

# **Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias**

**Martus Tavares**

**Nora Berretta**

Informe preparado para el

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Programa de ejecución del Pilar Externo del

Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV)

Diálogo Regional de Política

Abril 2006

# Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias

## Resumen Ejecutivo

La relación de causalidad entre las prioridades estratégicas del gobierno, la asignación de recursos presupuestarios y los resultados, en general, es débil. Este trabajo analiza las posibilidades de avanzar en la articulación de la programación estratégica gubernamental con la asignación y aplicación de recursos presupuestarios del sector público, tomando en cuenta algunas experiencias realizadas en Brasil, Colombia, Guatemala, México y Uruguay

La formulación del presupuesto es una instancia de tensión debido a la existencia de un conflicto entre actores con intereses diferentes que tratan de influir en la toma de decisiones, básicamente: los guardianes del tesoro y los responsables de los programas. Los guardianes del tesoro son el Ministerio de Finanzas (MF) y la Oficina de Planificación (OP). El peso relativo que tiene en cada país el presupuesto o el plan estratégico determina en parte el rol y la incidencia de los actores.

Las innovaciones que se han introducido en los últimos años en los sistemas presupuestarios se pueden clasificar en tres niveles<sup>1</sup> según su enfoque principal:

*Innovaciones a nivel macroeconómico*, enfocadas principalmente a la responsabilidad fiscal y cuyo resultado es el equilibrio fiscal. Los países han tendido a establecer un marco macroeconómico de mediano plazo y reglas de responsabilidad macroeconómica en el presupuesto. Asimismo, procurando una mayor transparencia se ha avanzado hacia la elaboración de presupuesto integrales que comprenda a todos los organismos públicos.

*Innovaciones en relación a la asignación presupuestaria estratégica, el nivel meso*, es el de la presupuestación distributiva enfocada al plan estratégico. Que el gasto público pueda ser asignado a prioridades depende en gran medida de la flexibilidad del presupuesto. La existencia de inflexibilidades presupuestarias (rentas destinadas, las transferencias y los fondos especiales, exenciones impositivas, recursos parafiscales) limita la posibilidad de avanzar en este sentido.

*Las innovaciones a nivel microeconómico* refieren al presupuesto tradicional, cuyo resultado esperado es la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos. En este ámbito se procura lograr que el presupuesto operativo brinde información sobre la cantidad y el costo real de los productos y servicios que el sector público pone a disposición de los ciudadanos. La importancia de esta información está vinculada al hecho de que los ciudadanos evaluarán al gobierno a través de los servicios públicos que reciben.

¿Cómo es el proceso de integración del plan y el presupuesto? En general, en todos los países analizados se ha avanzado en el logro de una mayor articulación entre plan y presupuesto y se considera que la mayor claridad estratégica ha mejorado la dinámica de la gestión del Estado y sus resultados. Sin embargo, la articulación entre plan y presupuesto se

---

<sup>1</sup> En forma análoga el Banco Mundial clasifica la estructura de presupuestación en tres niveles: a) Disciplina fiscal macro, b) Asignación de recursos basada en prioridades estratégicas, c) Eficiencia y efectividad operacional.

ha producido más en el momento de la formulación que en el de la ejecución. En la ejecución la vinculación resulta débil y ello limita los efectos reales de las innovaciones introducidas. Esto sucede en gran medida porque los resultados logrados no tienen efectos explícitos y, por ejemplo, no afectan la asignación presupuestaria del año siguiente. La débil articulación se observa en que los sistemas están enfocados a informar sobre el logro de metas (indicadores de cobertura) pero no informan sobre el costo de las mismas ni sobre la calidad de los servicios.

Asimismo, la evaluación de resultados no tiene consecuencias para los organismos, para los jerarcas ni para los funcionarios. En el ámbito parlamentario tampoco utiliza la información en forma significativa y no se utiliza para la discusión de los siguientes presupuestos. En general, la principal utilidad actual de los sistemas de gestión es poder dar cuenta de los éxitos de las políticas de los gobiernos. A pesar de estas limitaciones los países analizados han tenido importantes logros.

En el caso de Brasil y México se ha avanzado en la integración de todos los organismos públicos al presupuesto federal, pudiendo informar en forma oportuna sobre la ejecución del gasto público total y su consistencia con el plan nacional de desarrollo.

En Brasil, México y Colombia los sistemas de proyectos de inversión resultan muy importantes en relación a la planificación estratégica. Concentran gran parte del gasto discrecional, están integrados al presupuesto a través del clasificador del gasto, están localizados en un organismo determinado y contienen información sobre localización geográfica contribuyendo al análisis regional de la gestión pública.

Tanto Guatemala como Uruguay han mejorado la información proveniente de la ejecución del Presupuesto, en Guatemala a través del SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera) y en Uruguay a través del SDG (Sistema de Distribución del Gasto). En estos países se han producido reformas tendientes a implantar un presupuesto orientado a servicios, como lo denomina Allen Shick. Este tipo de presupuesto brinda información sobre la cantidad de productos (y actividades) generados por las diferentes oficinas y el gasto insumido en los mismos.

¿Hasta qué punto pesan las instituciones en la articulación entre plan y presupuesto? No es posible afirmar que sea el cambio institucional el determinante de las innovaciones en el presupuesto, pero también es difícil afirmar que ellos se producirán sin cambios en los roles de las instituciones. El rol del Ministerio de Finanzas varía de un país a otro, en los países en que el plan toma más relevancia (Brasil, México y Colombia) dicho Ministerio parece quedar limitado a decisiones de corto plazo. En los países donde el presupuesto es más importante, el Ministerio de Finanzas aparece con un rol más fuerte, involucrándose en el mediano plazo (Guatemala y Uruguay).

Los organismos internacionales (OI) han contribuido en los últimos años a la adopción de reglas fiscales y programas de reforma del Estado, tendientes a promover la eficiencia, la eficacia y la transparencia de la gestión pública. Han estimulado el desarrollo de sistemas integrados de presupuesto y sistemas de gestión estratégica tendientes a evaluar resultados e impactos. Sin embargo, a veces los países necesitan satisfacer algunas pre-condiciones para poder implantar un sistema gerencial. Los OI podrían contribuir a generar esas precondiciones. En particular, es necesario establecer auditorías confiables; monitorear la

cantidad, el costo y la calidad de los servicios al ciudadano; mejorar los sistemas de seguimiento de los proyectos de inversión, considerando su incidencia regional y los efectos de las asociaciones con el sector privado; mejorar los sistemas de reclutamiento, promoción y formación de los RRHH; fortalecer los organismos responsables del plan y del presupuesto y desarrollar sistemas de incentivos asociados a los resultados de la gestión.

Las reformas que tienen efecto real son las que cambian el comportamiento de las personas. Si los resultados de las organizaciones no tienen consecuencia sobre la asignación del gasto no cambiará en profundidad la cultura pública y los cambios tendrán un gran contenido ritualista. Prestar la atención a las instituciones y a los incentivos significa que las reformas del presupuesto requieren intervenciones que aseguren que se hacen cumplir ciertas reglas que determinan que las evaluaciones tendrán consecuencias.

## **Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias**

El dilema central de la economía es la decisión de asignar recursos escasos a objetivos múltiples. En el fondo ésta es una expresión particular del conflicto más general y permanente entre lo que el ser humano desea y lo que le es posible obtener. La relación entre la planificación estratégica y el presupuesto es otra forma de expresión de ese dilema, los deseos expresados como una visión del tipo de sociedad en la que se desea vivir, que se manifiesta en los planes estratégicos del gobierno, y las posibilidades efectivas determinadas por los recursos presupuestales disponibles, y que en general toca a otro organismo de gobierno la responsabilidad de identificar cuáles son.

El objetivo de este documento es analizar las posibilidades de avanzar en la articulación de la programación estratégica gubernamental con la asignación y aplicación de recursos presupuestarios del sector público con especial referencia a los países de América Latina. Para ello se tomaron en cuenta algunas experiencias recientes de países que han realizado esfuerzos en tal sentido y han logrado resultados significativos, como son los casos de Brasil, Colombia, Guatemala, México y Uruguay. En especial se analizarán algunos aspectos institucionales que pueden favorecer o entorpecer los avances en tal sentido. Para realizar este trabajo se contó con la colaboración de funcionarios de los gobiernos de esos países que con gran amabilidad compartieron información, experiencias y opiniones. Ninguno de ellos es responsable de los errores que puede haber en este documento. Nuestra gratitud por su ayuda es inmensa.

El documento tiene tres apartados y dos anexos. El primer apartado contiene el marco conceptual donde se hace una reseña de la evolución de las ideas sobre los temas de presupuesto y planificación en los últimos años y se analizan las características actuales del proceso presupuestario. En el segundo, se presentan en forma sucinta los casos de los países analizados identificando los principales avances y características de los mismos; en la tercera se presentan algunas de las áreas de avance que podría ser conveniente analizar.

En el Anexo 1 se presenta un resumen de los sistemas de planificación en cada país. En el Anexo 2 se incluyen los formularios contestados por los países que sirven de base a la información comparativa de las tablas.

### **1. Marco conceptual sobre presupuesto y plan estratégico<sup>2</sup>**

#### **1.1. Un poco de historia sobre planificación y el presupuesto.**

La presupuestación de programas y los sistemas de planificación, programación y presupuestación (PPBS)<sup>3</sup> surgieron con el objetivo de promover el desarrollo en los países

---

<sup>2</sup> Este apartado contiene algunas ideas estilizadas sobre la relación entre planificación estratégica y presupuesto. Para un análisis más completo del tema puede verse: Schick, A. 2003 y Echeberria et al, CLAD, 2005.

<sup>3</sup> *Planning, Programming and Budgeting Systems* (PPBS). Se desarrolla en EEUU durante la Segunda Guerra Mundial siguiendo experiencias de algunos servicios (Departamento de Agricultura y Departamentos de

de América Latina en la década de los 60. Fue una concepción vinculada a la de Estado de bienestar que daba al Estado un rol central en el crecimiento y el desarrollo económico. La implantación de presupuestos por programas fue la expresión técnica de estas ideas que buscaba integrar la planificación de políticas en el proceso presupuestario<sup>4</sup>.

Junto con la declinación de las concepciones vinculadas al Estado de bienestar, a partir de la segunda mitad de la década de los 70 hasta fines de los 90 van a predominar concepciones que consideran que el eje dinámico del crecimiento económico es el sector privado y que asignan al Estado el rol de estabilizar las economías asegurando un marco de equilibrio macroeconómico. El bienestar de la población se derivaría naturalmente del crecimiento económico que generaría empleos genuinos para amplios sectores, habilitándose en todo caso, la posibilidad de desarrollar políticas sociales focalizadas para los grupos indigentes. A la luz del Consenso de Washington, en los 90, se promueven políticas de “*downsizing*”<sup>5</sup> y traspaso a manos privadas de las empresas públicas. En forma paralela se proponían sistemas de modernización de la gestión pública con el enfoque de la Nueva Gestión Pública<sup>6</sup>. Si bien se ha tratado de asociar las reformas a gobiernos conservadores o neoliberales desde una óptica reduccionista, lo cierto es que los procesos de reforma se desarrollaron en países con gobiernos de distintas tendencias, de izquierda y de derecha. Si bien hubo matices en los enfoques<sup>7</sup>, en los procedimientos y en sus consecuencias, en general todos compartían la expectativa de realizar cambios profundos en el papel y funcionamiento del Estado centrados en la atención de las necesidades concretas del ciudadano<sup>8</sup>.

Al inicio de la década actual comienza a aceptarse en forma explícita que el crecimiento económico por sí sólo no alcanza para asegurar que se derrame bienestar en toda la población. Se revaloriza nuevamente el papel del sector público en relación a diseñar e implementar políticas públicas que promuevan la incorporación de los sectores sociales a los beneficios del crecimiento económico aunque sin sustituir el rol central del sector privado como eje dinámico del crecimiento económico.

Este nuevo rol del Estado lleva a revalorizar la herramienta de la planificación pero en un enfoque diferente al de los 60, porque incorpora la preocupación fiscal a nivel macroeconómico, los instrumentos del NPM (gestión por productos o gestión por resultados) e insiste en la visión centrada en el servicio al ciudadano.

## **1.2. Características del proceso político vinculado al proceso presupuestario,**

La formulación del presupuesto es una instancia de tensión porque existe un conflicto que enfrenta a actores con intereses diferentes que tratan de influir en la toma de decisiones.

---

Defensa en 1961, quien lo siguió usando hasta 1990). También se utilizó en Francia y en Canadá. En EEUU se aplica en toda la administración desde fines de los 60.

<sup>4</sup> En muchos países que reformaron su constitución en la década de los 60 esta técnica presupuestaria fue establecida en esa norma de nivel máximo.

<sup>5</sup> Disminución del tamaño y el costo del sector público.

<sup>6</sup> Más conocido como NPM (*New Public Management*)

<sup>7</sup> Echebarría, 2000.

<sup>8</sup> OECD 1995, 1999, 2001.

Dado que las decisiones presupuestarias dependen de la interacción de un conjunto de actores, cada uno con sus propias preferencias y motivaciones, éstas pueden no ser óptimas.

Los principales actores que participan son los organismos responsables de la conducción global de la economía, los “guardianes del tesoro” y por otra parte, los demás organismos que son responsables de desarrollos de programas y proyectos en diversas áreas del Estado, los “defensores de los programas”.

Los guardianes del tesoro son los organismos responsables de asegurar el equilibrio macroeconómico y de lograr un presupuesto equilibrado. El órgano rector del presupuesto es el Ministerio de Finanzas (MF). En la mayor parte, participan en la conducción de la formulación del presupuesto la Oficina de Planificación (OP) de la Presidencia, con carácter asesor y responsable de elaborar el presupuesto de inversiones. Los guardianes del tesoro tienen una visión global que enfrenta la visión sectorial de los Ministerios (los directores de los programas). En la mayoría de los países, el Ministerio de Hacienda o Finanzas es el que más cercanamente desempeña el papel de “dueño” y en la mayoría de los casos la relación entre este “dueño” y la entidad pública es insostenible, basada en la persistente sensación de Hacienda de que el ente público es un “hoyo negro” que consume dinero sin producir resultados compatibles con esos recursos.

Allen Shick (2005) señala que en algunos países parece predominar el presupuesto sobre el plan y en otros sucede a la inversa. Ello determina un peso diferente de los MF en las decisiones de mediano plazo. En el caso de Brasil, por ejemplo, predominan las necesidades del Plan definidas en el Ministerio de Planificación y el MF tiene un rol acotado a la coyuntura. En otros países, como Uruguay y Chile, el presupuesto predomina sobre el plan y tienen un rol más importante los MF en las decisiones de mediano plazo.

Los Defensores de los programas son los directivos de los organismos (entre ellos los Ministros) y sus técnicos de apoyo. Cuando el gobierno es de coalición los directivos pertenecientes a los partidos con los que el gobierno tuvo que acordar son los que ofrecen mayor resistencia a los lineamientos del gobierno central. Los directivos públicos reciben, a su vez, las demandas de las corporaciones sectoriales: funcionarios, empresarios y, a veces, usuarios de los servicios. En general, junto con el Parlamento, constituyen el mostrador donde los *lobbys* (buscadores de rentas) se aproximan al presupuesto. Este enfoque corporativo y sectorial se encuentra reforzado cuando las orientaciones estratégicas del gobierno central, en relación a los límites del gasto y a las prioridades de política, no son fuertes.

Además de estos actores, en la formulación del presupuesto inciden los funcionarios públicos en forma directa (con planteos a sus jefes directos o a los jefes de los organismos) o, más en general, a través de los sindicatos respectivos.

El Poder Legislativo comienza a intervenir cuando el presupuesto ingresa a su órbita en el plazo constitucional. Sin embargo, muchas veces, antes de esa fecha reciben solicitudes de parte de gremios de funcionarios o de organizaciones del sector privado que van acercando sus demandas a ese ámbito de resolución<sup>9</sup>.

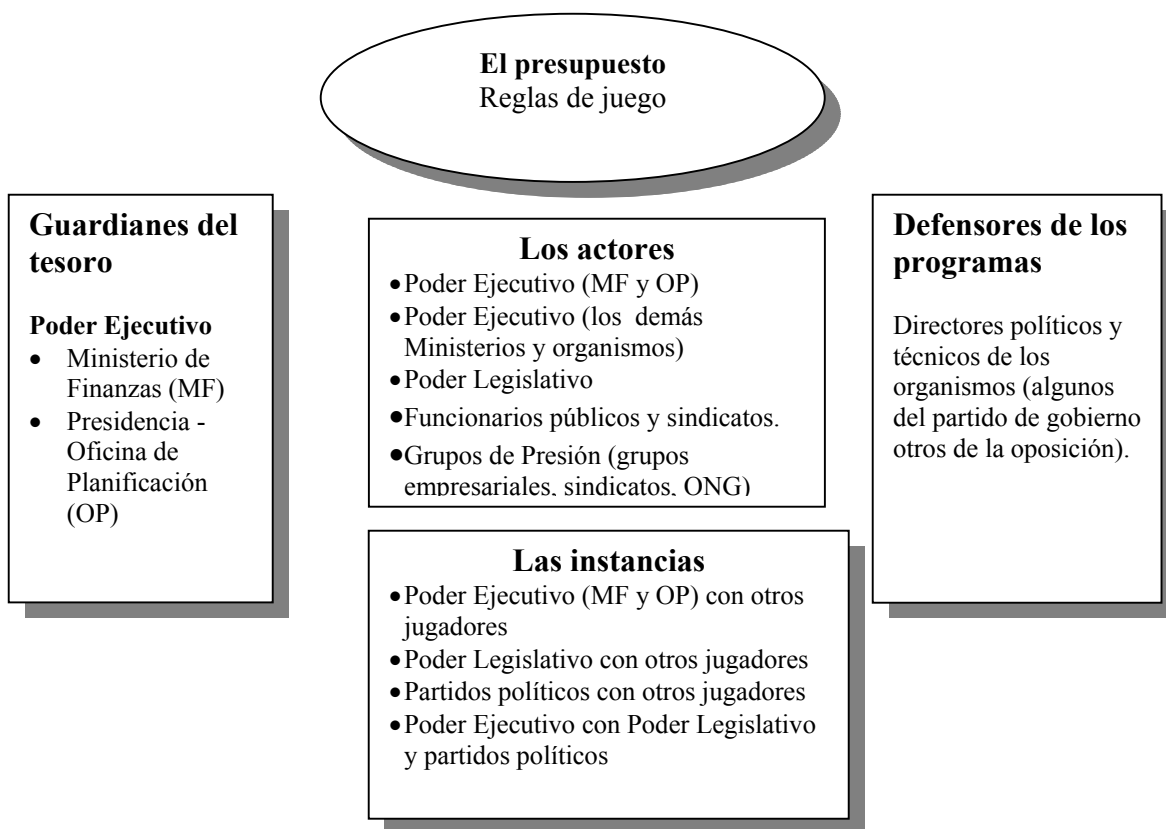
---

<sup>9</sup> Se observa un aumento del poder de los parlamentos sobre el presupuesto como tendencia mundial, ello ha coincidido con la tendencia a ampliar el horizonte temporal del presupuesto para fortalecer el control sobre los agregados fiscales.

En el Diagrama 1 es posible visualizar las relaciones que se dan entre los diferentes actores que participan de la arena conflictiva que es el presupuesto y sus respectivos intereses.

El tipo de organización y de comportamiento de estas organizaciones afecta los resultados fiscales. Algunos estudios concluyen que cuanto más jerárquicos y transparentes son los procedimientos de formulación del presupuesto mayor es la disciplina fiscal de los países<sup>10</sup>.

**Diagrama 1**



Para que exista una adecuada culminación de los trabajos de presupuesto es necesario que en las cuatro principales etapas del proceso presupuestario (formulación, discusión, aprobación y evaluación), los diferentes actores encuentren ámbitos adecuados de negociación y que se produzca efectivamente un proceso de acercamiento de las posiciones a partir de compartir ciertas reglas y procedimientos que se denominan las instituciones presupuestarias.

<sup>10</sup> Los procedimientos jerárquicos son aquéllos que atribuyen mayor poder al responsable del Tesoro (el Ministro de Finanzas), que a los demás Ministros en las negociaciones gubernamentales y que limitan el rol del parlamento en su capacidad de incorporar modificaciones a la propuesta de presupuesto enviada por el poder Ejecutivo.



En general el ámbito que baja el nivel de tensión del proceso presupuestario es el del plan. O sea, cuanto mayor claridad estratégica muestre un gobierno, -definiendo en los ámbitos políticos que corresponde cuáles son sus prioridades y por lo tanto, las entidades que van a ser privilegiadas en la asignación de recursos-, menor será la conflictividad del proceso presupuestario.

### **1.3. Innovaciones en el proceso presupuestario.**

Las innovaciones que se han introducido en los últimos años en los sistemas presupuestarios se pueden clasificar en tres tipos<sup>11</sup>: i. La reforma presupuestaria al nivel macroeconómico, ii. La presupuestación distributiva y iii. La reforma presupuestaria al nivel microeconómico. Cuando la presupuestación se interesa en los grandes agregados presupuestarios tiene como objetivo la disciplina fiscal; los temas distributivos están vinculados a la asignación de los costos y los temas micro se vinculan al funcionamiento de los servicios y los programas y proyectos públicos.

#### **i. Las reformas presupuestarias a nivel macroeconómico,**

La tendencia general de los presupuestos en la mayoría de los países es a incrementar el gasto y, probablemente, también los déficit. En los países desarrollados el aumento de la esperanza de vida lleva a incrementar los gastos en seguridad social, en los países no desarrollados se incrementan los gastos sociales dirigidos a los jóvenes, educación fundamentalmente. Como forma de enfrentar esta tendencia se han aplicado en la mayoría de los países algunos instrumentos que tienden a contener el gasto, estableciendo compromisos que dan señales de estabilidad en el mediano plazo. Las experiencias de Nueva Zelanda, de la Unión Europea y de Estados Unidos fueron utilizadas como antecedentes y como ejemplos. En los países federales y descentralizados como Brasil la experiencia europea con los acuerdos de Maastrich tuvieron suma importancia<sup>12</sup>.

- ***El marco macroeconómico de mediano plazo***

En la actualidad, integrada a la ley de presupuesto o en forma de anexo, la mayor parte de los países incorporan el marco plurianual de los gastos (MTEF)<sup>13</sup>. Se trata de un instrumento utilizado por primera vez en Australia, donde se explicitan las restricciones del gasto previstas para los años siguientes (en general, tres años) como marco de contención de las decisiones presupuestarias anuales.

