



Tercera Mesa redonda internacional
Gestión orientada a los resultados
en términos de desarrollo

Hanoi, Viet Nam – 5 al 8 de febrero de 2007

Planificación y presupuestación:

Vínculos entre la política, la planificación y la presupuestación

Documento de antecedentes

**Tercera Mesa redonda internacional sobre gestión
orientada a los resultados en términos de desarrollo**

Hanoi, Viet Nam

5 al 8 de febrero de 2007



Tercera Mesa redonda internacional sobre gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo

Tema: Planificación y presupuestación

"Una meta sin un plan es sólo un deseo". Antoine de Saint-Exupéry

Introducción

En la presente nota se resumen las principales cuestiones relacionadas con el mejoramiento de la planificación y la presupuestación en organizaciones públicas; la nota constituye información de antecedentes para las sesiones de planificación y presupuestación de la Mesa Redonda de Hanoi sobre resultados en términos de desarrollo.

Las razones generalmente aceptadas para justificar la reforma de los procesos nacionales de planificación y presupuestación son numerosas e incluyen la facilitación de un mejor suministro de servicios, la utilización más eficiente de los recursos, el empleo más selectivo de los fondos y una mayor rendición de cuentas respecto de la aplicación de las políticas. Ahora bien, muchos gobiernos hacen frente a importantes problemas cuando procuran mejorar la planificación y la presupuestación y los vínculos entre las dos esferas de procesos. Normalmente, los problemas surgen de la necesidad de establecer políticas claras, y de asegurar que los presupuestos reflejen esas políticas y que el gasto se ajuste a las consignaciones, y de la necesidad de medir los resultados y proporcionar retroinformación a los entes normativos. Con respecto a estos problemas se plantean varias cuestiones, entre ellas las siguientes.

- *Cuáles son los componentes básicos y las estructuras institucionales en el contexto de un país determinado y cuáles son los instrumentos apropiados para establecerlos. Qué incentivos se necesitan para crear estas estructuras. Cómo pueden ponerse en práctica.*
- *Cuál es la mejor forma de aplicar una presupuestación plurianual. Cuáles son las principales cuestiones de política, técnicas y de capacidad.*
- *De qué manera los instrumentos de referencia, como los desarrollados por el programa de gasto público y rendición de cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés) y el "criterio reforzado para la reforma de la gestión de las finanzas públicas" pueden ayudar a los países a mejorar sus sistemas de gestión de las finanzas públicas.*
- *Cuáles son los principales desafíos y experiencias en cuanto a la utilización de la presupuestación basada en los resultados.*

El resto de la presente nota ofrece un breve análisis de situación, seguido de una reseña general de los temas principales y los problemas y conclusiones conexos. Concluye con propuestas sobre algunos puntos de debate que pueden ayudar a estimular las deliberaciones.

Análisis de situación

La calidad de la gestión de las finanzas públicas es importante para el logro de resultados. En los últimos años, la comunidad del desarrollo ha venido reconociendo

cada vez más la función crítica del sistema de gestión de las finanzas públicas de un país para el logro de los objetivos nacionales, en particular teniendo en cuenta la creciente importancia que se asigna a la gobernanza, y ha considerado cada vez más a los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas como un tema primordial de la asistencia para el desarrollo.

Los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas están mejorando gradualmente. De los 66 países receptores de asistencia de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) incluidos en el reciente Informe de seguimiento mundial, 19 mejoraron su marca en la Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA, por su sigla en inglés) en relación con la gestión del presupuesto entre 2001 y 2004. En virtud de este criterio de la CPIA se determina la medida en que el presupuesto está vinculado a las prioridades de política (incluida la estrategia de reducción de la pobreza), así como la calidad de los sistemas de gestión financiera y de presentación de informes fiscales. Asimismo, datos de 23 países que participan en el programa de países pobres muy endeudados muestran avances graduales en la mejora de la gestión de las finanzas públicas. El desempeño de 23 países pobres muy endeudados evaluado en 2002 y 2004 en función de tres dimensiones de la gestión de las finanzas públicas (formulación del presupuesto, ejecución y presentación de informes) reveló una mejora del 10% en los 15 indicadores de los países pobres muy endeudados¹ en el período de tres años².

