayor a 50%	0,0				
C. Rendición de cuentas					
<i>1. Duración de los contratos de los jefes de las agencias de línea</i>		<i>1. Reclutamiento y promoción basados en desempeño</i>		<i>1. Grado de competencia abierta</i>	
Permanente	0,0	NO	0,0	Ninguna	0,0
Temporal	1,0	SI	1,0	Interna	0,5
				Interna y externa	1,0
<i>2. ¿Hay estados financieros?</i>				<i>2a. Los estados financieros son</i>	
NO	0,0			NO publicados	0,0
				Publicados con más de 2 años de retraso después del cierre del ejercicio	0,1
SI	1,0			Publicados con entre 1 y 2 años de retraso	0,3
				Publicados con entre 3 meses y 1 año de retraso	0,8
				Publicados con menos de 3 meses de retraso	1,0
<i>3. ¿Se realizan auditorías financieras?</i>				<i>2b. ¿Son difundidos? (página web, diarios, etc.)</i>	
NO	0,0			NO	0,5
SI	1,0			SI	1,0
<i>4. ¿Se realizan auditorías de desempeño?</i>				<i>3a. Los resultados de las auditorías financieras son</i>	
				NO publicados	0,0
				Publicados con más de 2 años de retraso después de realizadas	0,1
				Publicados con entre 1 y 2 años de retraso	0,3
				Publicados con entre 3 meses y 1 año de retraso	0,8
				Publicados con menos de 3 meses de retraso	1,0
				<i>3b. ¿Son difundidos? (página web, diarios, etc.)</i>	
				NO	0,5
				SI	1,0
				<i>4a. Los resultados de las auditorías de desempeño son</i>	
				NO publicados	0,0
				Publicados con más de 2 años de retraso después de realizadas	0,1
				Publicados con entre 1 y 2 años de retraso	0,3
				Publicados con entre 3 meses y 1 año de retraso	0,8
				Publicados con menos de 3 meses de retraso	1,0

5. ¿Las agencias de línea hacen encuestas a sus clientes? NO 0,0 SI, esporádicamente 0,5 SI, regularmente 1,0		4b. ¿Son difundidos? (página web, diarios, etc.) NO 0,5 SI 1,0 5a. Los resultados de las encuestas son NO publicados 0,0 Publicados con más de 2 años de retraso luego de realizadas 0,1 Publicados con entre 1 y 2 años de retraso 0,3 Publicados con entre 3 meses y 1 año de retraso 0,8 Publicados con menos de 3 meses de retraso 1,0 5b. ¿Son difundidos? (página web, diarios, etc.) NO 0,5 SI 1,0	
6. ¿Están los productos (outputs) de las agencias de línea explícitamente definidos? (porcentaje de las agencias) Menos de 10% 0,0 Entre 10% y 50% 0,5 Más de 50% 1,0		7. Porcentaje de compras y contrataciones que son auditadas NINGUNO 0,0 Sistemático - Entre 0% y 10% 0,1 - Entre 10% y 50% 0,4 - Más de 50% 1,0 Aleatorio 1,0	
7. ¿Existen reglas y procedimientos para las compras y contrataciones del sector público? NO 0,0 SI 1,0		7. Concurso/Oferta/Licitación pública (porcentaje de compras y contrataciones) NINGUNO 0,0 Entre 0% y 10% 0,1 Entre 10% y 50% 0,4 Más de 50% 1,0	