- ***Las reglas de responsabilidad macroeconómica.***

Es un compromiso explícito de los gobiernos que establecen límites, expresados en forma cuantitativa, a ciertas variables que se desea controlar: endeudamiento, déficit fiscal o, a

---

<sup>11</sup> En forma análoga el Banco Mundial clasifica la estructura de presupuestación en tres niveles: a) Disciplina fiscal macro, b) Asignación de recursos basada en prioridades estratégicas, c) Eficiencia y efectividad operacional.

<sup>12</sup> Tavares, Martus 2004.

<sup>13</sup> *Medium-term Expenditure Framework*.

veces, gasto público. La mayor parte de los países han introducido estas reglas dentro de la norma de presupuesto, o en leyes especiales.

Se ha señalado que las reglas numéricas presentan algunas ventajas y algunas desventajas<sup>14</sup>. Entre las ventajas se puede señalar que, si son respetadas, pueden resolver algunos problemas, como el endeudamiento estratégico limitando el ciclo electoral del gasto. Sin embargo, también tienen algunas desventajas: generan incentivos para la “contabilidad creativa”, pueden limitar la capacidad de estabilizar la estructura tributaria y tienden a ser demasiado inflexibles (salvo que sean contingentes o respondan al ciclo). Dadas las desventajas señaladas, si no hay mecanismos de *enforcement* efectivos, muchas veces no se respetan.

En algunos países existen reglas de otro tipo, vinculadas a garantizar la transparencia de los procedimientos. El gobierno se compromete genéricamente al manejo fiscal responsable y a explicar al ciudadano en forma muy clara por qué se aparta de valores “normales” cuando lo hace<sup>15</sup>.

En general las reglas fiscales se incorporan a leyes de responsabilidad fiscal, en el caso de Brasil la Ley Complementaria 101 de 2000. Sin embargo, su existencia no garantiza que se cumplan (fue el caso de Argentina) y en otros casos algunos países realizan control fiscal sin requerir leyes (Chile).

- ***Acción contracíclica del gasto público***

Un problema común del gasto público es que aumenta cuando aumenta el nivel de actividad de la economía y no existen previsiones que permitan aumentar el gasto cuando cae el ciclo productivo. Para contrarrestar esta tendencia algunos países, como Suecia, establecieron dos etapas en la formulación del presupuesto, separadas por varios meses, de manera de evitar tomar decisiones en base a indicadores de coyuntura. Durante la primera fase, el gobierno actualiza las proyecciones macroeconómicas y pone a aprobación del Parlamento las previsiones macroeconómicas actuales y las perspectivas presupuestarias, estableciendo un marco de gastos a mediano plazo aprobado por el legislativo. En esta etapa no se analizan las aspiraciones de los servicios o entidades. Varios meses después, el gobierno considera las aspiraciones sectoriales que deben tomar como techo el gasto ya aprobado por el poder legislativo.

- ***El presupuesto integral***

Con el objetivo de generar una protección contra la “contabilidad creativa” los países anglosajones han ido ampliando la definición de gobierno en sus presupuestos, incluyendo la mayoría de las operaciones extrapresupuestarias y han aplicado a todos estándares contables sumamente rigurosos. Nueva Zelanda fue el primer país en utilizar este concepto global del gobierno que comprende el gobierno central, los organismos autónomos (agencias) y las empresas públicas (incluyendo el Banco Central), aunque no incluye los gobiernos locales.

También se ha ido incorporando a los presupuestos algunas actividades que han sido sacadas del gasto presupuestal, como gastos de impuestos y pasivos contingentes. Esos

---

<sup>14</sup> Fernandez Arias, E. (2005)

<sup>15</sup> En Nueva Zelanda: la *Fiscal Responsibility Act* (1994) no incluye reglas numéricas.

países han estado incorporando además el criterio de contabilidad patrimonial con el fin de poder identificar mejor el costo relativo de los insumos utilizados.

*El resultado de la aplicación de estos diversos sistemas* es que, si bien los países han disciplinado su déficit fiscal, no se observa una desaceleración del gasto. Por el contrario en estudios de la OECD prácticamente todos los países declaran que estos gastos representan una proporción del PIB superior a lo que era hace diez o veinte años. La época de los fuertes procesos de crecimiento económico se acabó, pero la presupuestación pública sigue operando por inercia<sup>16</sup>.

## **ii. La presupuestación distributiva: asignación de recursos basada en prioridades**

Una vez que se ha acordado un límite al gasto (“techo”) para preservar los resultados fiscales, adquieren mayor importancia los procesos redistributivos y por lo tanto se vuelve un proceso más conflictivo. Ya no es posible resolver el conflicto mediante el incremento del gasto (presupuesto incremental), ahora es necesario reasignar desde un sector u organismo hacia otro. La mejor forma de bajar el nivel de conflicto del presupuesto en esta etapa es establecer con claridad cuáles son las prioridades estratégicas del gobierno, ello determinará qué ministerios o sectores son prioritarios, facilitando la distribución. Las reasignaciones intersectoriales deben ser decididas en el más alto nivel de gobierno.

A nivel del gobierno nacional se definen prioridades (lineamientos estratégicos) y se procura que los objetivos y metas definidos por los organismos sean consistentes con los mismos.

*La planificación estratégica* es una metodología que permite identificar los objetivos prioritarios de una organización y las metas que se compromete a lograr en un cierto período de tiempo. Sobre la base del plan estratégico se redefinirán las actividades y en consecuencia, las prioridades presupuestarias de los organismos. Los recursos estarán asignados al logro de resultados<sup>17</sup>.

### **• Presupuesto y gestión por resultados**

Desde hace casi tres décadas la gestión pública tiende a la articulación del presupuesto con la gestión por resultados. El Presupuesto por resultados es aquél que incluye la celebración de contratos entre el gobierno y los organismos (ministerios o agencias del gobierno), vinculando el aumento en la asignación de recursos a un organismo a un aumento en la productividad o en los resultados logrados<sup>18</sup>. Este acuerdo puede ser muy formal como en el caso de algunos países,<sup>19</sup> o puede ser implícito: se definen los objetivos y metas y se asigna el presupuesto que se estima adecuado para lograrlos. Este es el sistema que predomina en la mayor parte de los países. Para poder comprometer ciertos resultados los organismos deben realizar un proceso de planificación estratégica.

---

<sup>16</sup> Schick, Allen (2003).

<sup>17</sup> A diferencia del presupuesto por programas, que buscaban integrar la planificación de políticas en el proceso presupuestario, la planificación estratégica es distinta de la presupuestación. No tiene restricciones de tiempo y no está sometida a las presiones del financiamiento.

<sup>18</sup> Schick, Allen (2001)

<sup>19</sup> Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, Chile.

*La gestión por resultados* puede definirse como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado<sup>20</sup>.

¿Cuáles son los objetivos buscados por un presupuesto por resultados? En primer lugar la “claridad estratégica”: identificar con precisión cuáles son los objetivos prioritarios del gobierno en el mediano plazo y concentrar recursos para el logro de los mismos. En segundo lugar, la transparencia: brindar información al ciudadano sobre dichos objetivos y comprometerse a lograrlos.

- ***La flexibilidad del presupuesto***

El margen de maniobra que cuentan los gobiernos a posibilidad de priorizar ciertos destinos para el gasto público depende del grado de flexibilidad que tenga el presupuesto, en relación al gasto o en relación a los ingresos.

La posibilidad de plantearse el logro de nuevos objetivos por parte de los gobiernos es seguida en forma inmediata por el análisis de la posibilidad de financiar los mismos con el nivel de gasto existente o la posibilidad de ampliar el gasto. En general se afirma que el gasto público es muy poco flexible: en su mayor parte está dirigido al pago de remuneraciones de sus funcionarios, inamovibles en la mayor parte de los países y a los gastos de funcionamiento que no suelen ser fáciles de disminuir<sup>21</sup>. El gasto en inversión es, pues, el más flexible y apropiado para ser reasignado a nuevos proyectos. Lamentablemente, también es el que suele disminuir cuando es necesario bajar el gasto público y, en muchos casos, está destinado a proyectos de carácter permanente (mantenimiento rutinario) por lo cual la parte del gasto público total que es posible destinar a nuevos proyectos es limitada.

- ***Inflexibilidades***

Existen en los presupuestos ciertos compromisos de tipo legal y contractual que los gobiernos deben enfrentar. En algunos trabajos recientes se denominan inflexibilidades a los compromisos que limitan la discrecionalidad del gobierno en el corto plazo, en relación a modificar el gasto o los recursos. Los rubros claramente inflexibles, son los pagos de la deuda y los servicios personales, es decir, pagos de pasividades, salarios y demás pagos necesarios para sostener la burocracia del Estado.

Pero además existen otro tipo de partidas presupuestales fijadas por leyes o decretos. Se distinguen tres tipos de “inflexibilidades”<sup>22</sup>. *Inflexibilidades en el gasto*, que determinan la obligación de cumplimiento de un cierto gasto, *las inflexibilidades del ingreso* o Rentas de Destinación Específica, lo cual determina una fuente de financiamiento atada a un uso específico y un tercer grupo está formado por “*otras inflexibilidades*”, en particular los recursos parafiscales y las exenciones tributarias<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Makon, Marcos (2000)

<sup>21</sup> En parte porque están en gran parte formados por gastos sociales: medicamentos, alimentación.

<sup>22</sup> Echeverri, Juan Carlos Bonilla, Jorge Alexander y Moya, Andrés (2006).

<sup>23</sup> Los “recursos parafiscales” son recursos que perciben algunas entidades privadas o de propiedad mixta, con un fin específico: fondos especiales, empresas privadas de capital público. Las exenciones tributarias constituyen un subsidio asignado a particulares mediante a partir de no cobrarles algunos tributos.

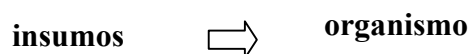
Las inflexibilidades presupuestarias tienen efectos a nivel macroeconómico porque no permiten adecuar las magnitudes fiscales según la coyuntura económica y por lo tanto dificultan la acción estabilizadora de las mismas. En general alientan las tendencias incrementalistas del gasto público y presionan para el aumento persistente de la deuda pública.

Si bien es cierto que las inflexibilidades garantizan que parte del gasto público atienda de manera estable a ciertos servicios o funciones esenciales, más allá de los avatares de la política, por otra parte no siempre es posible asegurar que están dirigidas a los servicios prioritarios. En efecto, muchas veces las inflexibilidades están constituidas por rentas destinadas a funciones de relevancia como la educación o la salud, a las cuales el legislador ha querido asegurar la provisión de recursos. Pero una gran cantidad de las inflexibilidades son el resultado de la capacidad de presión de ciertos grupos de interés (*rent seeking*).

Además las rentas destinadas, las transferencias y los fondos especiales generan una considerable complejidad en el presupuesto y dificultan la definición clara de las políticas públicas, así como la evaluación del monto de recursos destinado a las diferentes funciones o a las diferentes regiones del país.

- *La evaluación de la gestión*

En el presupuesto tradicional una suma de dinero es entregada a un organismo para que la gaste en ciertos insumos o recursos.



El presupuesto tradicional informa sobre: ¿Qué insumos utilizan los organismos públicos?

¿Cuánto gastan en insumos los organismos públicos? El control presupuestario tradicional vigila la legalidad de los actos y que el gasto se encuentre dentro de los límites autorizados.

En el presupuesto por resultados los organismos reciben recursos para gastar en insumos con el fin de generar un cierto volumen de productos previsto. Esos productos, a su vez, generarán ciertos resultados en la sociedad.



El presupuesto por resultados brinda información adicional: ¿Qué se produce en los organismos públicos? ¿Quién produce los bienes públicos? ¿Cuántos bienes se producen? ¿Qué resultados se planea lograr con los mismos? ¿Cuánto cuesta lograr dichos resultados?

Al definir en forma cuantificada las metas en relación a los productos y a los resultados que se espera lograr, es posible medir sus logros y evaluar su desempeño.

Para ello se utilizan Indicadores de gestión. Los indicadores de gestión brindan información a través de una medición cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los

productos (bienes y/o servicios) generados por una institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro<sup>24</sup>.

Los resultados de la evaluación informados al parlamento y al ciudadano constituyen la base de la rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión pública (*accountability*) aportando transparencia a la gestión del gobierno e incrementando el grado de comunicación entre el Estado y el ciudadano. Existe una tendencia generalizada de los ciudadanos a establecer un mayor control social sobre el gobierno; no sólo quieren saber cuánto se gasta sino también qué se hace con lo que se gasta.

La evaluación será utilizada para revisar la planificación del gobierno, los planes estratégicos de los organismos y la asignación presupuestaria. Los resultados de la evaluación deberían alimentar un sistema de incentivos orientador de la gestión interna de los organismos, asignando premios y castigos, individuales o colectivos. La evaluación permite responsabilizar a los directores públicos por los resultados logrados en su gestión. Este tipo de responsabilización es adecuada para organismos autónomos (agencias) con gestión de tipo gerencial y no parece adecuado adoptarlo para organizaciones públicas con estructuras burocráticas tradicionales<sup>25</sup>.

En términos generales es posible afirmar que el esfuerzo realizado en la última década para introducir en la Administración la gestión por resultados ha proporcionado algunos avances (información sobre resultados, definición de objetivos y medición de indicadores, sistemas integrados de contabilidad, mayor disponibilidad de información a través de Internet). Sin embargo, la capacidad de gestión y evaluación por resultados sigue siendo insuficiente por debilidad de los sistemas de información, la poca utilidad de los mecanismos de control, el escaso uso de los informes de evaluación y las escasas consecuencias de los resultados de la evaluación<sup>26</sup>.

El tipo de cultura de control imperante en los organismos responsables de las finanzas públicas dificulta avanzar por este camino. Tradicionalmente el control centralizado se basa en la desconfianza, lo cual genera una orientación negativa en la evaluación de las decisiones de los directivos públicos. A su vez, como respuesta, se genera una actitud defensiva en los organismos y el reiterado argumento de que la escasez de sus logros deriva de la escasez de los recursos asignados por el gobierno central.

---

<sup>24</sup> Los indicadores pueden ser de: *a) Eficacia*. Miden el grado de cumplimiento de los objetivos institucionales y puede indicar, además, la efectividad en el logro de los objetivos buscados. Es posible cuantificar con relativa facilidad los volúmenes de productos o servicios entregados por una institución, tales como el número de prestaciones entregadas, la población atendida o la cobertura de los programas. Más complejo resulta, en cambio, evaluar el desempeño sobre la base de indicadores ligados a resultados que la organización controla sólo indirectamente, los que están sujetos a un conjunto de influencias externas, como la recaudación, el nivel de pobreza, el crecimiento de las exportaciones. *b) Economía*. Mide la capacidad de la institución para obtener sus recursos y movilizarlos para la consecución de sus objetivos. En algunas instituciones se vinculan a la capacidad de autofinanciamiento o la recuperación de préstamos. *c) Eficiencia*. Describe la relación entre dos magnitudes: el resultado o producto entregado y los insumos o recursos utilizados en su generación. En general, se pueden obtener mediciones de productividad física relacionando el nivel de actividad. *d) Calidad de servicio*. Refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. *e) Impacto*. Efecto que el logro de la meta produce en la sociedad.

<sup>25</sup> Echebarría, (2005)

<sup>26</sup> Schick, Allen (2001).

Una dificultad adicional en la implantación de este tipo de sistema radica en que supone que los gobiernos disponen de sistemas de contabilidad analítica que diferencian los costos fijos de los costos variables de los servicios y pueden calcular el costo total de producción de un cierto volumen deseado de bienes o servicios. Poco se ha avanzado en este camino y no tanto por razones técnicas como burocráticas: los organismos no se sienten cómodos descomponiendo su trabajo en productos unitarios y tampoco calculando sus presupuestos en base a los niveles de producción previstos. Sin embargo, se debe prever que vendrá la hora de la presupuestación basada sobre los resultados. Los progresos de la medición y de la cuantificación de los productos y las exigencias de eficiencia y de calidad de la oferta de servicios obligarán a los gobiernos a otorgar los créditos presupuestarios sobre esta base.

- *Autonomía de gestión y, descentralización como incentivos al buen desempeño.*

Las experiencias de reforma realizadas en varios países de la OECD han mostrado que el aumento de la autonomía de gestión a nivel operativo, combinado con marcos fuertes pero predecible restricción del gasto, constituye un incentivo clave para mejorar el desempeño. Dar a los ministerios más responsabilidad individual para la asignación de recursos crea incentivos para reasignar el gasto dentro de un presupuesto con límites al gasto y aumenta la gestión por resultados. En este mismo sentido, los procesos tendientes a aumentar la autonomía de las decisiones a nivel regional han permitido lograr gestiones financieras más cuidadosas en relación al gasto y más eficaces en cuanto al logro de resultados.

También es cierto que para algunos países en desarrollo la combinación de muy poca autonomía y demasiada restricción presupuestaria, ha llevado a resultados crecientemente pobres en particular en relación al desempeño estratégico y a la eficiencia y efectividad de los programas y servicios. La separación de política, planificación y presupuesto ha tenido consecuencias negativas debilitando la capacidad de los gobiernos definir nuevas prioridades estratégicas y de reasignar el gasto<sup>27</sup>.

- *Presupuesto por programas y presupuesto por resultados*

El nuevo concepto de presupuesto por resultados, asociado a la planificación estratégica, no debe confundirse con el antiguo concepto de presupuesto por programas propio de la planificación centralizada de los 60:

*El presupuesto por resultados*, asigna el presupuesto a organizaciones que definen planes estratégicos en los cuales se expresan las metas y objetivos de política acordados con el gobierno<sup>28</sup>. Las actividades desarrolladas permiten identificar los requerimientos presupuestales necesarios para el logro de una determinada meta. Es una propuesta de gestión gerencial que trata de ver el método más eficiente de lograr un objetivo determinado y la eficacia de los organismos (agencias). Se trata de dar mayor autonomía de gestión a los servicios públicos a cambio del logro de ciertos resultados que deben ser medidos en su eficacia, eficiencia y calidad.

*El presupuesto por programas* define la asignación presupuestaria para diferentes políticas que compiten entre sí. Los objetivos son variables y el propósito del sistema no es gerencial

---

<sup>27</sup> Banco Mundial, 1998.

<sup>28</sup> Si bien son experiencias que varios países inician a principios de los 90, el antecedente más explícito es el Acta "Desempeño del Gobierno y Resultados" (*Government Performance and Results Act*), de Estados Unidos, en 1993.

sino de asignación de recursos. Requiere medir eficacia, productos y resultados. Requiere la identificación de los costos unitarios de producción como forma de estimar los requerimientos de recursos de cada política. Es un sistema que fue exportado a los países en desarrollo en la década de los 60 y que tuvo escaso éxito en su implementación. Las críticas van desde su rigidez para responder a un cambio de políticas, hasta la necesidad de realizar reformas de la capacidad de gestión pública antes de implantarlos. En general se trata de un largo proceso que genera profusa información que no era utilizada, salvo en el momento de la aprobación y en la Rendición de Cuentas. Además, el presupuesto asignado a programas presupuestarios no reflejaba estrictamente los planes sectoriales, por lo que no permitía conocer el impacto futuro sobre dichos sectores de las asignaciones que se hacían en el presente. No aumentaba ni la eficiencia ni la eficacia en relación al presupuesto tradicional, el criterio de cumplimiento resultó ser tan formal como en el presupuesto tradicional, no importaban los resultados, y no se podía identificar qué programas tenía resultados favorables o desfavorables para anularlos o modificarlos<sup>29</sup>. Por lo tanto los programas tendían a permanecer inalterados salvo cuando se requerían nuevos recursos, resultado el sistema funcional al presupuesto incremental.

¿Como transformar la vieja técnica del presupuesto por programas en un presupuesto por resultados? La clave de la articulación entre ambos métodos es lograr que exista responsabilidad de una organización, y del director de esa organización, por el logro de los objetivos de un programa<sup>30</sup>. Para que un director pueda ser responsabilizado es necesario que tenga posibilidad de tomar decisiones con cierto grado de autonomía (que sea ordenador del gasto, por ejemplo). En tal caso, puede comprometerse por los resultados porque sí van a depender de sus decisiones.

- ***El problema de la causalidad entre productos y resultados: las dificultades para medir el impacto***

La relación de causalidad entre las prioridades estratégicas del gobierno, la asignación de recursos presupuestarios y los resultados en general es sumamente débil. En parte, porque varios programas pueden afectar ciertos resultados, o porque los programas complejos no dependen solamente de la acción del gobierno sino de otras instituciones y de las condiciones culturales y sociales de las personas a las que van dirigidos.

Esta causalidad débil ha llevado a considerar a las metas estratégicas o metas del gobierno como señales direccionales o lineamientos estratégicos, sin realizar ninguna relación de causalidad con la asignación de recursos. A pesar de la debilidad, es útil tratar de identificar esos nexos de causalidad y estimar el costo de los programas desarrollados. Por ejemplo, aunque la tendencia del indicador no le pueda ser imputada, el gobierno debe saber si la tasa de mortalidad infantil aumenta o disminuye y debe saber cuánto está gastando en los programas que pueden estar influyendo en este resultado, para tomar medidas apropiadas en respuesta a los datos.

La definición de los problemas constituye la base del presupuesto por resultados<sup>31</sup>. La situación deseada, como norte de los esfuerzos de la institución, describe un conjunto de

---

<sup>29</sup> Diener, Max, 2005

<sup>30</sup> En Uruguay, en 1995, se trató de hacer coincidir una Unidad Ejecutora con un Programa Presupuestario.

<sup>31</sup> Se entiende por problema la diferencia entre la situación actual y la situación deseada del organismo. Esta discrepancia puede consistir, por ejemplo, en una percepción de insuficiencias en los medios para alcanzar la



condiciones optimizadas de funcionamiento de la organización. Su papel en el ejercicio de planeamiento es el de guía o referencia de “gran visión” para el diseño de las actividades que, desde el presente, la institución pretende desplegar en el terreno operacional.

También es posible señalar el argumento contrario, si el gobierno no sabe cuales son sus prioridades no hay manera de que el presupuesto las refleje.

### **iii. La reforma presupuestaria al nivel microeconómico**

- ***El presupuesto operativo***

El presupuesto operativo constituye el nivel microeconómico del presupuesto. A pesar de que pueda parecer con pretensiones modestas, el presupuesto operativo es importante porque afecta las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno. El presupuesto operativo determina la cantidad, calidad y el costo real de los productos y servicios que el sector público pone a disposición de los ciudadanos, y los ciudadanos conocen su gobierno a través de los servicios que reciben de su parte.