Algunos países han logrado rápidos progresos en un período corto. Si bien la mejora de los sistemas de gestión de las finanzas públicas suele tomar mucho tiempo aun en los países desarrollados, algunos países han logrado hacer rápidos progresos. Cinco de los 23 países pobres muy endeudados que fueron evaluados nuevamente en 2004, mostraron importantes mejoras en el funcionamiento del sistema de gestión de las finanzas públicas (20% o más, lo que corresponde a un aumento de tres o más puntos de referencia alcanzados en 2004, en comparación con 2002).

Los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas cuentan ahora con un marco de resultados sólido. Además del seguimiento de los gastos de los países pobres muy endeudados, se está adoptando cada vez más el marco más amplio basado en los indicadores del PEFA, que siguen los progresos a lo largo del tiempo. El marco del PEFA, que tiene 28 indicadores, se ha aplicado en 34 países; se espera abarcar a otros 50 países a finales de 2007. Los indicadores abarcan todo el ciclo de gestión de las finanzas públicas y están vinculados a seis objetivos de todo sistema de gestión de las finanzas públicas: presupuestación basada en las políticas; previsibilidad y control de la ejecución del presupuesto; contabilidad, registro y comunicación de los gastos; supervisión y auditoría externas; amplitud y transparencia; y credibilidad del presupuesto.

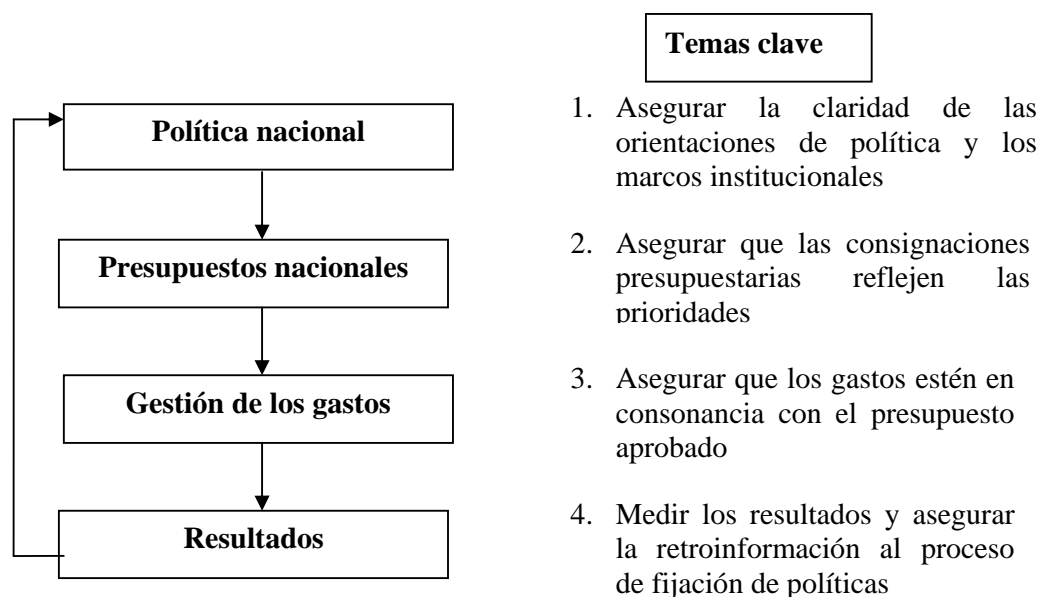
¹ Entre ellos, clasificación presupuestaria, indicación de los gastos en favor de los pobres en los presupuestos, inclusión de marcos a mediano plazo en los presupuestos, frecuencia de los informes presupuestarios en el año, informes posteriores a los gastos, auditorías internas y externas.

² La formulación del presupuesto mejoró en nueve países. Seis países mostraron mejoras en la ejecución del presupuesto. Las mayores mejoras se produjeron en los informes presupuestarios; 14 países lograron mejoras en esta esfera.