En este contexto, el Presupuesto es un mecanismo de programación económica y social que permite materializar en el corto plazo las políticas de mediano y largo alcance y es un instrumento de gobierno, por cuanto las actividades, productos y metas anuales son factibles de ser plasmadas presupuestariamente. También es un instrumento de administración, al permitir a cada dependencia o nivel de ejecución no sólo el conocimiento de los medios y metas propios, sino la naturaleza y magnitud de los bienes y servicios a los cuales contribuye con su participación.

- ***El presupuesto dentro de un marco plurianual.***

En la mayor parte de los países el presupuesto se elabora anualmente<sup>32</sup>. El presupuesto, anual tiene la ventaja de la flexibilidad y ductilidad para adaptarse a los cambios de situación pero tiene la desventaja de generar cada año una discusión que puede cambiar el rumbo estratégico del país. El presupuesto plurianual tiene la ventaja de acompañar el plan de mediano plazo pero puede tener la desventaja, por el contrario, de generar rigideces.

- ***A modo de síntesis***

El proceso presupuestario se puede convertir en una herramienta para resolver en forma simultánea problemas de disciplina y solvencia fiscal, la asignación de recursos en el mediano plazo a las prioridades estratégicas de los gobiernos y para promover la eficiencia y eficacia de los servicios públicos. Para ello debe mantener el equilibrio de avanzar en los tres niveles, macro, mezo y micro (Diagrama 2). Cada nivel tiene también asociado un producto:

- responsabilidad fiscal,
- plan estratégico

---

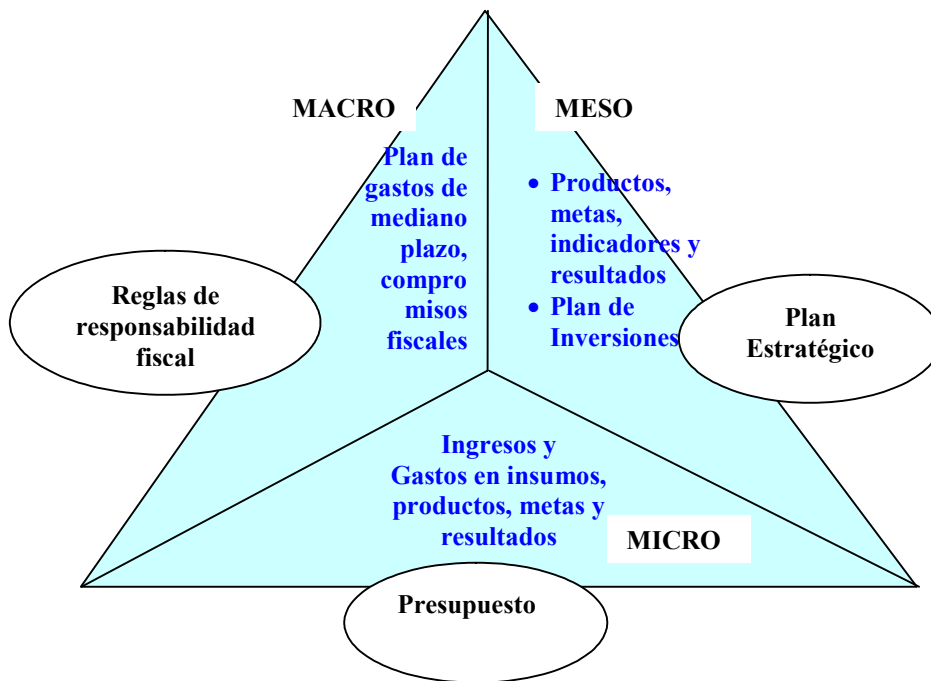
misión institucional, o en una conceptualización de la misión inadecuada, que no refleja ya la actividad real que se debe desarrollar para satisfacer las actuales demandas sociales sobre el organismo.

<sup>32</sup> En los países estudiados sólo Uruguay tiene el presupuesto de alcance plurianual, correspondiendo a 5 años, un período de gobierno.

- presupuesto
- y los resultados esperados, respectivamente,
- equilibrio fiscal,
  - asignación presupuestaria estratégica según prioridades
  - eficacia y eficiencia en el uso de los recursos

Cada nivel brinda información que deberá ser monitoreada y evaluada para lograr identificar si la gestión está siendo eficaz, eficiente y si atiende de manera adecuada a las expectativas del ciudadano.

**Diagrama 2**



Las reformas presupuestarias se han centrado hasta ahora en la disciplina presupuestaria a nivel agregado y en la eficiencia en la gestión operativa, o sea en los niveles macro y micro. Sin embargo, al diseñar la reforma presupuestaria no se ha prestado suficiente atención a la necesidad de mejorar la capacidad de gestión estratégica y a la adaptación de las políticas públicas. Informes destacados del Ministerio de Finanzas Sueco ponen de manifiesto que las ganancias en eficiencia ("*efficiency gains*") por mayor productividad son mucho menores que las ganancias proporcionadas por cambios en las políticas públicas ("*system gains*"), aunque reconocen que son más difíciles al requerir un liderazgo enérgico e innovador.

Los estudios realizados señalan que si bien hay un aumento del volumen de indicadores utilizados en la gestión pública son esencialmente en términos de productos (*outputs*) más que en términos del impacto (*outcomes*).

Por otro lado, cada vez más la implementación de políticas públicas requiere la interacción del estado con otras organizaciones diferentes. Ello requiere conseguir la coordinación sin poder utilizar la verticalidad jerárquica tradicional. En un enfoque de responsabilidad por resultados aparecen problemas adicionales<sup>33</sup>, que son los problemas de tipo transversal que atraviesan las organizaciones.

## **2. Experiencias de planificación estratégica y presupuesto en cinco países de América Latina**

En este capítulo se analizan algunos aspectos de los diseños institucionales y las experiencias aplicadas en el caso de cinco países: Brasil, Colombia, Guatemala, México y Uruguay. Tiene la dificultad de comparar experiencias que a pesar de ser parecidas presentan características propias y no siempre es adecuado hacer generalizaciones. En el Anexo 1 existe un informe que contiene el formulario que resume la información brindada por cada país en relación a diversos temas que se enfocarán a continuación.

En los últimos años estos países han desarrollado procesos de transformación en sus procesos de presupuesto y de rendición de cuentas tendientes a utilizar en forma creciente la planificación estratégica como instrumento de mejora de la gestión pública y de acercamiento del gobierno al ciudadano.

### **2.1. Las innovaciones a nivel macro.**

- ***El sistema político***

Todos los países analizados tienen un sistema político presidencialista, con la excepción de Uruguay en todos los casos el presupuesto el anual. Salvo el caso de México donde el período de gobierno es de 6 años y en Uruguay donde es de 5 años, en el resto de los países el periodo de gobierno es de 4 años.

La existencia de un sistema presidencialista genera mayores tensiones en la instancia de discusión presupuestaria. En general, en los países anglosajones donde el sistema político es parlamentario, las decisiones son tomadas por el Gabinete de Ministros bajo “responsabilidad colectiva, las propuesta de presupuesto es sometida al parlamento que puede realizar cambios. Estos cambios deben ser aprobados en votación, en general esa elección es ganada por el oficialismo que apoya el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo. En caso de que gane la oposición, y el presupuesto aprobado no tuviera el acuerdo del Ejecutivo, se entiende que no existe voto de confianza y se debe llamara a elecciones<sup>34</sup>.

- ***Las normas de responsabilidad fiscal***

---

<sup>33</sup> Llamados en el Reino Unido *wicked problems*.

<sup>34</sup> Craig, J and A. Manoel (2002)

Todos los países analizados han establecido normas legales con compromisos en términos fiscales, en la Tabla 1 se presentan algunos alcances de estas normas. En dos países, Uruguay y Guatemala, no existen Leyes de Responsabilidad Fiscal. En el caso de Uruguay se incluyen en forma creciente, normas de este tipo en las últimas leyes de presupuesto. En México se establece a partir de 2006 en el Capítulo II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La ley de responsabilidad fiscal establecida en Brasil es la de mayor alcance en relación a la amplitud de su aplicación.<sup>35</sup> Es aplicable a las tres esferas gubernamentales (Gobierno Nacional, Provincias, Distrito Federal y mas de 5.500 municipalidades) y a los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). El alcance es amplio llega incluso las fundaciones, organismos autárquicos y empresas estatales. Es un código de buenas conductas de finanzas públicas, compuestas por indicadores a ser respetados, límites de endeudamiento, gasto en RRHH, reglas de conducción y sanciones monetarias y penales para que no los cumple. Aunque no puede tener carácter mandatario el gobierno federal acompaña el marco macroeconómico de mediano plazo con estimaciones de gasto para los gobiernos subnacionales.

- ***El marco macroeconómico de mediano plazo***

En todos los países existe un marco macroeconómico de mediano plazo que establece el Ministerio de Hacienda. El propósito del marco macroeconómico de mediano plazo es brindar un horizonte previsible y estable, lo cual no es sencillo dada la inestabilidad externa a que han están sometidos los países. En general se señala que es necesario establecer los límites presupuestarios a nivel global para varios años con el fin de moderar las demandas presupuestales de los organismos en el año presente.

- ***Las reglas fiscales***

La mayor parte de los países han optado por definir reglas fiscales que en general establecen cierta relación entre el déficit fiscal primario y el PIB. Algunos han ido más allá comprometiendo endeudamiento.

En Brasil las normas fiscales son fijadas por la Ley de Directrices Presupuestarias<sup>36</sup> considerando el año corriente y dos años más, son normas sobre déficit primario y existen metas sobre endeudamiento fijadas por el Senado con previsión de varios años. En Colombia, se presentan metas sobre superávit primario y un análisis del sostenibilidad de la deuda. En Guatemala se presentan metas sobre gasto y sobre endeudamiento. En México se incluyen metas sobre resultado primario en relación al PIB. En el Programa Nacional de financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) se establecen metas de largo plazo, incluyendo endeudamiento. En Uruguay las metas fiscales son establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Banco Central. El presupuesto actual contiene un compromiso en relación

---

<sup>35</sup> Se estableció en 2001 y es la Ley de Responsabilidad Fiscal que es la Ley Complementaria No. 101, de 2000. Véase Ley de Responsabilidad Fiscal disponible en <http://federativo.bndes.gov.br>.

<sup>36</sup> Definida por la Cámara de Política Económica integrada por el Ministerio de Planeamiento, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central.

al gasto que incluye un límite a la relación del gasto primario con las principales variables macroeconómicas (antes sólo existían topes a la emisión de deuda).

- ***Los techos presupuestarios***

En general en todos los países analizados han tenidos dificultades para establecer la secuencia más lógica entre la definición de los límites del gasto a nivel sectorial y definición de los objetivos de las políticas sectoriales. ¿Cuál decisión debe tomarse en primer lugar?

Si se opta por establecer los topes al gasto sólo se puede hacer tomando la estructura histórica del gasto y se tienden a reproducir las prioridades del gobierno anterior. Si se solicita a las entidades sectoriales que definan sus programas sin darles ninguna pauta de recursos disponibles surgen demandas desmedidas que generan un gran nivel de confito al tratar de moderarlas al interior del propio Poder Ejecutivo. Entonces, ¿cómo definir las prioridades antes de hacer el plan estratégico?

En realidad este dilema apunta a definir si es la restricción presupuestaria la que va a fijar los límites al plan o si son las necesidades expresadas en los objetivos del plan las que van a definir el nivel de gasto previsto en el Presupuesto. En algunos casos como Uruguay y en Colombia, en su momento se dieron señales débiles sobre la disponibilidad de recursos y las pretensiones de los organismos desbordaron las previsiones. Debió realizarse mucho esfuerzo para que volvieran a valores acordes con los recursos previstos. En general la solución del conflicto se produce en el nivel más alto del gobierno: el presidente y el Consejo de Ministros definen las prioridades y acuerdan los techos presupuestales por organismo.

- ***La integralidad del gasto***

Los países con organización federal parecen ser los que han logrado mayor Integralidad en relación a las entidades públicas comprendidas en el presupuesto. La ley orgánica de presupuesto en Brasil es aplicable a las tres esferas gubernamentales y a toda la administración pública, directa e indirecta, incluso las fundaciones, organismos autárquicos y empresas estatales.

Tanto en Brasil como en México se ha avanzado para desarrollar un clasificador común para todos los organismos del presupuesto a nivel federal. En ambos casos se integran algunas empresas públicas. En el caso de Brasil, se logró la completa unificación del clasificador a nivel nacional y se atribuye a este logro la posibilidad de integrar en forma completa el plan y el presupuesto.

En los demás países está planteado en forma explícita el propósito de articular sistemas de información que relacionen el presupuesto nacional con las empresas públicas y gobiernos subnacionales con el fin de tender a lograr registrar ingresos y egresos públicos a nivel global en tiempo real<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Para poder integrar la información ha sido fundamental el esfuerzo que se ha realizado en implantar sistemas de información integrados, donde la información es incorporada en forma descentralizada. Brasil; SIAFI, (Sistema Integrado de Administración Financiera) y SIDOR (Sistema Integrado de Datos Orçamentários), Colombia; SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera), SIGOB (Sistema de Información Gubernamental. Guatemala: SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera), el SIGOB

- ***La inversión pública realizada por privados***

Los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS) en México existen desde 1995 y surgen como un instrumento de financiamiento de largo plazo de los gobiernos, independiente de las instituciones financieras o bancarias. Se señala que los Pidiregas han permitido al gobierno federal realizar operaciones financieras fuera del presupuesto. La inversión pública que surge del contrato con privados, se denomina inversión impulsada por el sector público.

En Brasil se establecieron por ley en 2004 las Parcerías Público-Privadas (PPP) y se denomina esto como inversión privada bajo orientación del Estado. Se entiende que se trata de aumentar la cantidad y calidad de los servicios prestados y la mejora del desempeño en las operaciones de inversión en la medida en que ellas van a depender del retorno económico para el socio privado. Los PPP se dirigen en especial a financiar proyectos de infraestructura. Puertos, carreteras, vías férreas.

**TABLA 1 Responsabilidad fiscal y contabilidad global**

	<b>Brasil</b>	<b>Colombia</b>	<b>Guatemala</b>	<b>México</b>	<b>Uruguay</b>
¿Existen normas de responsabilidad fiscal?	Sí Ley de Responsabilidad Fiscal Ley anual de Directrices presupuestarias.	Sí Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal	No	Sí. Capítulo II del Título de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2006	Si. En el Presupuesto
Organismos públicos que están fuera en el presupuesto nacional	A nivel federal Empresas Públicas no dependientes del tesoro nacional  Autónomos en relación al Estado federal: Estados y Municipios	Empresas industriales y comerciales del Estado (financieras y no financieras) + Banco de la República (Banco Central) + entidades autónomas del nivel territorial + contribuciones parafiscales administradas	Entidades descentralizadas autónomas y municipalidades	A nivel federal solo el Banco de México y algunas empresas publicas  Autónomos en relación al Estado federal: Estados y Municipios	Empresas industriales y comerciales del Estado (financieras y no financieras) + Bancos públicos + entidades del nivel territorial.  (Gobiernos Departamentales autónomos) + Fondos de Terceros administrados por

(Sistema de Información Gubernamental.), el SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública), México: SICGP (Sistema Integral de Control de la Gestión Presupuestaria), el SIGOB (Sistema de Información Gubernamental) y el Sistema de Metas Presidenciales, Uruguay: el SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera), el SIP (Sistema de Información Presupuestaria), y el SEV (Sistema de Evaluación del Desempeño).y el SISI (Sistema de Información y Seguimiento de la Inversión ).

		por entidades que no formen parte del PGN.			organismos del Presupuesto Nacional.
¿Existe un clasificador común para todos los organismos del presupuesto?	SI	SI	SI	SI a nivel federal	SI
¿Existe un clasificador común para todos los organismos públicos?	SI	NO	SI	SI a nivel federal excepto para el Banco de México	NO
¿Existe un sistema integrado que permita informar sobre la totalidad del gasto público?	SI	NO	NO En fase de implementación	SI Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público	NO

## 2.2. Las innovaciones a nivel meso: la asignación de recursos a resultados

- **Los planes estratégicos**

En todos los países que se analizan se desarrollaron procesos de planificación estratégica tendientes a identificar objetivos de mediano plazo (en general, un período de gobierno) que daban orientación estratégica a la gestión gubernamental. En la Tabla 2 pueden observarse las principales características de los mismos, en cada país.

Se observa que salvo en el caso de Brasil, donde existe un Ministerio de Planificación, en los demás países la planificación es realizada por un organismo vinculado a la Presidencia (Dirección, Asesoría o Secretaría, según el caso) y se encuentra separada del proceso de presupuestación que está a cargo del Ministerio de Finanzas.

La definición de los principales objetivos estratégicos del gobierno ha sido una preocupación que en general está vinculada a la identificación de las metas del presidente. En el caso de Colombia, Guatemala y Uruguay los programas prioritarios se seleccionaron a partir de los programas de gobierno. En el caso de Brasil y de México se han desarrollado acciones de mayor envergadura, dando participación a diferentes actores sociales.

¿Cómo es el proceso de integración del plan y el presupuesto?

El plan y el presupuesto se pueden articular en el momento de la formulación, como estimaciones previas de gastos y productos a alcanzar, o en el momento de la ejecución, cuando se verifica cuál es la efectiva asignación de recursos y los resultados realmente logrados. En general, en todos los países se han logrado una mayor articulación en el momento de la formulación que en el de la ejecución.

- *En Brasil*, se definen los planes a desarrollar en las diversas regiones y se identifican los proyectos de inversión, calculando sus costos y la relación costo beneficio. Para ello se toman en cuenta las prioridades establecidas en el Plan Plurianual para un período de 4

años, las directrices presupuestarias contenidas en la *Ley de Directrices Presupuestarias*, y las restricciones de recursos fijados por el Ministerio de Planificación para cada ministerio y organismo. Estos últimos preparan sus propuestas y las envían al Ministerio de Planificación. El Ministerio de Planificación es quien analiza, verifica la adecuación a la orientación estratégica a las prioridades definidas en el Plan Plurianual, a las directrices y a las restricciones cuantitativas, en relación a metas y a recursos fiscales, consolidando la propuesta para ser enviada al Congreso Nacional.

La característica más importante de la planificación en Brasil es, como señala Shick<sup>38</sup>, que aunque estructurado en base a los programas del gobierno, el plan apunta cambiar la sociedad. El plan es comprehensivo, cubre todos los proyectos que involucran gasto público y constituye, efectivamente, un presupuesto multi-anual que se orienta al desarrollo nacional y no el mero financiamiento los programas en curso.

- *En Colombia*, la articulación entre presupuesto y Plan Nacional de Desarrollo se realiza a través del Plan Nacional de Inversiones que especifica el gasto total de inversión en términos reales del gobierno central, los establecimientos especiales, los departamentos y municipios y las entidades públicas del sector no financiero para un plazo de cuatro años.

Se considera que la inversión es la herramienta básica para poner en marcha el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo y por ello se separa el presupuesto corriente o de funcionamiento y el presupuesto de inversión. El primero es potestad del Ministerio de Hacienda y el segundo de la Dirección Nacional de Planeación (DNP). En relación al presupuesto anual, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) especifica las sumas anuales asignadas a los proyectos de inversión incluidos en el presupuesto y ellas deben ser coherentes con las cifras del Plan Nacional de Inversiones. La negociación sustancial de la distribución del presupuesto se da en consecuencia, en los gastos de inversión y es aquí donde juega su papel más importante el DNP. La DNP junto con el Consejo Nacional de Planeación de la Política Económica y Social, con el apoyo del Presidente de la República, ejerce la función de máximo orientador de la Planeación Nacional y el coordinador central del Sistema Nacional de Planeación. Los ministros y los directores de los departamentos administrativos establecen unas metas para el año en curso y para los 4 años del plan con base a determinados objetivos de políticas sectoriales. Luego en la ejecución, se monitorea semestralmente el avance de las metas, para que cada entidad lleve un control periódico de la su gestión. También para redistribuir recursos y retro-alimentar la planificación.

- *En Guatemala* la vinculación entre plan y presupuesto se realiza a partir de un presupuesto multianual, correspondiente a un período de 3 años, basada tanto en la disponibilidad de recursos definida a partir de la deducción de los gastos rígidos o inflexibles, como en la estimación de los costos de las prioridades de política del gobierno. El presupuesto multianual exige que cada entidad cuente con un Plan Estratégico de Mediano Plazo (PEMP), de manera que los Planes Operativos Anuales (POA) resultan ser la expresión anual del PEMP. El plan estratégico se elabora a nivel de los programas de las unidades ejecutoras. Luego se identifica un conjunto de proyectos o programas prioritarios tomando como base el programa de gobierno, se definen sus objetivos estratégicos y operativos, y para cada programa de gasto se definen las metas a alcanzar. Los proyectos

---

<sup>38</sup> Shick, Allen (2005)



de inversión a veces están asignados a metas pero a veces no<sup>39</sup>. Los proyectos se presupuestan anualmente y deben estar contenidos en el Plan de inversiones de mediano plazo (SNIP).

- *En México*, el plan Nacional de Desarrollo contiene objetivos rectores con una vigencia de 6 años, un periodo de gobierno. A pesar de que cada gobierno podría modificarlo en general se realizan pocos cambios desde 1982. Los objetivos rectores se retoman para el plan anual que sirve de base al presupuesto, ya que los objetivos y metas presupuestales responden a ellos.

Sin embargo, los indicadores del presupuesto de gastos de la Federación están **más o menos** contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que existen metas e indicadores de programas de los cuales varias unidades son responsables. En estos casos es muy difícil asignar qué parte de los recursos utilizados por el programa ha sido aportado por cada unidad ejecutora. En cambio, en el caso de los proyectos de inversión es más claro qué unidad es responsable y es más fácil identificar el costo de las metas.

Existen varios sistemas de planeación y no hay un árbol de metas que permita que queden claras las relaciones entre ellas o entre los organismos que las proponen. Por ejemplo, las metas presidenciales no necesariamente salen del Plan Nacional de Desarrollo, pueden ser otras. En realidad la existencia de varios sistemas respondería a la necesidad de diferentes áreas de contar con información específica en relación a los temas y a la oportunidad. Sin embargo, se entiende que se requeriría poder hacer un análisis transversal y para ello los sistemas deberían estar integrados de alguna manera.

- *En el caso de Uruguay*, el presupuesto es plurianual pero no se ha logrado una articulación con la planificación clara y permanente. El Ministerio de Economía y Finanzas define los techos de gasto global según la programación macroeconómica y el Poder Ejecutivo define las asignaciones por organismo. Luego los organismos definen sus planes estratégicos tomando en cuenta los recursos disponibles y los recursos se asignan por programa. No existe un costeo preciso de las metas salvo en el caso que correspondan a proyectos de inversión<sup>40</sup>.

En suma, todos los países se realizaron esfuerzos tendientes a identificar el costo de los programas y de las metas en la elaboración, con éxito diverso. Brasil es el país que parece haber logrado mayor integración de presupuesto y plan. Los planes son presentados al Parlamento (que los aprueba y se publican en una página Web para ponerlos a disposición del ciudadano y los medios de comunicación).

Es en la ejecución donde esa articulación parece más débil. En general, no es posible identificar el costo real de metas y objetivos estratégicos, salvo cuando están asignadas a un proyecto de inversión. Ello dificulta la posibilidad de utilizar información para corregir la asignación presupuestal al año siguiente y para corregir el rumbo estratégico.

---

<sup>39</sup> En Guatemala, parte importante de la inversión correspondiente a algunos organismos, como los de educación, está asignada al ministerio de obras públicas.

<sup>40</sup> En el presupuesto 2000-2004 se desarrolló una metodología ABB (activity based budget) que permitía formular el plan y el presupuesto en forma simultánea, asignando recursos a objetivos, metas y centros de actividad, pero, finalmente el presupuesto se aprobó con la formulación tradicional: recursos a insumos y organismos.

En la mayor parte de los países el logro de resultados no da lugar a una calificación de los organismos y no tiene consecuencias explícitas para los organismos, ni para los responsables o los funcionarios. Salvo en el caso de México, donde la Presidencia otorga premios a los organismos que logran ciertos niveles de calidad e innovación en la gestión pública. En Brasil, Guatemala y en Colombia en general se publican los resultados exitosos. En el caso de Uruguay se ha implantado recientemente un sistema de compensación a los funcionarios por el logro de los objetivos de su Unidad Ejecutora, en la Dirección General Impositiva.

**TABLA 2 – Características de los planes estratégicos de cinco países**

	<b>Brasil</b>	<b>Colombia</b>	<b>Guatemala</b>	<b>México</b>	<b>Uruguay</b>
Sistema de planificación	Sistema de Planificación y Presupuesto  Planes Plurianuales PPA	Sistema de Metas de Gobierno (SIGOB)  Plan Nacional de Desarrollo	Sistema de Metas Presidenciales (SIGOB)	Plan Nacional de Desarrollo y Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE)  Sistema de Metas Presidenciales	Sistema de Evaluación de la Gestión y Planes Estratégicos de Gestión Sistema SEV –PEG
Organismo que lo administra	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	Dirección Nacional de Planeamiento	SINERGIA Secretaria de Planificación y Programación Presupuestaria.	Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental	Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia
Cómo se seleccionan los proyectos o programas prioritarios del gobierno	En el gobierno de Cardoso se hizo a partir de un estudio específico por regiones. Actualmente se hace con base en las carteras de proyectos existentes	Reflejan el programa de gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo	Con base en el programa de gobierno	Se establecen las Metas Presidenciales y la Agenda de Buen Gobierno de la Presidencia	A partir de las metas estratégicas se seleccionan los proyectos de inversión prioritarios
¿Están definidos con precisión y claridad los principales objetivos estratégicos del gobierno?	Sí, los objetivos estratégicos fiscales están fijados en la Ley de Directrices Presupuestarias y los demás en los Planes Plurianuales	Sí están en el Plan Nacional de Desarrollo.	Cada entidad define sus objetivos estratégicos y operativos, y para cada programa de gasto define las metas a alcanzar	Dentro del PND se destacan, de una manera general, áreas de interés	Sí, a partir de los lineamientos estratégicos de gestión (LEG) del gobierno se definen las metas estratégicas son objetivos cuantificables
Se cuantifican los costos de las metas de gestión	No, solo cuando dependen de un proyecto de inversión.	Sí, se cuantifica el valor previsto del PND	A partir de 2006 existirá un presupuesto plurianual que vincula plan y presupuesto.	La asignación de recursos se da a nivel de las actividades institucionales y no de los objetivos, metas e indicadores que se vinculan a ésta.	Para el presupuesto se estimó el costo de 100 metas, luego habrá que comparar esta estimación con el costo de ejecución ésta.
Contenido del plan	Lineamientos estratégicos del	Lineamientos estratégicos del	Lineamientos estratégicos del	Lineamientos estratégicos del	Lineamientos estratégicos del

estratégico	Poder Ejecutivo Objetivos de los grandes organismos (ministerios) Metas Indicadores de eficacia Costo unitario estimado de los productos públicos (algunos organismos tienen esa información para su propio uso)	Poder Ejecutivo Objetivos de los grandes organismos (ministerios) Estrategias Metas cuantificadas Indicadores de eficacia Indicadores de impacto de (algunos)	Poder Ejecutivo Objetivos de los grandes organismos (ministerios) Metas cuantificadas Indicadores de eficacia Indicadores de impacto de (algunos)	Poder Ejecutivo Objetivos de los grandes organismos (ministerios) Metas cuantificadas Indicadores de eficacia Indicadores de eficiencia Indicadores de impacto de Costo unitario estimado de los productos públicos	Poder Ejecutivo Objetivos de los grandes organismos (ministerios) Metas cuantificadas Indicadores de eficacia Indicadores de eficiencia Indicadores de calidad (algunos) Indicadores de impacto de (algunos)
Donde se publica el plan	<a href="http://www.planejamento.gov.br">www.planejamento.gov.br</a> <a href="http://www.sigplan.gov.br">www.sigplan.gov.br</a>	<a href="http://www.dnp.gov.co">www.dnp.gov.co</a>	<a href="http://www.segeplan.gob.gt">www.segeplan.gob.gt</a>	<a href="http://www.pnd.presidencia.gob.mx/">www.pnd.presidencia.gob.mx/</a> <a href="http://www.innova.gob.mx">www.innova.gob.mx</a>	<a href="http://www.cepre.opp.gub.uy">www.cepre.opp.gub.uy</a>
Evaluación y calificación de Resultados	Sí, sistema de evaluación de los PPA por proyecto, por organismo y por sector.	NO	SI	Parcial. Solo en lo referido a innovación y calidad	Parcial. Solo en una unidad ejecutora.
Consecuencias de los resultados de la gestión	Se destacan y publica información de los organismos que han obtenido resultados exitosos	NO explícitos El Presidente establece comunicación con responsables de resultados.	Sí cuando ha sido previsto en Convenios de Desempeño	Premios y Reconocimientos a la Innovación y Calidad en la Administración Pública.	Premios individuales a partir de logro de metas de unidad ejecutora en la Dirección General Impositiva.

- ***Presupuesto y planificación en los proyectos de inversión***

En general en los sistemas que registran los proyectos de inversión donde se ha puesto de manifiesto en forma sistemática el esfuerzo de medir el avance físico en términos de productos y analizar si los resultados son los previstos. Los proyectos de inversión constituyen parte medular de los PPA en Brasil, y de los Planes Nacionales de Desarrollo en Colombia, Guatemala y México. En todos esos países existe un esfuerzo especial para identificar la asignación regional del gasto y los resultados logrados en las diferentes localizaciones hasta el nivel de municipios.

En Brasil no es posible ejecutar ningún proyecto de inversión si no esta en la programación plurianual. La posibilidad de generar información sobre proyectos identificados por la zona geográfica de localización los convierte en un instrumento muy útil para analizar el logro de metas estratégicas del sistema de planificación con un enfoque territorial. El conjunto de proyectos definidos como prioritarios (aproximadamente 50) por su impacto en el

desarrollo regional constituye la médula del plan nacional de desarrollo y su seguimiento detallado permite identificar los avances del gobierno en relación a entidades públicas, a sectores y a regiones. Los programas de inversión permiten identificar además las entidades responsables y los sectores hacia donde se canaliza el gasto.

En el caso de Brasil y México los sistemas de información sobre proyectos de inversión resultan muy importantes en relación a la planificación estratégica. También se observan avances muy importantes en Guatemala y Colombia en el sentido de entender su función en forma articulada con la Dirección de Presupuesto. En Uruguay se está por iniciar la creación de un nuevo sistema de seguimiento de la inversión.

**TABLA 3. Los proyectos de inversión y los resultados**

	<b>Brasil</b>	<b>Colombia</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Mexico</b>	<b>Uruguay</b>
Sistemas de información sobre proyectos de inversión	Sistema de Informaciones Gerenciales y de Planeamiento (SIG Plan)	Seguimiento de Proyectos de Inversión (SPI)	Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)	Cartera de Programas y Proyectos de Inversión (PPI)	Sistema de información y seguimiento de la inversión (SISI)
Organismo que lo administra	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	Dirección Nacional de Planeamiento	SINERGIA Secretaria de Planificación y Programación Presupuestaria de la Presidencia	Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia
Información	Organismos, sectores, regiones	Organismos, sectores, regiones	Organismos, sectores, regiones	Organismos, sectores, regiones	Organismos, sectores, regiones
Evaluación	Si, avance físico	Eficacia y eficiencia De productos y resultados	Eficacia	Ex Post relación costo/beneficio Eficacia	Avance físico
Resultados de evaluación	Destaque de éxitos	Destaque de éxitos	Redefinición del plan y orientación para el presupuesto anual	Destaque de éxitos Redefinición del plan y orientación para el presupuesto anual	NO

### 2.3. Las innovaciones a nivel micro: Ejecución presupuestal y rendición de cuentas

- *Sistemas de Información sobre ejecución del presupuesto*

Para poder integrar la información ha sido fundamental el esfuerzo que se ha realizado en implantar sistemas que permiten el registro de los ingresos y el de los gastos en tiempo real<sup>41</sup>. El ingreso de la información se realiza por los organismos en forma descentralizada y la información es compilada y controlada a nivel central por las Direcciones de Contabilidad y de Presupuesto. Estos sistemas en general están asociados a un sistema de presupuesto que registra los ingresos y gastos planeados en la formulación presupuestaria y luego ingresos y gastos realizados en la ejecución, desarrollando sistemas específicos para los proyectos de inversión.

En Guatemala El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)<sup>42</sup> registra el presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, utilizando los clasificadores presupuestales que se aplican en todos los organismos del sector público. El presupuesto es formulado por unidades ejecutoras, programas, subprogramas y proyectos y registra los resultados físicos, realizándose su seguimiento a partir de 2002. SE está en proceso de extender el sistema a todas las instituciones descentralizadas, autónomas y fondos sociales, se busca desconcentrar el SIAF hasta las unidades ejecutoras (tercer nivel). De esta forma se dispondría de una cuenta total del presupuesto, así como de una cuenta consolidada de todo el sector público, en tiempo real y con resultados físicos.

En el caso de Uruguay desataca las posibilidades que brinda para el seguimiento de información detallada sobre la ejecución del presupuesto el Sistema de Distribución del Gasto (SDG) que permite el seguimiento de la ejecución del gasto por Centros de Actividad (unidades organizativas que conforman una unidad ejecutora) con frecuencia mensual, con una lógica de centros de gasto. La información precisa sobre gasto en las unidades organizativas de menor nivel en la estructura permitió el inicio de un sistema que identifica el gasto unitario por producto, incorporando gasto directo y gasto indirecto, a través del sistema Análisis de Gasto por Producto (AGPP).

En la medida en que se establecen metas de gestión por centros de actividad el sistema es muy eficiente a nivel micro para identificar dónde se producen los gastos y cuáles son los productos. Es claro que partiendo de este nivel operativo en la estructura organizativa no es fácil establecer las relaciones causales que explican el impacto sobre resultados de gobierno a nivel macro.

---

<sup>41</sup> En Brasil, SIAFI (Sistema Integrado de Informaciones Financieras); en Colombia, SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera); en Guatemala, SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera); en México, SICGP (Sistema Integral de Control de la Gestión Presupuestaria); en Uruguay, SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera).

**Tabla 4: El presupuesto operativo**

	<b>Brasil</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Colombia</b>	<b>México</b>	<b>Uruguay</b>
Organismo(s) que elabora(n) que conducen la formulación y la ejecución del presupuesto	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, a través de la Secretaria de Presupuesto Federal.	Ministerio de Finanzas Públicas	Ministerio de Hacienda y Crédito Público - (funcionamiento y servicio de deuda) y Departamento Nacional de Planeación, DNP (inversión)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de la subsecretaría de egresos (SSE)	Ministerio de Economía Y Finanzas (MEF) y Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
¿Se presenta la información de cada año comparada con cuántos años anteriores?	Sí, se toman en cuenta los 5 años anteriores.	Sí, 2 años	Sí, 2 años	Sí, 2 años La recién aprobada Ley Federal de Presupuesto establece los últimos 5 años	Sí, 1 año
Existen informes de ejecución del presupuesto durante el año, en forma regular	Sí, además los Congresistas tienen acceso a esa	Sí	Sí	Sí	NO
Instancias de análisis conjunto de la información de gestión y del gasto público	No existen, al menos de formalmente	No existen, al menos de formalmente	Hay una evaluación interna del gobierno central (coordinada por el presidente).	No existen, al menos de formalmente	No existen, al menos de formalmente
Instancias donde se utilice la información de resultados de gestión para modificar el presupuesto	Los resultados alimentan el presupuesto anual pero las instancias no son formales	No existen, al menos de formalmente	No existen, al menos de formalmente	No existen, al menos de formalmente	No existen, al menos de formalmente

### **3. Algunas reflexiones para avanzar en conjunto en base a las mejores prácticas analizadas**

La preocupación por lograr ciertos resultados en las políticas públicas, en particular para identificar resultados que no parecen producirse en forma automática en relación a las políticas sociales ha determinado la preocupación por pasar de la identificación de los productos públicos a la identificación de los resultados e impactos de las políticas públicas. Esta preocupación ha llevado a implementar una amplia gama de prácticas en los diferentes países. Todos ellos son conscientes de encontrarse “en proceso” de desarrollar nuevos sistemas y existe una gran avidez por compartir experiencias y conocer nuevas propuestas innovadoras.

¿Por qué está resultando tan difícil avanzar en esta línea de reforma de la gestión pública después de tantos años de esfuerzos?, ¿Cómo se podría mejorar los sistemas de medición y evaluación de resultados e incluso acercar las funciones de presupuesto por resultados?<sup>43</sup>.

La gestión pública se enfrenta a diversos factores externos de complejidad que también obstaculizan el control y evaluación de sus resultados: pluralidad de intereses diversos y conflictivos, incertidumbre respecto a metas y objetivos, interdependencia entre múltiples organizaciones y niveles de gobierno implicados en programas conexos, inestabilidad social y cambios económicos imprevistos.

La literatura académica señala ciertas dudas y limitaciones para pensar en consolidar el modelo de reforma simplemente redoblando esfuerzos sin plantear cambios cualitativos tanto en el diseño como en la propia estrategia del modelo de reforma.

Todos los países que se analizaron reflejan el esfuerzo que se realiza desde tres ámbitos de la administración para mejorar y modernizar los sistemas presupuesto y planificación. Ellos son: Dirección de Presupuesto del Ministerio de Finanzas, la Dirección de Inversiones y Dirección de Planificación (de la Presidencia en casi todos los casos).

#### **3.1. La información que pueden proveer los sistemas contables. El seguimiento operativo a nivel micro**

La evaluación de la ejecución presupuestaria se sustenta en dos sistemas de información. La información de ejecución financiera surge directamente de los registros contables y la información de ejecución física debe ser producida por las propias unidades ejecutoras.

Algunos países han avanzado en mejorar los sistemas contables para que brinden información detallada del gasto a nivel institucional (unidad organizativa o centros de gastos al interior de las unidades ejecutoras), por localización geográfica y además por unidades físicas de producción. Esta información asociada a la información de la ejecución del presupuesto daría cuenta de las actividades rutinarias de las instituciones públicas y permitiría medir su proceso productivo permanente. A través de las relaciones entre las

---

<sup>43</sup> Zapico, Eduardo (2004).



variables físicas y financieras se determinan indicadores que permiten medir la eficiencia y eficacia de la gestión de los organismos públicos.

De manera que los sistemas podrían dar nuevas respuestas a preguntas tales como: ¿Quién produce?, ¿cuánto produce?, ¿cuánto cuesta lo que produce? Para avanzar en programas de gran envergadura debería partirse de información simple y específica como ¿cuánto cuesta un día cama de un hospital público?, ¿cuánto cuesta cada escolar cursante y cuánto cuesta un escolar egresado, ¿cuánto cuesta la custodia y rehabilitación de un recluso por año?, ¿cuánto cuesta un día de patrullaje marítimo de las FFAA? Esta información se convertiría en un importante instrumento para estimar el costo de los proyectos que se incluyan en el presupuesto.

La información detallada y permanente a nivel operativo permite en forma directa realizar un monitoreo del nivel de producción y de eficiencia de los organismos públicos, con información que seguramente es de gran utilidad para la toma de decisiones de los propios organismos. Los indicadores de carácter gerencial no sólo sirven a los niveles políticos y directivos para evaluar su gestión y adoptar las medidas correctivas oportunamente, sino también para dar a conocer al Poder Legislativo y a la opinión pública la marcha de la gestión pública.

El gran desafío que enfrentan los sistemas de contabilidad públicos es el tránsito de la contabilidad presupuestal a la contabilidad real<sup>44</sup>. En ella se deberían registrar los costos unitarios de los bienes y servicios a nivel de centros de costo a los servicios prestados, se debería registrar el valor patrimonial de los activos públicos con su respectiva depreciación, y se deberían medir con precisión los subsidios y transferencias entre los diferentes servicios. Tanto en Guatemala como en Uruguay se han hecho avances en el sentido de generar mejor información sobre producción asociada a la ejecución presupuestaria, en forma articulada a los sistemas que registran la ejecución del gasto.

### **3.2. Presupuesto estratégico a través de los proyectos de inversión**

Salvo en Brasil, donde existe un Ministerio de Planificación que unifica funciones, en los demás países las actividades de planificación residen en una Dirección de Planificación o Planeamiento vinculada al ámbito de la Presidencia con los cometidos de formular el presupuesto y controlar su ejecución vinculadas a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, quien es también responsable de elaborar el marco plurianual de evolución macroeconómica.

En general se percibe una cultura más proclive a mantener el presupuesto dentro de su formato tradicional en las Direcciones de Presupuesto de los Ministerios de Hacienda donde se pone el énfasis en las virtudes de obtener información cuantitativa de calidad en forma oportuna, sistemática y permanente. Entienden que la información sobre planificación tiene un alto grado de variación y aleatoriedad y no corresponde invertir en sistemas de información de los que luego no se puede controlar la calidad de la información que contienen porque varían los contenidos de la planificación.

Por su parte, la Dirección de Planificación es el organismo más comprometido con los resultados de las políticas públicas y también el más preocupado por difundirlos. Se percibe

---

<sup>44</sup> Likierman, A. (1998).

que se da mayor importancia a mostrar los niveles de cobertura de los programas y el impacto de las políticas que los costos de los servicios o la eficiencia de los programas.

La Dirección de Inversiones funciona en algunos países en forma conjunta con la Dirección de Planificación, a veces en el ámbito de la Presidencia (Guatemala, Colombia, Uruguay). Esa pertenencia institucional y el tipo de información que manejan, les hace más proclives a incorporar la presupuestación por resultados. Los proyectos de inversión incorporan la parte discrecional del gasto público y ello permite que pueda resultar asociada a los objetivos estratégicos de los gobiernos. Justamente constituye la parte del presupuesto que mejor articula con la planificación.

La Dirección de Inversiones centra su preocupación en la generación de información sobre ejecución financiera y real en el mediano plazo y están habituados a trabajar con información que no es permanente (los proyectos son a término). Si los proyectos están bien diseñados deberían corresponderse con las principales metas estratégicas.

Avanzar en la planificación estratégica a través de los proyectos de inversión, que en general están perfectamente integrados al presupuesto a través del clasificador del gasto puede ser una manera relativamente sencilla de articular de mejor manera planificación y presupuesto. La experiencia de Brasil, México y Colombia puede ayudar en este sentido.

### **3.3. El seguimiento regional de los programas de gobierno. La gestión descentralizada.**

La incorporación de información sobre el destino regional del gasto público es vital en grandes países federales donde la negociación entre el gobierno central y los gobiernos regionales sobre transferencias de recursos suelen ser importantes. Ese proceso es particularmente importante en relación a los programas sociales. La descentralización mejora la eficiencia en la gestión de los recursos públicos y permite un mayor involucramiento de quienes mejor conocen las características de los problemas a enfrentar.

Cuando la información permite comparar el costo de una tomografía o de una vacuna en diferentes regiones surgen los cuestionamientos a la eficiencia y la demanda por la mejor asignación de recursos. Cuando se logran comparar resultados educativos en diferentes centros educativos de distintas regiones surgen los cuestionamientos sobre la eficacia y la equidad del gasto.

De manera que identificar hacia dónde se dirige el gasto público a la luz de los planes de desarrollo regional puede ayudar a tomar decisiones sobre mejores bases y contribuye a hacer efectiva la descentralización de la administración pública.

### **3.4. La relación entre programa y organización. Le gestión autónoma y por resultados.**

Es evidente que los países incorporando los sistemas integrados de información financiera los países se han vuelto más eficientes en las operaciones financieras de rutina. Es una pregunta abierta, no obstante, si es que han cambiado realmente las formas de administración de los recursos públicos. Los sistemas integrados pueden impulsar la descentralización de la gerencia financiera y darles a los gerentes de línea una mayor

discreción en la implementación de sus presupuestos. ¿Realmente esto lo que ha sucedido? ¿O, por el contrario, los sistemas han tendido a aumentar la centralización para monitorear y controlar de manera más estrecha las decisiones operativas?

Una planeación efectiva implica un cambio de cultura en las burocracias y los ciudadanos para pasar de un enfoque “de procedimientos” a uno “de resultados”.

Es claro que los objetivos de mayor transparencia y orientación estratégica fueron asumidos por los gobiernos. Pero es posible detectar que en muchos casos se ha hecho más esfuerzo en la implantación del instrumento que en los objetivos finales del presupuesto por resultados que es precisamente la mayor autonomía de gestión que debe ser evaluada por los resultados y la realimentación del diseño presupuestal, definiendo que programas permanecen y cuales deben desaparecer.