Temas clave de planificación y presupuestación

El vínculo entre la planificación, los presupuestos y los resultados sigue siendo insuficiente. Pese a los progresos realizados, la mayoría de los países en desarrollo que han hecho fuertes inversiones para tratar de mejorar sus procesos y sistemas de gestión de las finanzas públicas muestran sólo avances limitados en sus esfuerzos por vincular los mecanismos de establecimiento de políticas, planificación y presupuestación. ¿A qué se debe esto? La literatura relativa a esta cuestión es voluminosa y hay una gran cantidad de posibles razones. En la figura 1 infra se indican las cuestiones clave que se plantean una y otra vez cuando se vinculan las políticas a los resultados.

Presupuestación y planificación financiera para la obtención de resultados



1. Clara orientación de política y marco institucional

El diseño de políticas coherentes es complejo y tiene tensiones inherentes. En muchos países, las estrategias de reducción de la pobreza proporcionan un marco de desarrollo general, pero su amplitud plantea problemas, tanto en términos de coordinación con otros planes sectoriales y a nivel de todo el gobierno dentro de un marco fiscal y macroeconómico sostenible y coherente, como en términos de prioridades entre objetivos intersectoriales, como el aumento de las tasas de crecimiento, la protección social y ambiental, la solución de las cuestiones de género y el alivio de la pobreza.

Como se observó en un examen conjunto del Banco Mundial y el FMI sobre las estrategias de reducción de la pobreza de 2005, el establecimiento de vínculos estrechos entre la estrategia de reducción de la pobreza de un país y el marco de gastos a mediano plazo y los procesos de presupuestación puede ayudar a determinar

las prioridades³. El informe destaca también la necesidad de ampliar el margen de acción de las políticas y fortalecer la rendición de cuentas en el plano nacional, asegurando de esta forma que se creen oportunidades para un debate abierto sobre cuestiones de política. Esto, a su vez, requiere información verificada, capacidad y voluntad política.

Las instituciones de presupuestación son esenciales para la aplicación de las políticas. El presupuesto es el instrumento clave para plasmar las prioridades nacionales en acciones y para la rendición de cuentas en el plano nacional, ya que su ejecución está sujeta a exámenes minuciosos de la legislatura y auditorías externas. Esta función dependerá de la solidez de las instituciones y los procesos de presupuestación, como queda demostrado por lo siguiente.

- Los procesos de presupuestación deben ser claros, evitando la duplicación y asegurando que los planes tengan costos y plazos realistas, y que sean económicamente asequibles.
- Los presupuestos de capital y de operaciones (periódicos) deben estar integrados a fin de asegurar una asignación de recursos racional. En general, esto es más fácil de lograr si la misma institución es responsable de ambos presupuestos.
- La estructura de responsabilidad debe ser clara, e incluir una delegación de autoridad y obligaciones administrativas de presentación de informes bien definidas.
- Debe haber líneas de responsabilidad sin ambigüedades; los oficiales de contabilidad deben supervisar los gastos de sus presupuestos y asumir la responsabilidad del uso ajustado a los procedimientos y de la optimización de los recursos en relación con esos gastos.
- Debe haber procesos de auditoría firmes e independientes para proporcionar a la legislatura, en el momento oportuno, información sobre los gastos basada en la experiencia.

Por otro lado, cuando los procesos e instituciones de determinación de políticas, planificación y presupuestación están fragmentados, es poco probable que los medios técnicos fortalezcan adecuadamente el sistema de planificación y presupuestación. Además, las mejoras importantes toman tiempo y requieren apoyo de las instancias superiores dentro del gobierno y sistemas de incentivos apropiados.