Si la reforma se centra en el instrumento y no en el objetivo el éxito se alcanza con la publicación de un papel que contiene metas y objetivos de política. Si el objetivo es la transparencia, el logro de objetivos estratégicos y la eficiencia, la publicación de un documento generaría descontento. Si no existe convencimiento de que se quieren lograr dichos objetivos es mejor no gastar tiempo y dinero implantando costosos sistemas de información cuando los resultados tangibles serán muy modestos.

La existencia de autonomía para tomar decisiones gerenciales en base a resultados es lo que diferencia el presupuesto por programas del presupuesto por resultados decíamos al inicio. Y justamente es lo que justifica que se invierta en costosos sistemas de planificación estratégica. Una de las razones por las que no se utilizan los resultados es precisamente porque los funcionarios y directores públicos no administran para obtener resultados<sup>45</sup>.

### **3.5. La institucionalidad del presupuesto por resultados.**

¿Hasta qué punto la institucionalidad vigente es responsable de la falta de articulación entre presupuesto y resultados? En los países analizados se observa que existe un organismo responsable del plan que no es el mismo que es responsable del presupuesto, salvo en el caso de Brasil en que el Ministerio de la Planificación asume los dos cometidos. También es Brasil el único país que ha logrado integrar a todo el Estado dentro de plan. Allen Shick<sup>46</sup> indica que en el modelo brasileño, la integración de los dos procesos, planificación y presupuestación, ha sido facilitada por la fusión organizativa del planeamiento, del presupuesto y de la gerencia en un solo ministerio, con una secretaría separada para cada una de dichas funciones. Y agrega: “En consecuencia, los planes parecen ser más realistas que si fueran confiados a un ministerio cuya única opción fuera la producción de un plan de mediano plazo cada 4 o 5 años”.

¿Este resultado, lleva a pensar que en los demás países, el rol rector del Ministerio de Finanzas lleva al predominio de una visión contable y tradicional en el enfoque presupuestario? No se puede realizar esa afirmación. Aún en los países donde los Ministerios de Finanzas aparecen con un rol fuerte, se generan innovaciones significativas que tienden a asociar la gestión presupuestaria con el plan estratégico. Es el caso del SIAF

---

<sup>45</sup> Shick, Allen (2003)

<sup>46</sup> Shick, Allen (2005).

(Sistema Integrado de Administración Financiera) en Guatemala o el SDG (Sistema de Distribución del Gasto) en Uruguay. En estos países se ha ido hacia un enfoque presupuestario similar al que Allen Shick denomina presupuesto orientado a servicios. Contra las tendencias actuales que se centran “típicamente en productos y resultados, un presupuesto orientado al servicio público asignaría recursos en base a las funciones y las actividades realizadas por las entidades del gobierno. La idea se afirma en la noción de que la mejor manera de vincular recursos y servicios es especificar en el Presupuesto las actividades que serán emprendidas (por los organismos) si el dinero se asigna. Las actividades son lo que hacen las agencias públicas y en qué gastan su dinero (...); son los nudos de vinculación de los ciudadanos y el gobierno.” Agrega: “en tal sentido los gobiernos podrían desarrollar un servicio básico que muestre los tipos y volúmenes de servicios provistos bajo las asignaciones actuales del presupuesto y los cambios que ocurrirían si las asignaciones fueron aumentadas o disminuidas”.<sup>47</sup>

En el mismo trabajo, Allen Shick señala: “¿Existe algún tipo de arreglo que conduzca a una articulación más fuerte y más consistente entre el planeamiento y el presupuesto?”

No es posible decir que sea el cambio institucional el determinante pero también parece difícil que se produzca el cambio en el presupuesto si no hay cambio en los roles de las instituciones.

### **3.7. La utilización de los resultados. Cambio cultural e incentivos**

Lograr un vínculo real entre planeación-programación- presupuesto no depende de una ley que determine su obligatoriedad, es necesario un cambio cultural en todos los niveles del gobierno.

Las reformas que tienen efecto real son las que cambian el comportamiento de las personas. Los agentes que participan en el presupuesto, defensores del tesoro y defensores de los programas, los funcionarios que preparan las opciones, los parlamentarios, etc. deben cambiar su comportamiento. La existencia de sistemas de incentivos que generen consecuencias, buenos y malos, acordes con los resultados de los organismos es lo que asegura que los sistemas sean reales y no virtuales, y se produzcan cambios permanentes en la cultura de la administración pública. Si los resultados de las organizaciones no tienen consecuencia sobre el nivel de asignación del gasto que las mismas reciben, tampoco cambiará en profundidad la cultura pública y para lograr esto es necesario que el parlamento tome en cuenta los resultados.

Prestar la atención a las instituciones y a los incentivos significa que las reformas del presupuesto requieren intervenciones que aseguren que se hacen cumplir ciertas reglas una vez realizadas las evaluaciones.

Se requiere un cambio cultural de la gestión pública para orientar a la producción de resultados. O sea que no se trata simplemente de cambiar los sistemas de información sino cambiar la mentalidad de los tomadores de decisiones para que lo hagan en base a esa nueva información generada y para que su acción se dirija cada día al logro de resultados.

---

<sup>47</sup> Shick, Allen op.cit.

Para ello es necesario diseñar un sistema de incentivos positivos y negativos (“palos y zanahorias”<sup>48</sup>).

### **3.7. Los organismos internacionales y su influencia en la presupuestación**

Los organismos internacionales (OI) han contribuido en los últimos años a la adopción de reglas fiscales promoviendo las experiencias internacionales más exitosas (UK, Nueva Zelanda).

También han tenido un rol preponderante apoyando programas de reforma del Estado que tendían a implantar cambios en el marco del NPM (*New Public Management*): mejora de la gerencia pública, gestión por resultados, compromisos de gestión, mayor autonomía de la gestión y descentralización, accountability, servicios enfocados al ciudadano y transparencia y rendición de cuentas (*accountability*). Asimismo se estimuló la privatización de las empresas públicas, las acciones de desregulación, la disminución del tamaño y el peso del Estado en el gasto público (*downsizing*).

En este marco de acción, los OI han estimulado el desarrollo de sistemas de información de presupuesto, detallados, descentralizados, completos, que registren el gasto por el criterio del devengado y con el objetivo principal de contribuir a aumentar la transparencia y el control del gasto público. Otro tipo de sistemas promovidos han sido precisamente los que incorporan metas y objetivos estratégicos, y tienden a evaluar resultados e impactos, como forma de lograr una mayor eficiencia en la gestión y mayor transparencia.

Ambas líneas de avance han sido muy provechosas, pero generalmente estos sistemas han quedado funcionando en paralelo, dependiendo de organismos diferentes, en general, Ministerio de Finanzas y Oficina de Planificación. Se han desaprovechado oportunidades de generar sinergias en el uso de la información, cruzando resultados con la ejecución presupuestaria, o peor aún, recargando a las unidades ejecutoras con el pedido de información duplicada. Los avances de Guatemala y en Colombia, en el sentido de acciones conjuntas para la generación de información señalan un camino a recorrer.

Sin embargo, es probable que sistemas de gestión sobre resultados no madurados internamente, en países donde no existen RRHH en cantidad y calidad suficiente hayan contribuido a la creación de sistemas de gestión ritualistas, con poco efecto real y profundo en los procesos y en las culturas de las personas. También es cierto que el solo hecho de saber que las decisiones se transparentan a través de los sistemas produce mejoras de la gestión. Este es un resultado muy visible de la implantación de los sistemas de compras, por ejemplo

“Uno de los errores más comunes en el planteamiento de estas reformas es que las organizaciones cambian simplemente disponiendo de información. Este optimismo raramente se justifica, porque las organizaciones tienen una enorme capacidad para asimilar los datos sin cambiar su funcionamiento. Una voluntad política y gerencial continuada es esencial para que la organización se reoriente en respuesta a la información. De hecho, un

---

<sup>48</sup> Waissbluth, Mario (2002)

genuino cambio institucional puede ser una precondition necesaria para el uso de la información sobre resultados”<sup>49</sup>.

En general, los países han tropezado con diversos cuellos de botella a la hora de incorporar el marco institucional a la que obedece la nueva gestión pública. Estos obstáculos se conectan directamente con las implicaciones de la gestión pública en los viejos marcos de responsabilidad política y administrativa todavía vigentes<sup>50</sup>.

A veces los países necesitan satisfacer algunas pre-condiciones para poder implantar un sistema gerencial. En particular, necesitan desarrollar y formalizar la economía de mercado, establecer controles externos confiables, incluido el control financiero, adiestrar el servicio civil y establecer presupuestos que sean reales<sup>51</sup>.

Particularmente, es necesario desarrollar sistemas de incentivos que promuevan el cambio de los comportamientos en forma rápida, y para ello se debe pensar en incorporar premios al buen comportamiento que consistan en algo más que una mención honorífica.

## Bibliografía

- Arellano, Daniel (2002) “Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuesta”. México.
- Banco Mundial (1998) *Public Expenditure Management Handbook*. Washington DC,
- CLAD – SIARE (2005) Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas. <http://www.clad.org.ve/siare>
- Craig, Jon and A. Manoel (2002). “Budget Management Systems in Selected Anglo Saxon And Latin American Countries. A comparative Assessment” FMI. Conference on Rules Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies, Oaxaca.
- Diener, Max (2005) *Vinculación entre planeación y programación. El proceso de planeación, programación y presupuestación en México*. (Mimeo). México, agosto.
- Echebarría, Koldo (2000).”Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”. Revista del CLAD, Reforma y Democracia N° 18, Caracas.
- Echebarría, Koldo (2005). “Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos” en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. CLAD. Caracas.
- Echeverri, Juan Carlos, J. Bonilla, y A. Moya. (2006) “Rigideces Institucionales y Flexibilidad Presupuestaria: Origen, Motivación y Efectos Sobre el Presupuesto.” Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Red de Gestión

---

<sup>49</sup> Schick, Allen (2003).

<sup>50</sup> Echeverría, Koldo (2003).

<sup>51</sup> Shick, Allen (2005)

y Transparencia de la Política Pública: Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria por Resultados. Diálogo Regional de Política y coordinada por el PRODEV.

- Fernández Arias, Eduardo (2005) Instituciones presupuestarias y resultados macro fiscales. Presentación en Uruguay. BID
- Guzmán, M. (2003) “Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: la Experiencia Chilena”, en Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, Serie Seminarios y Conferencias N°29, ILPES-CEPAL Santiago de Chile.
- Likerman, A. (1998) “Resource accounting and budgeting: where are we now?” *Public Money and Management*, 18:2, pp. 17-20.
- Longo, Francisco (2005) “La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos” en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. CLAD. Caracas.
- Makon, Marcos (2000) “Gestión por resultados en Argentina, Lecciones y Aprendizajes”. Asociación Mexicana de Finanzas y Presupuesto Público.
- Metcalfe, (1993) “Public Management: From imitation to innovation” en *Modern Governance New Government Society interactions*. J. Kooiman ed.London. Sage publications. Londres.
- OECD (2001) “Outcome focused management and budgeting”, 22nd Annual Meeting of senior Budget Officials, PUMA/SBO ( May, Paris)
- OECD, (1995) *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management* Paris.
- OECD, (1999) *Performance Contracting*, PUMA, (99)2, Paris,
- OECD, (2002) “Overview of Results Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries”, Expert Meeting on the Quality of Public Expenditure - PUMA/SBO Paris, February
- Ospina, Sonia (2001) “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”, en Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 19, Caracas.
- Ospina, Sonia. y Nuria Cunill, (2003) *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.
- Schick, Allen (2005) “Una agenda para la gestión presupuestaria” Un Documento Conceptual para Establecer una Red de Gestión Presupuestaria en la Región de América Latina y el Caribe (ALC).
- Schick, Allen (2001) “Does Budgeting have a future?”, in 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials. PUMA/SBO 4 Paris, May (en castellano: “¿La Presupuestación tiene algún futuro?”, Serie Gestión Pública N°21, ILPES-CEPAL, Santiago, 2002).
- Schick, Allen. 2003. “The Performing State Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not.” GOV/PUMA/SBO(2003) 17.
- Tavares, Martus (2004) “Política fiscal del Brasil: fundamentos, implementación y consolidación de un nuevo régimen”. (*Mimeo*). San Pablo, agosto.

Waissbluth, Mario (2002). La reforma del Estado en América Latina. Una guía abreviada para exploradores de la Jungla. Universidad de Chile e IGT. Programa Latinoamericanos de Gestión Pública. Chile. 2002

Zapico, Eduardo. (2005), “Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto” en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. CLAD. Caracas.

## Entrevistas realizadas

### *México (22 al 24 de febrero)*

---

- **Max Diener**

Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Subsecretaría de Egresos  
Director General Jurídico de Egresos

- **Alejandro Ballesteros Villalobos**

Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Subsecretaría de Egresos  
Director Secretaria Técnica

- **Luis Alberto Ibarra**

Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Subsecretaría de Egresos  
Jefe de la Unidad de Inversiones

- **Jorge Castañón Lara**

Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Subsecretaría de Egresos  
Unidad de inversiones

### *Brasil (12 de marzo)*

---

- **Martus Tavares**

Ex-Secretário de Planejamento Estado de Sao Paulo  
Ex- Ministro de Planejamento Gobierno Nacional

### *Colombia (27 al 28 de febrero)*

---

- **Fernando Jiménez**

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- **Diego Luis Jaramillo**

Ministerio de Hacienda y Crédito Público



- **Cecilia Correa**

Asesora del Alto Consejero Presidencial

- **Carlos Ciro**

Técnico de la Alta Consejería Presidencial

- **Lina Zuluaga**

Asesora

- **Ana María Fernández**

Departamento Nacional de Planeación

- **Carolina Soto**

Directora de Presupuesto Central - Departamento Nacional de Planeación

### ***Guatemala (26 al 28 de febrero)***

---

- **Eric Coyoy Echeverría**

Asesor del Despacho Ministerial

- **Ingeniero Edgardo Resquin**

Consultor responsable de implantar el SIAF

- **María Castro**

Directora de Políticas Públicas de la SEGEPLAN

- **Edgardo Arturo Pesquera Ochoa**

Experto Principal en Presupuesto (SIAF-SAG)

- **Ruben Lemus de León**

Director de Dirección Técnica del Presupuesto

- **Edwin Osvaldo Martínez Cameros**

Subdirector de Dirección Técnica del Presupuesto

### ***Uruguay***

---

- **Daniel Mesa**

Subdirector Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Ministerio de Economía y Finanzas

## **ANEXO 1**

### **Rasgos principales del sistema de planificación en cinco países.**

#### **Brasil**

En Brasil, la planificación y el presupuesto son competencia del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión y su ejecución Presupuestaria, Financiera y Contable corresponde al Ministerio de Hacienda. La asignación estratégica de los recursos disponibles es conducida por el Ministerio de Planificación, sin embargo, el mismo negocia con el resto del gobierno.

Existe un plan estratégico plurianual (cuatro años) (PPA) el cual incluye todos los gastos del gobierno. El plan abarca un periodo de cuatro años pero desfazado en un año, por lo tanto en el primer año de gobierno se siguen las prioridades definidas por el gobierno anterior. El Plan es aprobado por el Congreso en la forma de ley. Es posible cambiar el Plan por medio de la aprobación de otro proyecto de ley.

Los objetivos estratégicos para cada año están fijados en la Ley de Directrices Presupuestarias. También están establecidas las metas que se desea alcanzar para los principales indicadores. En la ley presupuestaria se asigna las metas anuales de cada programa. Muchas veces, las metas de un conjunto de programas están asociadas a un único indicador. No se cuantifican los costos de las metas de gestión.

Existen gerentes que tienen el compromiso cumplir las metas de los programas y proyectos. Se elaboró un sistema de seguimiento y control de la ejecución física y financiera de esos programas y proyectos. A partir de la información generada por ese sistema, era posible identificar la necesidad de correcciones del rumbo o de toma de decisiones para alcanzar las metas definidas. De la misma manera, esa información contribuía a optimizar la aplicación de los recursos financieros disponibles en el Tesoro Nacional, toda vez que eran destinados a programas y proyectos que efectivamente necesitaban los correspondientes aportes financieros.

Para la elaboración del presupuesto se identifica un conjunto de proyectos o programas prioritarios del gobierno. En el gobierno del Presidente Cardoso, fueron seleccionados a partir de un estudio específico que identificó las necesidades regionales, de allí surgieron las prioridades incluidas en el PPA. En el actual gobierno se tomó en cuenta la opinión de las organizaciones sociales y la cartera de proyectos existentes para la definición de proyectos estratégicos.

#### **Colombia**

La Dirección Nacional de Planeación (DNP) junto con el Consejo Nacional de Planeación de la Política Económica y Social CONPES, son los máximos orientadores de la Planeación Nacional y coordina el Sistema Nacional de Planeación. El primer año de cada gobierno, cuando se formula el Plan Nacional de Desarrollo, a los tres meses de posesionado el nuevo

gobierno, remite su propuesta de Plan de Desarrollo al Consejo Nacional de Planeación (CNP), el cual emite un concepto de carácter consultivo, en el término de dos meses.

EL Plan Nacional de Desarrollo (PND) coincide con el período presidencial (4 años) y se elabora a nivel de programas y a nivel de servicios.

Se identifica un conjunto de proyectos o programas prioritarios del gobierno, seleccionados de acuerdo al programa de gobierno del presidente electo y los resultados del análisis que se realiza durante el proceso de formulación, discusión y aprobación de la ley del Plan Nacional de Desarrollo. El PND incluye una parte general y un Plan Nacional de Inversiones que sirve de marco para elaborar el presupuesto.

El sistema de metas presidenciales en Colombia, Sistema de Información Gubernamental (SIGOB), contiene información ordenada por objetivos y estrategias del plan de gobierno. Funciona bajo la dirección de la Presidencia de la República y la coordinación técnica de la Dirección Nacional de Planeación. La información es responsabilidad de cada Ministro y de Gerentes de Meta designados en cada sector.

## **Guatemala**

Guatemala está en proceso de cambio, a partir de 2006 se iniciará una nueva etapa en la formulación del presupuesto, será un presupuesto multianual y se profundizará un proceso de descentralización del proceso presupuestario. Se han desarrollado acciones tendientes a aumentar la coordinación de la formulación presupuestaria y la elaboración del plan estratégico.

A partir de 2006 el plan estratégico de mediano plazo contendrá metas e indicadores de eficacia y de impacto. A partir de 2006 el plan estratégico de mediano plazo contendrá metas e indicadores de eficacia y de impacto. Algunas metas se definen por programa pero la relación fundamental es que cada meta está vinculada a una organización, que tiene asignado crédito presupuestal en el SIAF.

Las Metas presidenciales se registran en el Sistema de Información Gubernamental (SIGOB).

La Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) y el Ministerio de Finanzas tienen la función de evaluar la ejecución del presupuesto. La Ley Orgánica del Presupuesto y su respectivo reglamento, identifica esta etapa considerándola esencial para la auditoría fiscal. “La evaluación presupuestaria comprenderá la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, así como el análisis de las variables observadas con la determinación de las causas y la recomendación de medidas correctivas”.

## **México**

De conformidad con la Ley de Planeación, existe un Plan Nacional de Desarrollo que precisa los objetivos estratégicos del desarrollo. Conforme a dicho Plan se elaboran: Programas sectoriales que especifican los objetivos, prioridades y políticas que rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate; Programas institucionales elaborados por las entidades paraestatales; Programas regionales se refieren

a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas; Programas especiales se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Los Programas establecen y especifican los objetivos, las prioridades y las políticas; conteniendo estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución, sujetándose siempre al Plan Nacional de Desarrollo. Los programas coinciden con el período de gobierno del Presidente de la República (6 años). Para la ejecución del plan y los programas sectoriales las dependencias y entidades definen programas anuales, que sirven como base para la elaboración del Presupuesto de Egresos que de forma anual se presenta al Congreso. No existe una selección explícita de proyectos o programas prioritarios del gobierno. A partir de 2006 con la nueva Ley de Presupuesto, se establece que el Poder Ejecutivo debe remitir al Congreso para la aprobación del presupuesto la enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

En las etapas de planeación, programación y presupuestación, se lleva a cabo la concertación de estructuras programáticas, bajo la cual se especifican las actividades que se van a realizar durante el año para avanzar en el cumplimiento de los objetivos del PND y de los programas que del mismo deriven. En este sentido y en virtud de la evolución en el proceso presupuestario, las **actividades institucionales** permiten vincular a través de la actividad institucional la asignación de recursos con los resultados esperados y hacer posible la medición del desempeño del sector público a través de indicadores que midan el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidas.

Una adecuada construcción de indicadores permite contar con elementos para evaluar la ejecución de los programas, actualizarlos y efectuar ajustes a las políticas públicas cuando los resultados no sean satisfactorios.

El sistema de Metas Presidenciales y la Agenda de Buen Gobierno de la Presidencia de la República, fija los objetivos estratégicos de gobierno a nivel del Presidente de la República, señalándose compromisos plurianuales. Se ha realizado un esfuerzo y se ha avanzado en lograr la correspondencia entre las metas presidenciales y las presupuestarias.

Aunque no ha existido una correspondencia exacta entre las metas presidenciales y las presupuestarias, se entiende que para 2006 existirá una adecuada correspondencia entre ambas estructuras.

## Uruguay

La asignación estratégica de los recursos es conducida por el Ministerio de Economía (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Conforman, cada cinco años, un equipo de trabajo en formulación de Presupuesto que se encarga de negociar con el resto del gobierno, bajo prioridades fijadas por el Presidente y el Consejo de Ministros.

Los principales instrumentos del actual gobierno son el Plan Estratégico y el Presupuesto Plurianual, de 5 años, período que coincide con el período de gobierno.

El Plan estratégico se presenta al parlamento conjuntamente con el presupuesto nacional (Tomo VI) y se elabora a nivel de Inciso, Unidad Ejecutora y Programas. Contiene los lineamientos estratégicos del Poder Ejecutivo, los objetivos de los grandes organismos (ministerios), metas cuantitativas de gestión de los servicios, indicadores de gestión de eficacia y de eficiencia. En el actual presupuesto se identificaron 100 metas estratégicas prioritarias en un proceso desarrollado en forma conjunta por la OPP y los Ministerios y de acuerdo a los lineamientos estratégicos aprobados en Consejo de Ministros. Estas 100 conformarían el Plan de Gobierno. Cada organismo estimó el gasto implícito en las mismas, distinguiendo entre crédito disponible y crédito adicional para identificar el monto de recursos adicionales que se estaba solicitando. Esto constituyó el salto cualitativo de mayor destaque en este proceso, dado que los organismos defendieron la solicitud de recursos sobre la base de los planes y de la definición de metas asociados a los recursos necesarios.

La principal característica de los planes estratégicos es que se partiendo de los Lineamientos Estratégicos de Gobierno (LEGs). Estos fueron elaborados a partir de una base extraída del plan de gobierno, la cual fue reelaborada por los jefes de cada organismo a los efectos de identificar las líneas principales de gobierno. Cada organismo definió sus objetivos identificando los “prioritarios” (aquellos vinculados a los lineamientos de gobierno), y los “generales” (vinculados a los cometidos permanentes que legalmente le fueron asignados). Se definieron planes operativos anuales (PAG) a nivel de Unidad Ejecutora que incorporaban las metas anuales clasificándolas en “Prioritarias” o “Generales”, según se vincularan a objetivos prioritarios o generales.

Las UE elaboraron sus planes anuales definiendo Metas clasificándolas en “Prioritarias” o “Generales”, según se vincularan a objetivos prioritarios o generales. Para cada Meta se incluye su Descripción y si están disponibles en esta etapa, el “Producto” asociado y el valor base correspondiente. En los planes operativos (PAG) a nivel de Unidad Ejecutora: para cada meta se solicitó la definición de al menos un indicador de desempeño (eficacia, eficiencia y/o calidad). Si bien se pidió la definición de indicadores de impacto se incorporaron en forma limitadas.

## ANEXO 2

**Rasgos principales del sistema de planificación en cinco países.**

*Programa de ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo  
para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV)*

---

*Sistemas de Planificación Estratégica Gubernamental  
y definición de prioridades presupuestarias*

**Caracterización del sistema presupuestario de Brasil.**

---

*Responsable de la información: Martus Tavares*

*Cargo: Ex-Secretario de Planeamiento*

*Organismo: Gobierno do Estado de San Pablo*

*e-mail: martustavares@hotmail.com*

*Teléfono: 11-3078.3012*

---

### **1. El contexto**

- 1.1. El sistema político es presidencialista
- 1.2. El periodo de gobierno es de 4 años
- 1.3. El presupuesto es anual

### **2. Características del Sistema de Presupuesto**

- 2.1. Existe una norma específica sobre presupuesto, la Ley 4.320, de 1964.
- 2.2. Existen normas de responsabilidad fiscal fuera del presupuesto:  
Ley de Responsabilidad Fiscal que es la Ley Complementaria No. 101, de 2000.  
Ley que fija las directrices presupuestarias para cada presupuesto anual y establece las metas fiscales y otras obligaciones para el año entrante y los siguientes.
- 2.3. En el presupuesto nacional están comprendidos: Todos los ministerios, órganos, entidades, e empresas públicas dependientes del Tesoro Nacional. Ni 1 centavo recaudado puede ser gasto fuera del presupuesto aprobado por el Congreso.
- 2.4. Los organismos públicos que están fuera en el presupuesto nacional son: Empresas públicas y Estados. El Congreso aprueba los gastos en inversiones de las empresas públicas no dependientes del Tesoro.
- 2.5. Existe un clasificador común para todos los organismos del presupuesto
- 2.6. Existe un clasificador común para todos los organismos públicos
- 2.7. Existe un sistema integrado de contabilidad pública (único plan de cuentas) y la información se ingresa en forma descentralizada.

2.8. Existe un sistema integrado de Planificación y Presupuesto; y otro de Ejecución Presupuestaria, Financiera y Contable. El primero es administrado por el Ministerio de Planificación, Presupuesto e Gestión y el segundo por el Ministerio de Hacienda.

2.9. Cada nivel de gobierno tiene su sistema de información. Como utilizan la misma clasificación, se si puede consolidar los datos. Los organismos financieros públicos tienen su propio sistema.

### **3. La formulación y presentación del presupuesto**

3.1. El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, por medio de su Secretaria de Presupuesto Federal elabora la metodología del presupuesto. Pero, el escenario macroeconómico y la estimación de la recaudación que serán utilizadas en la formulación del presupuesto son preparadas por el Ministerio de Hacienda. Las metas fiscales son fijadas por una Cámara de Política Económica, donde está el Banco Central, además de los dos Ministerios.

3.1 La asignación estratégica de los recursos disponibles y el trabajo de negociación con el resto del gobierno (y después con el Congreso) es conducido por el Ministerio de Planificación.

3.2. Bajo las prioridades establecidas en el Plan Plurianual (fijadas para un período de 4 años), las directrices presupuestarias (fijadas en la Ley de Directrices Presupuestarias para el ejercicio financiero) y los límites de recursos fijados por el Ministerio de Planificación para cada ministerio e órgano, los ministerios y organismos preparan sus proyectos de presupuesto y los envían al Ministerio de Planificación que analiza, verifica la adecuación (a la orientación estratégica, a las prioridades definidas en el Plan Plurianual, a las directrices, y a los límites cuantitativos de los recursos fiscales) y consolida la propuesta para ser enviada al Congreso Nacional.

3.3. En relación a los métodos de discusión/consenso y de coordinación existen en el Poder Ejecutivo, se puede afirmar que como la mayor parte de las orientaciones para la preparación del presupuesto están fijadas en leyes, el Ministerio de Planificación coordina los trabajos siguiendo la legislación y negocia con cada ministerio y órgano, los aspectos cualitativos y cuantitativos de sus propuestas.

3.4. Organismo es responsable de controlar la calidad de la información de metas y de la asignación presupuestaria. Todo el trabajo control de adecuación de las propuestas a la legislación, a las prioridades fijadas, a las metas fiscales, a los límites presupuestarios individuales de cada ministerio y cada servicio es conducida por la Secretaría Federal de Presupuesto del Ministerio de Planificación.

3.5. Se presenta la información de cada año comparada con la de años anteriores? Para la fijación de los límites presupuestarios individuales de cada ministerio e órgano, la Secretaria Federal de Presupuesto hace un análisis previo de sus ejecuciones presupuestarias anteriores. Esas informaciones sirven de base para la discusión con cada ministerio e órgano, pero no son publicadas, tampoco enviadas físicamente al Congreso. Están disponibles en el sistema de información y son accesibles para los miembros e los técnicos del Congreso. El análisis se realiza en base a una serie de 5 años.

3.7. Las metas fiscales se incluyen implícitamente en el presupuesto. El presupuesto tiene que ser elaborado de acuerdo con las metas fijadas en la Ley de Directrices, que fija metas fiscales para el ejercicio siguiente y dos más (1+2) Son metas sobre el resultado primario. Las metas de endeudamiento están fijadas de modo permanente (varios años a frente) en resoluciones del Senado Federal y sirven para cada nivel de gobierno.

3.6. Existe un plan estratégico plurianual que incluye todos los gastos del gobierno, o sea, de inversiones y de funcionamiento.

- Para un período de 4 años.
- ¿Ese período coincide con el período de gobierno? Coincide en 3 de 4 años. O sea, no coincide con el primero año, donde se sigue las prioridades definidas por el gobierno anterior.
- ¿Se presenta con el presupuesto nacional? Sin, en el año 1 de la nueva administración. Es importante recordar que el Plan es aprobado por el Congreso en la forma de ley. Es posible cambiar el Plan por medio de la aprobación de otro proyecto de ley.
- Se elabora a nivel de: Programas: de programas e actividades.

3.7. Se identifica un conjunto de proyectos o programas prioritarios del gobierno. En el gobierno del Presidente Cardoso, fueron seleccionados a partir de un estudio amplio de toda la realidad nacional. Ese estudio identificó las necesidades regionales, comprendiendo cuatro grandes áreas: desarrollo social, infra-estructura económica, medio ambiente, e información y conocimiento. Con base en los resultados de ese estudio y en la orientación estratégica del gobierno (fijada por el Presidente de la República) fueron definidas las prioridades para un periodo de 4 años. Esas prioridades fueran incluidas en el Plan Plurianual (ley aprobada por el Congreso). La definición de las prioridades en el nuevo gobierno (Presidente Da Silva) volvió a realizarse en base a los bancos de proyectos existentes en el Ministerio de Planificación y en las agencias de fomento del gobierno federal, como el BNDES.

3.8. ¿Están definidos con precisión y claridad los principales objetivos estratégicos del presupuesto en particular, los indicadores sociales que se desea mejorar? Sin. Los objetivos estratégicos para cada año están fijados en la Ley de Directrices Presupuestarias. También allí están establecidas las metas que se desea alcanzar para los principales indicadores. En la ley presupuestaria se asigna las metas anuales de cada programa. Muchas veces, las metas de un conyunto de programas están asociadas a un único indicador.

3.9. No se cuantifican los costos de las metas de gestión

3.10. El plan estratégico contiene:

- Lineamientos estratégicos del Poder Ejecutivo
- Objetivos de los grandes organismos (ministerios)
- Metas cuantificadas de gestión de los servicios No
- Indicadores de gestión de eficacia: No.
- Indicadores de gestión de eficiencia: No.
- Indicadores de gestión de calidad: No. Existe otro organismo encargado de encuestar a los usuarios.
- Indicadores de gestión de economía: No.
- Indicadores de impacto de políticas públicas: No.
- Costo unitario estimado de los productos públicos: No. Algunos organismos tienen esas informaciones por su propio uso.
- Otros: Existen algunos indicadores de eficacia e eficiencia, así como datos sobre costos, en pocos organismos y relativos a muy pocos de sus servicios.

3.11. Existe una página Web donde se publica el plan estratégico detallado: <http://www.planejamento.gov.br>.

#### **4. La ejecución presupuestal y la rendición de cuentas**

4.1. Existen informes de ejecución del presupuesto durante el año en forma regular. A lo largo del año el Secretario del Tesoro Nacional va al Congreso 3 veces para dar informaciones sobre la ejecución presupuestaria. Pero, los congresistas tienen esas mismas informaciones ‘on line’, directamente del sistema de informaciones (SIAFI).

4.2. Los sistemas informáticos registran las transferencias de recursos entre organismos públicos.

4.3. Existe información sobre la distribución funcional del gasto ejecutado

- A nivel de organismos (Ministerios, por ejemplo): La clasificación funcional-programática del presupuesto es la misma que se utiliza en el sistema de Cuentas Nacionales.
- A nivel de funciones o actividades específicas: La apertura de la llave de clasificación presupuestal es: función, programa, sub-programa, y actividades.

4.4. En términos generales no existe un sistema de evaluación ex post de resultados de la gestión aunque algún organismo pueda tenerlo.



4.5. Existe un sistema auditoría interna de los resultados de la gestión vinculada a la Presidencia de la República. Ese Sistema tiene un órgano central (Secretaría Federal de Controle) que fija las directrices a ser seguidas por las filiales instaladas en cada ministerio. Todos los encargados de ese servicio son nombrados por el Presidente.

4.6. No. Existe el control externo realizado por el Tribunal de Cuentas, vinculado al Congreso Nacional. Ese Tribunal analiza las cuentas de los tres Poderes de la República y envía informes al Congreso. Analiza la legalidad, legitimidad, y la economía de las acciones de los Poderes de la República. Existen también tribunales de cuentas para los Estados y Municipios.

4.7. El Congreso recibe un informe anual sobre la ejecución del Plan Plurianual, detallada por funciones y programas. Pero sin embargo no se elaboran informaciones sistematizadas y completas (por ejemplo para cada programa) sobre la eficacia e la eficiencia alcanzadas en la gestión de los recursos públicos. Tampoco se tienen los costos de cada servicio. Los informes son anuales.

5.2. No existen instancias donde se califica la gestión de los organismos públicos según la evaluación.

4.8. No existen consecuencias para el organismo responsable de una buena evaluación de resultados

4.9. No existen consecuencias para el organismo responsable de una mala evaluación de resultados 4.10. No existen evaluaciones de resultados.

## **5. Articulación de los resultados de la gestión y la asignación de recursos**

5.1. La Secretaría Federal de Presupuesto analiza en conjunto la información de gestión y del gasto público. Tomando en cuenta en el proceso de asignación de recursos. Se intenta premiar la buena gestión y penalizar la mala durante la preparación del presupuesto anual.

5.2. Existen instancias donde se toma la información de resultados de gestión para realimentar el sistema:

- Para cambiar los planes de gestión: No existe sistema de información de resultados de gestión, entendido como informaciones sobre eficacia, eficiencia, y costos. Pero si se tiene información sobre la ejecución presupuestaria, financiera, y física. Esas informaciones están disponibles en Ministerio de Planificación por medio de su Secretaría Federal de Presupuesto ó de su Secretaría de Planeamiento e Inversiones Estratégicas.

- Para generar incentivos hacia la buena gestión: apenas indirectamente se utiliza las informaciones que tenemos (ejecución física-financiera). Eso es hecho premiando (o penalizando) los buenos (o males) gestores por medio de más (o menos) recursos presupuestarias, se necesitan obviamente. Lo realiza la Secretaría Federal de Presupuesto. En forma anual.

5.3. No existe algún tipo de premio individual por la buena gestión del organismo

5.4. No existe algún tipo de premio colectivo por la buena gestión del organismo.

### ***Programa de ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV)***

---

#### ***Sistemas de Planificación Estratégica Gubernamental y definición de prioridades presupuestarias***

#### **Caracterización del sistema presupuestario de Colombia.**

---

*Responsable de la información: Luis Jaramillo Gómez*

*Organismo: Ministerio de Hacienda y Crédito*

*e-mail:*

*Teléfono:*

---

## **1. El contexto**

1.1. El sistema político es presidencialista

1.2. El periodo de gobierno es de 4 años

1.3. El presupuesto es anual.

## **2. Características del Sistema de Presupuesto**

2.1. Existe, una norma específica sobre presupuesto: Ley 38/89 + L179/94 + L225/95, compiladas en el Decreto 111/96 o Estatuto Orgánico de Presupuesto y Ley 617/00, en la cual algunos artículos tienen carácter de orgánicos del presupuesto.

2.2. Existen normas de responsabilidad fiscal fuera del presupuesto. Ley 19/03.

2.3. Organismos públicos que están comprendidos en el presupuesto nacional: Gobierno Central (ministerios, departamentos administrativos, unidades ejecutoras especiales, órganos de control) + establecimientos públicos nacionales = Presupuesto General de la Nación, (PGN).

2.4. Organismos públicos están fuera en el presupuesto nacional: Empresas industriales y comerciales del Estado (financieras y no financieras) + Banco de la República (Banco Central) + entidades del nivel territorial + contribuciones parafiscales administradas por entidades que no formen parte del PGN.

2.5. Existe un clasificador común para todos los organismos del presupuesto

2.6. Existe un clasificador común para todos los organismos públicos.

2.7. Existe un sistema integrado de contabilidad pública. La información la ingresa, en forma descentralizada, las entidades públicas en sus respectivas contabilidades y las consolida posteriormente la Contaduría General de la Nación.

2.8... Existe un sistema integrado de planificación, presupuesto y contabilidad. El Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF, que integra lo presupuestal y contable Lo administra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.9. No existe un sistema integrado que permita informar sobre la totalidad del gasto público: nacional y regional/local; organismos autónomos, empresas públicas y empresas mixtas, gasto presupuestal y extrapresupuestal, organismos del sector público financiero. No obstante, la Contaduría General de la Nación consolida la información contable y financiera de las entidades públicas.

## **3. La formulación y presentación del presupuesto**

3.1. La metodología del presupuesto es elaborada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, DGPPN (funcionamiento y servicio de deuda) y Departamento Nacional de Planeación, DNP (inversión)

3.2. Los mismos organismos conducen la formulación del presupuesto.

3.3. La discusión de la formulación del presupuesto al interior del Poder Ejecutivo se produce en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, DGPPN (funcionamiento y servicio de deuda), del Departamento Nacional de Planeación, DNP (inversión) y las

entidades que hacen parte del PGN, el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS y el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES.

3.4. La discusión/consenso y coordinación en el Poder Ejecutivo se produce en el ámbito del Consejo de Ministros.

3.5. El organismo responsable de la asignación presupuestaria es la Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Para las metas, en la Presidencia de la República se ha venido construyendo el Sistema de Metas Presidenciales, SIGOB, cuya información es administrada por el DNP. [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co)

3.6. Se presenta la información de cada año comparada con la de años anteriores. Se presentan información de 2 años anteriores.

3.7. El proyecto de ley presupuesto se presenta al Congreso de la República a más tardar el 29 de julio de cada vigencia; Por su parte, el documento sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP, donde se presentan metas fiscales, se debe presentar al legislativo antes del 15 de junio.

Las proyecciones del MFMP son a 10 años. En el MFMP se presenta las metas de superávit primario. El MFMP contiene un análisis de sostenibilidad de la deuda. [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)

3.8. Existe un plan estratégico plurianual, el Plan Nacional de Desarrollo, PND.

- Para 4 años Ese período coincide con el período de gobierno. No se presenta con el presupuesto nacional, pero es uno de los determinantes de la conformación del presupuesto.

- Se elabora a nivel de: Programas, los más importantes y a nivel de servicios<sup>52</sup>.

3.9. Se identifica un conjunto de proyectos o programas prioritarios del gobierno. Se seleccionan a partir del programa de gobierno del presidente electo y los resultados de la evaluación que se realiza durante el proceso de formulación, discusión y aprobación de la ley del plan nacional de desarrollo. La Ley 152 de 1994 es la Ley Orgánica del plan de desarrollo.

3.10. No están definidos con precisión y claridad los principales objetivos estratégicos del presupuesto en particular, los indicadores sociales que se desea mejorar.

3.11. No se cuantifican los costos de las metas de gestión. Se cuantifica el valor previsto del PND durante el cuatrienio de su ejecución.

3.12. El plan estratégico contiene:

- Sí, los lineamientos estratégicos del Poder Ejecutivo
- S, Objetivos de los grandes organismos (ministerios)
- Sí, Metas cuantitativas de gestión de los servicios.
- No contiene Indicadores de gestión de eficacia
- No contiene Indicadores de gestión de eficiencia
- No contiene Indicadores de gestión de calidad
- No contiene Indicadores de gestión de economía
- No contiene Indicadores de impacto de políticas publicas
- No contiene costo unitario estimado de los productos públicos

3.13. Existe una página Web donde se publica el plan estratégico detallado: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

#### **4. La ejecución presupuestal y la rendición de cuentas**

---

<sup>52</sup> Cuando se mencionan servicios (preguntas 3.8; 3.12; 4.3) se refiere a las organizaciones que integran un Ministerio o Secretaría: pueden denominarse unidades ejecutoras, secretarías o sub-secretarías o, de alguna otra forma, según el país.

- 4.1. Existen informes de ejecución del presupuesto **durante** el año en forma regular en [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)
- 4.2. Los sistemas informáticos registran las transferencias de recursos entre organismos públicos
- 4.3. No existe información sobre la distribución funcional del gasto ejecutado. Aunque si se cuenta con una clasificación funcional para la programación del presupuesto.
- 4.4. Existe un sistema de evaluación ex post de resultados de la gestión, a cargo del DNP y de la Contraloría General de la Republica.
- 4.5. Existe un sistema de auditoría interna de los resultados de la gestión, la que realiza la Oficina de Control Interno. Cada órgano público debe contar con una oficina de control interno.
- 4.6. No existen informes de auditores externos sobre los resultados de la gestión pero sí de control externo, los que produce la Contraloría General de la República.
- 4.7. Se presentan informes al parlamento sobre los resultados de la gestión Con periodicidad anual, las memorias de los Ministros sobre su cartera y el informe anual del Presidente. Sin mencionar el control político que ejerce el Congreso.
- 4.8. Existen instancias donde se califica la gestión de los organismos públicos según la evaluación  
La realiza la DNP con Indicadores de la oficina de evaluación de resultados (Sinergia) del DNP con frecuencia anual. Sinergia mantiene un seguimiento de los resultados.
- 4.9. ¿Qué consecuencias tiene para el organismos responsable una buena evaluación de resultados?  
NINGUNA
- 4.10. ¿Qué consecuencias tiene para el organismos responsable una mala evaluación de resultados?  
NINGUNA
- 4.11. Existe una página Web donde se publican las evaluaciones de resultados de la gestión pública:  
[www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

## **5. Articulación de los resultados de la gestión y la asignación de recursos**

- 5.1. Existen instancias de análisis conjunto de la información de gestión y del gasto público  
Se realiza una evaluación interna del gobierno central que coordina el mismo presidente como parte del esquema de rendición de cuentas de la administración a la ciudadanía. Algunas de las principales entidades territoriales también lo hacen.  
Se realiza de conformidad con las orientaciones formuladas en la "Guía para la rendición de cuentas" elaborada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, con frecuencia semestral. Dichas audiencias tienen su base legal en la ley 489/98 (organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional) y son concebidas como una de las acciones necesarias para involucrar a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.
- 5.2. No existen instancias donde se toma la información de resultados de gestión para realimentar el sistema  
Lo más parecido a esto es la labor que realiza Sinergia en DNP.
- 5.3. No existe algún tipo de premio individual por la buena gestión del organismo
- 5.4. No existe algún tipo de premio colectivo por la buena gestión del organismo
- Programa de ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV)***
- 

### ***Sistemas de Planificación Estratégica Gubernamental***

## **Caracterización del sistema presupuestario de Guatemala.**

---

*Responsable de la información: Eric Coyoy*

*Cargo:*

*Organismo:*

*e-mail:*

*Teléfono:*

---

### **1. El contexto**

- 1.1. ¿El sistema político es presidencialista?
- 1.2. El periodo de gobierno es de 4 años
- 1.3. El presupuesto es anual

### **2. Características del Sistema de Presupuesto**

- 2.1. Existe, una norma específica sobre presupuesto decreto legislativo 101-97 de 1997
- 2.2. No existen normas de responsabilidad fiscal
- 2.3. Los organismos públicos que están comprendidos en el presupuesto nacional son las entidades de la Administración Central y las transferencias a entidades descentralizadas, autónomas y municipalidades.
- 2.4. Los organismos públicos que están fuera en el presupuesto nacional son las entidades descentralizadas, autónomas y municipalidades.
- 2.5. Existe un clasificador común para todos los organismos del presupuesto.
- 2.6. Existe un clasificador común para todos los organismos públicos.
- 2.7. Existe un sistema integrado de contabilidad pública y la información se ingresa en forma descentralizada.
- 2.8. No existe un sistema integrado de planificación, presupuesto y contabilidad
- 2.9. No existe un sistema integrado que permita informar sobre la totalidad del gasto público, está en fase de implementación el SIAF en entidades descentralizadas, autónomas y municipalidades

### **3. la formulación y presentación del presupuesto**

- 3.1 La metodología del presupuesto la elabora el Ministerio de Finanzas Públicas
- 3.2. La formulación del presupuesto la conduce el Ministerio de Finanzas Públicas
- 3.3. La discusión de la formulación del presupuesto al interior del poder ejecutivo se realiza en el ámbito de la Comisión Técnica de Finanzas Públicas: integradas por funcionarios de alto nivel del Ministerio De Finanzas Públicas, Secretaría de Planificación de La Presidencia, Banco de Guatemala y Superintendencia de Administración Tributaria (ente recaudador), elabora el marco macroeconómico y la propuesta inicial de techos presupuestarios.