La responsabilidad nacional respecto de la aplicación de las políticas plantea un desafío. La rendición de cuentas, especialmente en países que dependen mucho de la asistencia, suele estar sesgada en favor de los requisitos del donante, ya que los mecanismos nacionales suelen ser débiles. Las estructuras de responsabilidad claras entre el Parlamento, el Gabinete y el Ministerio de Finanzas y los ministerios y departamentos que efectúan gastos fortalecen las relaciones de responsabilidad en el plano nacional. Es esencial que haya claridad en cuanto a las funciones, los niveles de autoridad y la responsabilidad institucional y operacional. Cuando la responsabilidad está dividida o dispersa, por ejemplo, cuando los oficiales de contabilidad no pueden

³ “Balancing Accountabilities and Scaling Up Results”.

controlar el uso de los recursos, la rendición de cuentas a los interesados nacionales se ve afectada.

Las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil pueden cumplir una función importante en el fortalecimiento de la rendición de cuentas en el plano nacional. La sociedad civil puede contribuir al desarrollo de políticas y la supervisión de los resultados en relación con el gasto público. Si bien en los procesos de las estrategias de reducción de la pobreza se ha reconocido normalmente la importancia de la sociedad civil y se han incluido importantes actividades de consulta, la “incorporación” subsiguiente de estas conclusiones en el establecimiento de una mejor gobernanza, en la participación de la población y en la ejecución de programas con frecuencia ha resultado más difícil. Esto refleja en parte las dificultades que plantea el establecimiento de prioridades, dado que muchas organizaciones de la sociedad civil tienen objetivos específicos, así como limitaciones impuestas por sus capacidades.

2. Las consignaciones presupuestarias deben reflejar las prioridades de política

Es esencial vincular los objetivos de política y los recursos. Se reconoce ampliamente que la mayoría de las políticas requiere una serie de medidas complementarias y vinculadas entre sí para lograr los objetivos, y que esto tiene consecuencias sobre los costos de años futuros. Debido a que la mayoría de los presupuestos están estructurados de conformidad con la estructura departamental y no con la estructura programática, es difícil establecer vínculos directos entre los objetivos de política y la financiación necesaria para prestar servicios en apoyo de esos objetivos. Por consiguiente, la dependencia excesiva del presupuesto anual para la planificación y la ejecución tiene debilidades inherentes.

La función de los marcos de gastos a mediano plazo. Los marcos de gastos a mediano plazo ofrecen un instrumento de presupuestación que puede ayudar a mejorar el realismo de la planificación presupuestaria, al vincular los planes con cálculos de costos de abajo arriba con presupuestos por unidades de actividad que se puedan financiar. Un elemento clave de estos marcos es que representan planes renovables, normalmente de tres a cinco años, que avanzan cada año y cuyo primer año representa el presupuesto y los años siguientes representan proyecciones de gastos. Aunque se reconoce en general que esta es una forma de avanzar prometedora, en la práctica el establecimiento de marcos de gastos a mediano plazo es difícil y su ejecución toma más tiempo del que suele preverse. Hay tres aspectos que son cruciales para las probabilidades de éxito:

- Hacer una determinación fiable del tamaño de cada "presupuesto específico" (muchos países hacen frente a incertidumbres respecto de su relación de intercambio, y respecto de sus ingresos que dependen de los precios de los productos básicos, que son difíciles de prever, así como de la previsibilidad de la asistencia);
- Asegurar que los planes sectoriales utilizan supuestos comunes (por ejemplo, en relación con la inflación y los sueldos del sector público), de modo que se puedan comparar las estimaciones de costos; y
- Lograr compensaciones políticas equilibradas entre los diferentes sectores e instituciones.

Los países difieren significativamente en cuanto al grado en que aplican el marco de gastos a mediano plazo. Con frecuencia, los sectores que influyen directamente en los objetivos de desarrollo del milenio (como la salud y la educación) reciben más apoyo y cuentan con mejores planes y con estimaciones de costos más realistas que los que reciben menos recursos de donantes. En algunos casos (por ejemplo, el sector de la salud de Malawi) la gran selectividad sectorial de los donantes exacerba el problema, y la consecuencia es que el Ministerio de Finanzas recibe planes sectoriales con costos excesivos. Como se señaló en el examen de las estrategias de reducción de la pobreza de 2005, “los asociados en el desarrollo deben tener conciencia de las condiciones locales y del peligro de menoscabar la capacidad existente con una sobrecarga de reformas aplicada mediante múltiples iniciativas desvinculadas entre sí. Esto requiere actividades coordinadas de fomento de la capacidad impulsadas por la demanda”.