El Presidente de la República en Consejo de Ministros, conoce y aprueba los techos presupuestarios para cada entidad. Cada entidad formula su proyecto de presupuesto en función de su techo presupuestario y su planificación.

3.4. El Presidente de la República y el Consejo de Ministros conocen la propuesta de techos presupuestarios y la aprueban al alcanzar consenso

3.5. El Ministerio de Finanzas Públicas es responsable de controlar la calidad de la información de metas y de la asignación presupuestaria.

3.6. Se presenta la información de cada año comparada con la de años anteriores, se consideran los dos años previos.

3.7. S incluyen metas fiscales en el presupuesto para 3 años. So metas sobre el gasto y sobre el endeudamiento.

3.8. No existe un plan estratégico plurianual.

3.9. Se identifica un conjunto de proyectos o programas prioritarios del gobierno y se seleccionan tomando como base el programa de gobierno.

3.10. Cada entidad define sus objetivos estratégicos y operativos, y para cada programa de gasto define las metas a alcanzar.

3.11. No se cuantifican los costos de las metas de gestión.

3.12. El plan estratégico no contiene:

- lineamientos estratégicos del poder ejecutivo.....
- objetivos de los grandes organismos (ministerios).....
- metas cuantitativas de gestión de los servicios.....
- indicadores de gestión de eficacia.....
- indicadores de gestión de eficiencia.....
- indicadores de gestión de calidad.....
- indicadores de gestión de economía.....
- indicadores de impacto de políticas publicas.....
- costo unitario estimado de los productos públicos.....
- otros.....

3.13. No existe una página Web donde se publica el plan estratégico detallado

#### **4. la ejecución presupuestal y la rendición de cuentas**

4.1. Existen informes de ejecución del presupuesto **durante** el año en forma regular.

4.2. Los sistemas informáticos registran las transferencias de recursos entre organismos públicos.

4.3. Existe información sobre la distribución funcional del gasto ejecutado a nivel de organismos (ministerios, por ejemplo), a nivel de servicios y a nivel de funciones o actividades específicas.

4.4. No existe un sistema de evaluación ex post de resultados de la gestión.

4.5. No existe un sistema auditoría interna de los resultados de la gestión.

4.6. No existen informes de auditores externos sobre los resultados de la gestión.

4.7. Se presentan informes al parlamento sobre los resultados de la gestión, con periodicidad anual, pero elaborados con información de fuera del sistema de presupuesto. Lo elabora la secretaría de planificación

- 4.8. No existen instancias donde se califica la gestión de los organismos públicos según la evaluación.
- 4.9. No tiene ninguna consecuencia para el organismo responsable una buena evaluación de resultados.
- 4.10. No tiene ninguna consecuencia para el organismo responsable una mala evaluación de resultados.
- 4.11. No existe una página Web donde se publican las evaluaciones de resultados de la gestión pública.

#### **5. articulación de los resultados de la gestión y la asignación de recursos**

- 5.1. No existen instancias de análisis conjunto de la información de gestión y del gasto público.
- 5.2. No existen instancias donde se toma la información de resultados de gestión para realimentar el sistema.
- 5.3. No existe ningún tipo de premio individual por la buena gestión del organismo.
- 5.4. No existe ningún tipo de premio colectivo por la buena gestión del organismo.

#### ***Programa de ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV)***

### ***Sistemas de Planificación Estratégica Gubernamental y definición de prioridades presupuestarias***

#### **Caracterización del sistema presupuestario de México**

---

*Responsable de la información: Max Alberto Diener Sala*

*Cargo: Director General Jurídico de Egresos*

*Organismo: SHCP Subsecretaría de Egresos*

*e-mail: max\_diener@hacienda.gob.mx*

*Teléfono: (525)91584722/23*

---

#### **1. El contexto**

1.1. El sistema político de mexicano es Presidencial, al frente del gobierno se encuentra el Presidente de la República o Ejecutivo Federal. El artículo 80 de la Constitución mexicana así lo marca.

1.2. El periodo que dura el presidente en su encargo es de 6 años, sin derecho a reelección, ya que esto está prohibido por la Constitución mexicana, según lo establecido en el artículo 83.

1.3. El presupuesto es anual. El Presupuesto de Egresos, así como la Ley de Ingresos tienen una vigencia anual (del 1° de enero al 31 de diciembre) y es facultad del Congreso aprobarla según lo establecido por la Fracción IV del artículo 74 de la Constitución.

Sin embargo es posible establecer compromisos plurianuales de conformidad con el artículo 32 y 50 de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, indicando que en el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un capítulo específico, los compromisos plurianuales de gasto que se autoricen en, los cuales se deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. En estos casos, los compromisos excedentes no cubiertos tendrán preferencia respecto de otras previsiones de gasto, quedando sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual.

## **2. Características del Sistema de Presupuesto**

2.1. Existe, una o más, norma específica sobre presupuesto: Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, que concluye su vigencia el 31 de marzo de 2006. Actualmente la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, entrará en Vigor el 1° de abril de 2006.

2.2. Existen normas de responsabilidad fiscal dentro del presupuesto. En el Decreto de Presupuesto que de manera anual autoriza la Cámara de Diputados, se incluyen algunas normas relacionadas con la responsabilidad fiscal, por ejemplo, en el caso del Decreto correspondiente al Presupuesto de 2006: se establece el destino de las erogaciones adicionales que se realicen con cargo a los ingresos que se obtengan en exceso a los previstos originalmente, dentro de los que se consideran la aplicación de recursos para mejorar el balance público, así como aportaciones a un Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (artículo 25); se establecen normas de disciplina presupuestaria para el caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos originalmente (artículo 27); se establece la obligatoriedad de incluir una evaluación del impacto presupuestario en las iniciativas de ley o decreto que se presenten a consideración del Congreso de la Unión (artículo 77).

Actualmente con la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se dedica en específico el Capítulo II del Título Primero a regular los aspectos del equilibrio presupuestario y de los principios de responsabilidad financiera, estableciendo entre otros puntos que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo

Igualmente se indica que a toda propuesta de aumento o creación de gasto del proyecto de Presupuesto de Egresos, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso distinta al financiamiento o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto; y no procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior; en este último caso primero se tendrá que aprobar la fuente de ingresos adicional para cubrir los nuevos gastos.

Por otro lado únicamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la facultad de autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos, con cargo a los excedentes que, en su caso, resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades.

También está previsto el caso de la disminución de ingresos previstos en la Ley de Ingresos durante el ejercicio fiscal, para lo cual el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá aplicar normas de disciplina presupuestaria.

En cuanto a la ejecución del gasto, las dependencias y entidades se sujetarán estrictamente a los calendarios de presupuesto autorizados, y en caso de existir un subejercicio de presupuesto, las dependencias y entidades deberán subsanarlo en un plazo máximo de 90 días naturales.

### **2.3. ¿Qué organismos públicos están comprendidos en el presupuesto nacional?**

El Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República (incluyendo sus órganos administrativos desconcentrados), los organismos descentralizados, y las empresas de participación estatal mayoritaria y los organismos públicos autónomos (Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, excepto el Banco de México).

2.4. Considerando el ámbito federal, el único organismo público que se encuentren fuera del presupuesto nacional, es el Banco de México, que conforme al artículo 28 constitucional es autónomo en su administración.

2.5. Existe un Clasificador por Objeto del Gasto común a todos los ejecutores de gasto público federal que contiene los capítulos, conceptos y partidas que sirven de base para la clasificación económica del gasto público. Permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, los pagos y las erogaciones autorizados en capítulos, conceptos y partidas con base en la clasificación económica del gasto.



Este clasificador permite formular y aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos desde la perspectiva económica y dar seguimiento a su ejercicio. El Poder Ejecutivo es quien emite este Clasificador por Objeto del Gasto y es adoptado por los ejecutores de gasto.

Asimismo existen catálogos de categorías programáticas comunes que contienen las funciones, y programas aplicables a todos los ejecutores de gasto público federal que sirven de base para la clasificación funcional-programática del gasto público.

Además existen los siguientes sistemas de clasificación:

- Clasificación Económica (Gasto Corriente vs. Gasto de Capital)
- Clasificación Administrativa (por dependencia o entidad)
- Clasificación Funcional (por función como educación, salud, fomento, etc.)

2.6. Existe un clasificador común para todos los organismos públicos con excepción del Banco de México conforme a lo señalado en la respuesta.

2.7. Existe un sistema integrado de contabilidad pública y la información se ingresa en forma centralizada. Es el Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG).- Mecanismo que integra los principios, normas, cuentas, procedimientos, libros y registros de contabilidad gubernamental enlazados y relacionados; su creación obedece a la necesidad de registrar en forma sistemática todas las operaciones financieras y presupuestarias de las dependencias y entidades que conforman el Sector Público Federal, con el fin de ejercer un control apropiado en el manejo de fondos y valores públicos y evaluar la correcta aplicación de los recursos. Se lleva en forma descentralizada y se rige por los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, que proporciona información financiera y presupuestaria completa y confiable para apoyar la toma de decisiones y formular la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Por su amplio contenido constituye la base de la función fiscalizadora que realiza el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en los términos de las leyes aplicables. Considera cinco subsistemas: Recaudación, Egresos, Deuda Pública, Fondos Federales y Sector Paraestatal. (SHCP)

Actualmente se cuenta con el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) que permite registrar y controlar la ejecución presupuestaria, contar con información homogénea y oportuna para la toma de decisiones, fortalecer los procesos de planeación, presupuestación y programación financiera, además de automatizar la contabilidad gubernamental.

Actualmente se trabaja para que las 31 entidades federativas firmen convenios de coordinación y adopten estándares de contabilidad y se integren a un solo sistema; 23 entidades federativas han firmado el convenio.

## **2.8. Existen varios sistemas integrados:**

**Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF).**- Conjunto de procedimientos para el registro presupuestario y contable único e integral que concentra y proporciona en tiempo real, información suficiente para apoyar la toma de decisiones en materia de gasto público, y contribuye a fortalecer los procesos de planeación, programación y presupuesto, así como de programación financiera, control y evaluación, optimizando la asignación, uso, radicación oportuna y registro contable inmediato de todos los ingresos y los egresos públicos. (SHCP)

**Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental (SICG).**- Mecanismo que integra los principios, normas, cuentas, procedimientos, libros y registros de contabilidad gubernamental enlazados y relacionados; su creación obedece a la necesidad de registrar en forma sistemática todas las operaciones financieras y presupuestarias de las dependencias y entidades que conforman el Sector Público Federal, con el fin de ejercer un control apropiado en el manejo de fondos y valores públicos y evaluar la correcta aplicación de los recursos. Se lleva en forma descentralizada y se rige por los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, que proporciona información financiera y presupuestaria completa y confiable para apoyar la toma de decisiones y formular la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Por su amplio contenido constituye la base de la función fiscalizadora que realiza el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en los términos de las leyes aplicables. Considera cinco subsistemas: Recaudación, Egresos, Deuda Pública, Fondos Federales y Sector Paraestatal. (SHCP)

**Sistema Integral de Control Presupuestario (SICP).**- Mecanismo creado para registrar las adecuaciones presupuestarias que afecten al Presupuesto de Egresos de las dependencias y entidades, las cuales deben garantizar que las que se registren, cuenten con los recursos suficientes en los saldos de las claves presupuestarias por modificar y que en las adecuaciones que impliquen traspasos de recursos entre líneas y sublíneas globales, se garantice la existencia de disponibilidades suficientes para llevar a cabo los traspasos. (SHCP)

**Proceso Integral de Programación y Presupuestación. (PIPP)**- Etapas interrelacionadas que forman parte del proceso de control administrativo en las que se definen objetivos y metas, así como los recursos que se requieren para alcanzarlos. Constituye la estrategia de acción a corto plazo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público utiliza para definir competencias, responsabilidades y actividades a realizar tanto por las entidades globalizadoras como por las coordinadoras de sector y las entidades coordinadas sectorialmente en la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Las etapas que lo integran son formulación, ejecución, control y evaluación. (SHCP)

2.9. Existe un sistema integrado que permita informar sobre la totalidad del gasto público: El **Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público**, es administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Banco de México, y que surgió con el objetivo de eliminar la redundancia de esfuerzos de la Administración Pública Federal en el intercambio de información mediante la unificación de los requerimientos de información. Cabe señalar que la información que se incluye en este sistema es únicamente del **ámbito federal**.

### **3. La formulación y presentación del presupuesto**

3.1 La SHCP, a través de la Subsecretaría de Egresos elabora la metodología del presupuesto.

3.2. La SHCP, a través de la Subsecretaría de Egresos conduce la formulación del presupuesto

3.3. ¿En qué ámbitos y qué instituciones participan de la discusión de la formulación del presupuesto al interior del Poder Ejecutivo?

La SHCP, a través de la Subsecretaría de Egresos, es la encargada de integrar la formulación del proyecto de presupuesto de egresos que se remite de manera anual a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación. Este proyecto es integrado con base en los anteproyectos realizados por las propias dependencias y entidades.

La formulación del Anteproyecto de Presupuesto constituye la siguiente etapa dentro del proceso de programación y presupuesto, en la cual la Secretaría comunica a las dependencias y entidades, las políticas y lineamientos a que deberán sujetarse la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto. (Artículo 25 del Reglamento de la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental)

Asimismo, y conforme a lo señalado en el artículo 26 del Reglamento de la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental, las coordinadoras de sector una vez que reciban los anteproyectos de presupuesto de sus entidades coordinadas, deben realizar el análisis correspondiente e integrarlos con su anteproyecto y remitirlo a más tardar el 20 de julio de cada año.

El anteproyecto de presupuesto se constituye en la base para la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Es decir, una vez que la Secretaría recibe los anteproyectos de presupuesto los revisa y comunica a las dependencias y entidades los ajustes que procedan y los que deberán realizarse a sus anteproyectos en función de la cifra definitiva autorizada (Techos de Gasto Definitivos), con base en las indicaciones del Ejecutivo Federal. (Artículos 27 y 28 del Reglamento de la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental).

Asimismo, el proyecto es presentado por la SHCP a la consideración del Presidente de la República.

Conforme a este marco, la SHCP emite las normas y lineamientos del proceso, y de manera conjunta con el Presidente de la República establece los techos presupuestarios aplicables. Las dependencias y entidades, por su parte, realizan sus propuestas a partir de los márgenes otorgados por las normas y lineamientos y los techos comunicados por la SHCP. Dichas normas, lineamientos y techos son retroalimentados con base en las

propuestas de anteproyecto presentadas por las dependencias y entidades, mientras que a su vez los propios anteproyectos son sujetos a las revisiones y en su caso a los ajustes efectuados por la SHCP.

3.4. Métodos de discusión/consenso y de coordinación que existen en el Poder Ejecutivo: En el proceso de formulación del proyecto de presupuesto la SHCP cuenta amplias facultades, en su carácter de área normativa y globalizadora del proceso. Esta preeminencia de la SHCP en el proceso ha permitido controlar las presiones para elevar los techos considerados para la elaboración del presupuesto, lo que ha coadyuvado a lograr que los proyectos remitidos a la Cámara de Diputados se ajusten a la trayectoria de balance público incluidas en la planeación de mediano plazo.

No obstante lo centralizado del proceso, existe una dinámica de retroalimentación con las dependencias y entidades, que permite revisar y realizar ajustes al proyecto de presupuesto a lo largo del proceso.

3.5. Las dependencias y entidades son responsables en última instancia de la información relacionada con sus metas.

Sin embargo, la SHCP, a través de la Subsecretaría de Egresos, conforme a sus atribuciones es la responsable de emitir normas y metodologías relacionadas con las metas, así como de acordar con las propias dependencias y entidades estos indicadores.

Asimismo la Secretaría de la Función Pública dentro del ámbito de su competencia vigila el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, asesora y apoya a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

3.6. Para la información presupuestaria consolidada se presenta información de los dos ejercicios fiscales anteriores al del proyecto de presupuesto que se presenta. Sin embargo, para el caso de las metas no se considera la información relativa a años anteriores.

La recién aprobada Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria contempla que para la elaboración del Proyecto de Ley de Ingresos se tomarán en cuenta los montos de ingresos en los últimos cinco ejercicios fiscales y la estimación de los ingresos para el año que se presupuesta; las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales; propuesta de endeudamiento neto para el año que se presupuesta y las estimaciones para los siguientes cinco ejercicios fiscales; la evaluación de la política de deuda pública de los ejercicios fiscales anterior y en curso, entre otros.

En este mismo sentido en la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos se tomarán y en cuenta los montos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales, así como la estimación de los egresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales.

3.7. El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) que tiene como objetivo propiciar las condiciones necesarias para que México cuente con recursos financieros suficientes para sustentar las estrategias económicas y sociales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, establece compromisos de gastos plurianuales, puesto que basa su política en el desarrollo macro y micro económico a largo plazo, incluyendo endeudamiento.

Encontramos también los Criterios Generales de Política Económica, que tienen por objeto precisar las metas, acciones e instrumentos que el Gobierno Federal considera aplicar en materia económica durante un ejercicio fiscal (un año). Asimismo, pretenden facilitar el análisis integral de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal, toda vez que estos criterios constituyen el marco de referencia en el que se circunscriben ambos documentos.

En el presupuesto se incluyen la meta de balance público como proporción del Producto Interno Bruto para el ejercicio fiscal correspondiente al presupuesto que se presenta.

Igualmente en el Presupuesto se pueden llegar a establecer compromisos plurianuales. Ver pregunta 1.3

3.8. De conformidad con la Ley de Planeación, existe un Plan Nacional de Desarrollo que precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, señalando las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines, así como los instrumentos y responsables de su ejecución. Conforme a dicho Plan se elaboran los programas sectoriales (especifican los objetivos, prioridades y políticas que rigen el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate), institucionales (elaborados por las entidades paraestatales), regionales (se refieren a las regiones que se

consideren prioritarias o estratégicas) y especiales (se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector); estos programas se deben sujetar a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

- Su vigencia es no mayor al período constitucional de la gestión gubernamental en que son aprobados, sin embargo en algunos programas se ha llegado a establecer periodos mayores.
- Sí coincide con el período de gobierno del Presidente de la República.
- El Plan y los Programas se elaboran para cada administración una vez al inicio del período de gobierno, y deben servir como base para la elaboración del Presupuesto de Egresos que de forma anual se presenta al Congreso.
- Se elabora a nivel de programas.

3.9. No hay una selección explícita de proyectos o programas prioritarios del gobierno, sin embargo como parte del presupuesto de egresos que de forma anual se presenta al Congreso se incluye un documento de exposición de motivos, que contempla información de algunos de los principales proyectos asociados a las áreas de desarrollo social, desarrollo económico y gobierno. Cabe señalar que en la nueva Ley de Presupuesto, se establece que el Poder Ejecutivo debe remitir al Congreso para la aprobación del presupuesto la enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

Igualmente se establecen las denominadas Metas Presidenciales y la Agenda de Buen Gobierno de la Presidencia de la República, fijándose los objetivos estratégicos del Presidente de la República, señalándose compromisos plurianuales, con impacto en el gasto durante el encargo del Ejecutivo Federal.

Es decir, no existe en sí una correspondencia entre las metas presidenciales y las presupuestarias. La SHCP ha realizado un esfuerzo importante para compatibilizarlas, lo cual ha acompañado el proceso desde 2001. Hoy día, para 2006, existe una adecuada correspondencia entre ambas estructuras, aunque debe cuidarse el proceso en el paso del tiempo, en particular en el cambio de Administración del año 2006.

3.10. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo, se destacan de una manera general las acciones y áreas de interés que la Administración Pública Federal debe de atender, especializando éstas a través de políticas públicas que tienen como marco a los Programas (sectoriales, institucionales, regionales y especiales).

Los Programas establecen y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo, en su caso, de que se trate; conteniendo estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución, sujetándose siempre al Plan Nacional de Desarrollo

Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaboran programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental correspondientes. Estos programas anuales, deben ser congruentes entre sí, y rigen durante el año o periodo de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

Además en la exposición de motivos que acompaña al presupuesto de egresos, se establecen los principales objetivos asociados a las áreas de desarrollo social, desarrollo económico y gobierno.

3.11. El esquema presupuestario vigente considera la determinación de asignaciones presupuestarias a nivel de las actividades institucionales (conjunto de acciones sustantivas o de apoyo que realizan las dependencias y entidades por conducto de las unidades responsables con el fin de dar cumplimiento a los objetivos y metas contenidos en los programas que tienen encomendados), determinando las dependencias y entidades a través de sus objetivos, metas e indicadores los resultados comprometidos derivados de la ejecución de los recursos relacionados con la producción y/o suministro de los bienes y servicios que se expresan a través de la actividad institucional.

Es decir, que en este esquema la asignación de recursos se da a nivel de las actividades institucionales y no de los objetivos, metas e indicadores que se vinculan a ésta.

3.12. El plan estratégico contiene:

Lineamientos estratégicos del Poder Ejecutivo	Sí
Objetivos de los grandes organismos (ministerios)	Sí
Metas cuantitativas de gestión de los servicios	Sí
Indicadores de gestión de eficacia	Sí
Indicadores de gestión de eficiencia	Sí
Indicadores de gestión de calidad	Sí
Indicadores de gestión de economía	Sí
Indicadores de impacto de políticas públicas	Sí, moderadas.
Costo unitario estimado de los productos públicos	Sí
Otros	Sí

3.13. Existe una página Web donde se publica el Plan Nacional de Desarrollo: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales: en las páginas de las dependencias y entidades correspondientes. Dependencias de Gobierno: <http://www.directorio.gob.mx/www.php?categoria=167>

Entidades Paraestatales y Organismos descentralizados:  
<http://www.directorio.gob.mx/comunicacionsocial.php?categoria=3>

Programas de Gobierno: <http://www.directorio.gob.mx/www.php?categoria=637>

Planes de Gobierno: <http://www.directorio.gob.mx/www.php?categoria=638>

#### 4. La ejecución presupuestal y la rendición de cuentas

4.1. Existen informes de ejecución del presupuesto durante el año en forma regular.

El Presidente de la República presenta un informe por escrito al Congreso de la Unión **anualmente** (primer día del mes de septiembre), manifestando el estado general que guarda la administración pública del país haciendo mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales. Posteriormente comparecen los secretarios de despacho al Congreso al desglose de dicho informe.

Igualmente, en el mes de marzo el Ejecutivo remitirá al Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, incluyendo un apartado específico con todo lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2 Constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

La Auditoría Superior de la Federación puede realizar visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal, respecto de los procesos reportados como concluidos en el Informe de Avance de Gestión Financiera.

En este sentido, tanto para el Informe Presidencial y el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, debe relacionarse con el contenido de las Cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos.

Por otro lado, **de forma trimestral** es remitido al Congreso por el Poder Ejecutivo un informe sobre la situación de las finanzas públicas (Informe sobre la Situación Económica, y las Finanzas y Deuda Pública), en el que se incluyen los avances de los programas más relevantes dentro del Presupuesto, así como las principales variaciones en los objetivos y en las metas de los mismos.

Asimismo, durante el mes de agosto se entrega al Congreso el Informe de Avance de Gestión Financiera, el cual contiene los resultados físicos y financieros de los programas a cargo del Poder Ejecutivo para el periodo comprendido del 1o. de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal en curso.

4.2. Los sistemas informáticos registran las transferencias de recursos entre organismos públicos

4.3. ¿Existe información sobre la distribución funcional del gasto ejecutado?

A nivel de organismos (Ministerios, por ejemplo)	Sí
A nivel de servicios	Sí
A nivel de funciones o actividades específicas	Sí

#### 4.4. Existe un sistema de evaluación ex post de resultados de la gestión.

El Poder Ejecutivo debe remitir al Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio la Cuenta Pública del año anterior, la cual consiste en un informe en que los Poderes de la Unión y el Poder Ejecutivo rinden su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

#### 4.5. Existe un sistema auditoría interna de los resultados de la gestión.

Se ha diseñado un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que con base en los objetivos y metas establecidas en la Nueva Estructura Programática, incorpora éstas a un modelo de medición de resultados.

Para medir el impacto, se cuenta con comités externos especializados de medición de impactos (CEE), pero sólo en materias de medición de la pobreza, salud, macroeconomía y evaluación educativa. Se determina si la no consecución del objetivo en términos de impacto se debe a una falla interna del gobierno o a un evento exógeno. De igual manera, aún con impacto positivo, se debe establecer si se debió a la política pública o a otro factor externo. Este elemento es de fundamental importancia ya que evita la autocomplacencia y añade credibilidad al quehacer público, sin embargo no se vinculan con el desempeño presupuestario.

La Secretaría de la Función Pública tiene un área de evaluación de resultados de la Gestión Pública así como un área que coordina los órganos internos de control, mismos que se encuentran en cada una de los ejecutores del gasto del Poder Ejecutivo. Esta área realiza evaluaciones de desempeño a los servidores públicos, así como de gestión y supervisión en la ejecución del gasto dentro de sus atribuciones.

#### 4.6. Existen informes de auditores externos sobre los resultados de la gestión

En el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se establece la realización de auditorías externas para los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Igualmente aplica el párrafo 3 de la pregunta 4.5.

Algunos programas sociales, prevén para medir el avance de su gestión someterse a evaluaciones de organismos internacionales y organismos no gubernamentales.

Conforme al Presupuesto de Egreso de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, las dependencias y las entidades deben llevar a cabo evaluaciones trimestrales a fin de entregar informe al congreso. Dichas evaluaciones deben realizarse por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas, en los términos de las disposiciones emitidas por la Secretaría y la Función Pública.

#### 4.7. Se presentan informes al parlamento sobre los resultados de la gestión.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, establece que con la información que remitan las dependencias y entidades, la Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, integrarán un informe trimestral de los resultados con base en indicadores de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, para identificar la eficiencia, los costos y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público. Igual obligación y para los mismos fines tendrán las dependencias respecto de las entidades que coordinen.

En un sentido amplio, el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, que se presenta al Congreso cada año en el mes de marzo, contempla aspectos sobre el desempeño de gestión y desarrollo administrativo.

Independientemente de lo señalado, algunos programas de carácter social observan el entregar un informe al Poder Legislativo sobre el avance de su gestión.

Conforme al Presupuesto de Egreso de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, las dependencias y las entidades a través de su coordinadora sectorial, deben enviar trimestralmente a la Cámara, informes sobre el presupuesto ejercido, a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como el cumplimiento de las metas y objetivos, con base en los indicadores de resultados previstos en las reglas de operación. También deben presentar la evaluación de resultados de cada programa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a más tardar el último día hábil de septiembre, a efecto de que los resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, entregará al Congreso de la Unión información mensual y trimestral en los siguientes términos:

► Informes trimestrales a los 30 días naturales después de terminado el trimestre de que se trate, conforme a lo previsto en esta Ley. Deben contener un desglose mensual e incluirán información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del Presupuesto de Egresos, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio; incluirán los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, con el objeto de facilitar su evaluación.

Además estos informes trimestrales deben contener:

- La situación económica, incluyendo el análisis sobre la producción y el empleo, precios y salarios y la evaluación del sector financiero y del sector externo;
- La situación de las finanzas públicas, con base en lo siguiente:
- Los principales indicadores de la postura fiscal, incluyendo información sobre los balances fiscales y, en su caso, el déficit presupuestario;
- La evolución de los ingresos tributarios y no tributarios, especificando el desarrollo de los ingresos petroleros y los no petroleros; la situación respecto a las metas de recaudación y una explicación detallada de la misma, así como el comportamiento de las participaciones federales para las entidades federativas.
- Los juicios ganados y perdidos por el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en materia fiscal y de recaudación; así como el monto que su resultado representa de los ingresos y el costo operativo que implica para las respectivas instituciones y en particular para el Servicio de Administración Tributaria.
- La evolución del gasto público, incluyendo el gasto programable y no programable.
- La evolución detallada de la deuda pública en el trimestre, incluyendo los montos de endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, y el costo total de las emisiones de deuda pública interna y externa.
- El costo total de las emisiones de deuda interna y externa deberá identificar por separado el pago de las comisiones y gastos inherentes a la emisión, de los del pago a efectuar por intereses.
- Las erogaciones derivadas de operaciones y programas de saneamiento financieros y de los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.
- Un apartado sobre los pasivos contingentes que se hubieran asumido con la garantía del Gobierno Federal, incluyendo los avales distintos de los proyectos de inversión productiva de largo plazo otorgados.
- El uso de recursos financieros de la banca de desarrollo y fondos de fomento para financiar al sector privado y social, detallando el balance de operación y el otorgamiento de créditos, así como sus fuentes de financiamiento, así como se reportará sobre las comisiones de compromiso pagadas por los créditos internos y externos contratados;
- La evolución de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.

► Informes mensuales sobre los montos de endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública, y el costo total de las

emisiones de deuda interna y externa. Dichos informes deberán presentarse a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público del Congreso de la Unión, 30 días después del mes de que se trate.

► Informe de la SHCP a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, 30 días después de concluido el mes de que se trate, sobre la recaudación federal participable que sirvió de base para el cálculo del pago de las participaciones a las entidades federativas.

► Informe de la SHCP a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, 15 días naturales después de concluido el mes, acerca del pago de las participaciones a las entidades federativas.

4.8. Las acciones de seguimiento y evaluación del gasto público federal, se realizan a través de reuniones de las entidades y dependencias con la participación de la SHCP y la SFP, visitas, auditorías, monitoreo de los sistemas de seguimiento de realizaciones financieras y de metas determinados por la SHCP y la SFP.

En el caso de las Entidades, los órganos de gobierno reciben las evaluaciones de gestión que los Directores Generales están obligados a presentar por lo menos 2 veces al año.

Asimismo, existen algunos mecanismos más formales y explícitos, como es el caso de los siguientes:

*METAS PRESIDENCIALES*, Con la finalidad de verificar el cumplimiento de las metas planteadas sobre los proyectos, programas y estrategias prioritarias concertadas por el Titular del Ejecutivo Federal con las Instituciones y Dependencias de la Administración Pública Federal, los Órganos Internos de Control en el ámbito de sus respectivas competencias deberán revisar y verificar la integridad, congruencia, suficiencia y razonabilidad de la información reportada en el Sistema de Metas Presidenciales. Su revisión se realiza de manera conjunta una vez al año ante el Presidente; y se da un seguimiento por parte de las Dependencias e Institutos de manera mensual.

*CONVENIOS O BASES DE DESEMPEÑO*, los cuales son convenios o bases que la SHCP y la SFP suscriben con ciertas dependencias y entidades, con el objeto de establecer compromisos de resultados que promuevan una mayor generación de ingresos, un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, una efectiva rendición de cuentas, así como en su caso acciones de fortalecimiento o saneamiento financiero. El universo de dependencias y entidades que cuentan con estos mecanismos es aún acotado.

*MEDIDAS DE AHORRO INSTITUCIONAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2005*, las cuales tuvieron como objetivo fortalecer y asegurar el cumplimiento de las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria e incentivar la mejora institucional en el en el esfuerzo de ahorro en el gasto de operación de las dependencias y entidades, a través del establecimiento de un esquema presupuestario de incentivos que permitiera, entre otros aspectos, otorgar la gratificación de fin de año en las dependencias y entidades.

*EVALUACIONES EN MATERIA DE INVERSIÓN*. Para incluir un nuevo programa y proyecto de inversión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el año subsiguiente o, para actualizar aquéllos ya registrados, en los que se hubiere previsto erogar recursos en el siguiente ejercicio fiscal, las dependencias que los impulsen deben solicitar su registro en la Cartera, acompañando el análisis costo beneficio respectivo y, en su caso, el dictamen del tercero experto a la Subsecretaría de Egresos, a más tardar el 15 de julio. Las dependencias encargadas de implementar programas y proyectos de inversión están obligadas a informar a la Subsecretaría de Egresos, quien estará facultada para cancelar, incluso el registro correspondiente, sobre el desarrollo de los mismos, manifestando:

- i. La comparación de los beneficios netos considerados en el último análisis costo beneficio presentado, con aquéllos efectivamente generados, y
- ii. Los avances físicos y financieros del programa o proyecto de inversión en cuestión.

Con esta información es posible comprobar el cumplimiento de los objetivos y la rentabilidad de los programas y proyectos de inversión

En este sentido también existen evaluaciones que se realizan a la Ejecución del Presupuesto de Egresos en materia de gestión pública que realiza el Congreso con la intervención de terceros que realizan la aplicación de auditorías externas; así como evaluaciones de auditorías internas y externas a solicitud de diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública.



4.9. Consecuencias tiene para el organismo responsable una buena evaluación de resultados. En la legislación mexicana se prevén acciones generales derivadas de la evaluación, como la aplicación de medidas correctivas a las normas, lineamientos, sistemas y demás instrumentos utilizados en el manejo del gasto público federal; la realización de adecuaciones presupuestarias, el afincamiento de responsabilidades, y el impacto en la programación-presupuestación del ejercicio fiscal siguiente.

Sin embargo, es a través de otros instrumentos como los mencionados convenios o bases de desempeño que se establecen incentivos más concretos y específicos, como es el caso de otorgamiento de recursos adicionales a la dependencia o entidad sujetos a disponibilidad presupuestaria.

4.10. Consecuencias tiene para el organismo responsable una mala evaluación de resultados. El orden jurídico mexicano prevé las consecuencias de un mal o no adecuado cumplimiento del servicio público mediante un sistema de responsabilidades, que ante el resultado de una auditoría de gestión pueden tener repercusiones en el ámbito administrativo, civil e incluso penal.

En cuanto a la obtención de incentivos, el desempeño no está totalmente vinculado, y es así que únicamente en instrumentos como en los convenios o bases de desempeño se establecen consecuencias concretas y específicas por las evaluaciones de resultados.

4.11. Existe una página Web donde se publican las evaluaciones de resultados de la gestión pública, se publican Informes sobre la Situación Económica, y las Finanzas y Deuda Pública son publicados en la página de la SHCP: [www.hacienda.gob.mx](http://www.hacienda.gob.mx)

Informes de la Cuenta Pública y el Informe de Avance de Gestión Financiera se publican en la página de la Subsecretaría de Egresos [www.shcp.sse.gob.mx](http://www.shcp.sse.gob.mx)

Secretaría de la Función Pública: [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx)

Informes de avance en diferentes materias: <http://comovamos.presidencia.gob.mx>

## **5. Articulación de los resultados de la gestión y la asignación de recursos**

5.1. Existen instancias de análisis conjunto de la información de gestión y del gasto público pero no de manera formal, salvo en el caso de los convenios y bases de desempeño referidos en el apartado anterior.

5.2. No existen instancias formales donde se toma la información de resultados de gestión para realimentar el sistema:

5.3. El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006, prevé que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Función Pública, previo dictamen favorable de la Secretaría en el ámbito presupuestario, emitirá las disposiciones, requisitos y condiciones a que se sujetará el otorgamiento de un estímulo anual por cumplimiento de metas institucionales, a los servidores públicos de mando contemplados en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en aquellos casos que, conforme a la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, estén excluidos del sistema general de estímulos y recompensas.

De conformidad con la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal se establecerá un Subsistema de Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.

Premio INNOVA. Es el reconocimiento que se entrega a las prácticas exitosas de innovación en la Administración Pública Federal, que contribuyen en el fortalecimiento de la agenda de Buen Gobierno. , para fomentar la mejora continua, la innovación y el trabajo en equipo de los servidores públicos.

5.4. Premio INTRAGOB.- Es el reconocimiento que otorga la Presidencia de la República a las mejores prácticas de calidad total en el Gobierno, el cual es entregado anualmente por el Ejecutivo Federal, a las unidades que se distinguen por la madurez en la implementación de la cultura de calidad y que por ello representan un ejemplo a seguir en la Administración Pública.

*Programa de ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo  
para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV)*

**Sistemas de Planificación Estratégica Gubernamental  
y definición de prioridades presupuestarias**

**Caracterización del sistema presupuestario de Uruguay**

---

*Responsable de la información: Daniel Mesa*

*Cargo: Sub director*

*Organismo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.*

*e-mail: dmesa@opp.gub.uy*

*Teléfono: (+5982) 150-1723*

---

**1. El contexto**

- 1.1. El sistema político es presidencialista
- 1.2. El periodo de gobierno es de 5 años
- 1.3. El presupuesto es plurianual, corresponde a un período de gobierno.

**2. Características del Sistema de Presupuesto**

- 2.1. No existen normas específicas sobre presupuesto. En la carta intención con el FMI se planteó constituir un grupo de trabajo (que ya está en funcionamiento) para analizar: la situación institucional y el establecimiento de una ley de presupuesto.
- 2.2. Existen normas de responsabilidad fiscal dentro del Presupuesto. En el presupuesto actual, se limita el gasto primario en relación a la evolución de las principales variables macroeconómicas (antes sólo existían topes a la emisión de deuda) asimismo, existen incentivos de responsabilidad fiscal como la norma que permite que el jerarca que ahorró en un período pueda gastar dicho ahorro en períodos subsiguientes
- 2.3. Los organismos públicos están comprendidos en el presupuesto nacional con la Administración Central, el Poder Judicial, el Poder Legislativo (aunque las etapas de formulación y aprobación difieran - artículo 108 de la Constitución de la República), los Organismos con Autonomía Funcional, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados. Estos organismos, al ser de carácter nacional, tienen jurisdicción en todo el territorio nacional.
- 2.4. Los organismos públicos que están fuera en el presupuesto nacional son los Gobiernos departamentales, las empresas públicas y los bancos públicos.
- 2.5. Existe un clasificador común para todos los organismos del presupuesto
- 2.6. No existe un clasificador común para todos los organismos públicos. Se está pensado pero no se ha avanzado en el tema.
- 2.7. Existe un Sistema Integrado de Información Financiera ( SIIF). La información se ingresa en forma descentralizada.
- 2.8. Existe un sistema integrado de planificación, presupuesto y contabilidad aunque se ha usado en forma parcial, el Sistema de Información Presupuestaria. Lo administra la Contaduría General de la Nación (CGN) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a partir de ahora, existe una relación entre el plan de gobierno

y el presupuesto del programa de gobierno se sistematizaron los lineamientos estratégicos, se separaron por ministerio y se discutió con los ministros. En base a eso, se estableció un presupuesto base cero, con restricciones. Los ministerios hicieron sus propuestas de gasto discrecional. De allí surgieron 100 metas prioritarias que fueron costeadas.

2.9. No existe un sistema integrado que permita informar sobre la totalidad del gasto público, es necesario pero no se ha avanzado en ello.

### **3. La formulación y presentación del presupuesto**

3.1 El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) elaboran la metodología del presupuesto.

3.2. La formulación del presupuesto la conducen el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

3.3. En el ámbito de reunión del Consejo de Ministros. También en el grupo de trabajo conformado por OPP, CGN y la Oficina Nacional del Servicio Civil, grupo de trabajo (ver ítem 2.1)

3.4. Métodos de discusión/consenso y de coordinación existen en el Poder Ejecutivo:

En primer lugar, se formó un equipo de coordinación entre el MEF y la OPP. Sobre la base de las proyecciones del MEF se estimaron los ingresos públicos. Luego se trasladó la discusión a los ministerios. Como no se respetaron los toques que habían sido establecidos fue necesario iniciar un proceso de negociación hasta que el consejo de ministros aprobó las prioridades, estableciendo así un criterio para asignar los recursos. Luego se discutió con cada unidad ejecutora y se formaron equipos de trabajo para establecer distintas normas.

Al terminar la ronda de negociaciones, se presenta lo que fue acordado entre el poder ejecutivo y el organismo correspondiente y el resto se discute en el parlamento.

Luego, se inició el mismo proceso con los entes comprendidos en el artículo 220 de la constitución de la república (por primera vez se integra a los entes a la discusión)

3.5. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto es responsable de controlar la calidad de la información de metas y de la asignación presupuestaria

3.6. Se presenta la información de cada año comparada con la de un año antes.

Una propuesta que se está discutiendo actualmente consiste en tomar al presupuesto quinquenal como si fuera un plan quinquenal y anualmente reprogramar las proyecciones de las principales variables. Pero no para los años que restan sino para un horizonte de 5 años (sólo tendría carácter indicativo ya que no se puede presupuestar para el período de gobierno siguiente)

3.7. Se incluyen metas fiscales en el presupuesto. ¿Son metas sobre el gasto? sobre el gasto primario en relación a la evolución de variables macroeconómicas y existen metas sobre endeudamiento

3.8. El plan estratégico y el presupuesto son quinquenales, coincidiendo con el período de gobierno. El presupuesto nacional se elabora a nivel de Programas y de Servicios<sup>53</sup>.

3.9. A partir de las metas estratégicas se seleccionan los proyectos de inversión prioritarios.

3.10. Están definidos con precisión y claridad los principales objetivos estratégicos del presupuesto en particular, las metas estratégicas son objetivos cuantificables

3.11. Para el presupuesto se cuantificaron los costos de 100 metas, luego habrá que comparar esta estimación con el costo efectivo.

3.12. El plan estratégico contiene:

---

<sup>53</sup> Cuando se mencionan servicios (preguntas 3.8; 3.12; 4.3) se refiere a las organizaciones que integran un Ministerio o Secretaría: pueden denominarse unidades ejecutoras, secretarías o sub-secretarías o, de alguna otra forma...según el país.

- Lineamientos estratégicos del Poder Ejecutivo **SI**
- Objetivos de los grandes organismos (ministerios) **SI**
- Metas cuantitativas de gestión de los servicios **SI**
- Indicadores de gestión de eficacia **SI**
- Indicadores de gestión de eficiencia **SI**
- Indicadores de gestión de calidad **ALGUNOS**
- Indicadores de gestión de economía **NO**
- Indicadores de impacto de políticas públicas **ALGUNOS**
- Costo unitario estimado de los productos públicos
- Otros.....

3.13. Existe una página Web donde se publica el plan estratégico detallado [www.cepre.opp.gub.uy](http://www.cepre.opp.gub.uy)

#### **4. La ejecución presupuestal y la rendición de cuentas**

4.1. No existen informes de ejecución del presupuesto durante el año en forma regular. Actualmente se está considerando elaborar informes semestrales.

4.2. Los sistemas informáticos registran las transferencias de recursos entre organismos públicos, aunque no entre los organismos que están fuera del presupuesto (por ende, se está subestimando el gasto público).

4.3. Existe información sobre la distribución funcional del gasto ejecutado, a nivel de las unidades ejecutoras, a nivel de organismos (Ministerios, por ejemplo), de servicios pero no a nivel de funciones o actividades específicas.

4.4. Existe un sistema de evaluación ex post de resultados de la gestión y está a cargo de OPP, se está discutiendo para mejorarlo.

4.5. No existe un sistema auditoría interna de los resultados de la gestión. Se está llevando a cabo un proceso de discusión para implementarlo

4.6. No existen informes de auditores externos sobre los resultados de la gestión, salvo específicos en algunos programas sociales.

4.7. No se presentan informes al parlamento sobre los resultados de la gestión, sólo indicadores.

4.8. No existen instancias donde se califica la gestión de los organismos públicos según la evaluación.

4.9. Se establecen compromisos de gestión para las intendencias, los entes de enseñanza, pero no para organismos comprendidos dentro del presupuesto nacional (excepto en el caso de la Dirección General Impositiva, DGI, donde existe un premio por los buenos resultados logrados.

4.10. No existen consecuencias.

4.11. No

#### **5. Articulación de los resultados de la gestión y la asignación de recursos**

5.1. Existen instancias de análisis conjunto de la información de gestión y del gasto público en la Rendición de Cuentas. Es presentada por el poder ejecutivo y analizada en el Parlamento con periodicidad anual.

5.2. No existen instancias formales donde se toma la información de resultados de gestión para realimentar el sistema pero, está prevista la reprogramación anual de las proyecciones (ver ítem 3.6)

5.3. Existe algún tipo de premio individual por la buena gestión del organismo solamente en el caso de DGI.

5.4. Existe algún tipo de premio colectivo por la buena gestión del organismo solamente en el caso de DGI.