Los sistemas de planificación subnacionales constituyen un problema particular. Las mejoras en los sistemas de planificación y presupuestación deben reflejar las instancias del gobierno. En la mayoría de los países, el gobierno está organizado en términos de dos, tres o hasta más niveles. En las estructuras de los gobiernos federales —como los de Etiopía, la India, Indonesia, Nigeria y Pakistán— se conceden subvenciones en bloque a nivel de estados o provincias y regiones. Es difícil aplicar prioridades nacionales cuando gran parte de la ejecución está a cargo de instancias gubernamentales inferiores, que tienen poderes discrecionales en cuanto al uso de los recursos financieros. Asimismo, la armonización de los sistemas de información financiera entre los estados o provincias puede plantear un problema y tropezar con la resistencia de los que ven su autonomía restringida por los sistemas normalizados. Los que están supuestos a ejecutar los planes deben aplicar procesos de planificación inclusiva para lograr un acuerdo sobre los planes, los procesos y las metas.

Prácticas recomendadas en la presupuestación a mediano plazo. Un buen ejemplo de marco de gastos a mediano plazo logrado mediante actividades nacionales en un entorno gubernamental de niveles múltiples y un importante grado de descentralización es el de Sudáfrica, que proporciona acceso público por la Internet a su Declaración de política presupuestaria a mediano plazo y estimaciones conexas⁴. Además, se lo utiliza en forma renovable, proporcionando a los procesos de preparación del presupuesto retroinformación sobre los resultados logrados, así como sobre desembolsos financieros. Además de mejorar la asignación de recursos, promueve la gobernanza y da participación a la población destacando los objetivos del sector público.

3. Los gastos deben estar en consonancia con el presupuesto aprobado

La credibilidad del presupuesto depende fundamentalmente de los controles que se apliquen para mantener la disciplina fiscal así como la calidad del sistema de gestión de las finanzas públicas, en particular la ejecución del presupuesto, la financiación extrapresupuestaria, y la previsibilidad y puntualidad de la liberación de los fondos. Para esto se requiere un sistema de contabilidad y tesorería que registre exactamente los gastos y proporcione informes puntualmente; una cultura de gestión en todo el gobierno que utilice informes financieros periódicos presentados puntualmente para la

⁴ <http://www.treasury.gov.za>.

planificación y gestión de los gastos; y proyecciones realistas del presupuesto de ingresos para evitar “tensiones de tesorería” y recortes no previstos en la ejecución del presupuesto. Siempre que el presupuesto general sea realista, el requisito clave consistirá en asegurar que sea amplio y que se lo ejecute puntualmente, de modo que los fondos lleguen al ministerio u organismo que efectúa el gasto en el momento oportuno. Varios países, como la República Unida de Tanzania, han logrado enormes mejoras en la ejecución del presupuesto. Otros han encontrado que los progresos han sido más problemáticos, con frecuencia a raíz de interferencias políticas. El recurso frecuente a presupuestos suplementarios y ajustes similares dentro del año normalmente indican problemas en la ejecución del presupuesto.

La mejora de la gestión de las finanzas públicas es crítica para mejorar la credibilidad del presupuesto y la rendición de cuentas sobre los gastos. Después de la actividad de seguimiento de los gastos de los países pobres muy endeudados, el Banco Mundial, junto con otros asociados, inició una actividad para aprovechar la experiencia en la reforma de la gestión de las finanzas públicas. Numerosos factores influyen negativamente en los progresos de los países en cuanto a la gestión de las finanzas públicas, incluidos los siguientes.

- Secuencia inadecuada de las reformas, a causa de la presión de los donantes o de dificultades de los gobiernos para determinar la trayectoria de las reformas.
- Enfoques fragmentarios a las reformas y liderazgo limitado del gobierno.
- Instrumentos de diagnóstico duplicados y sobrecarga de los países con productos de diagnóstico y planes de acción.
- Seguimiento limitado de los progresos (haciendo demasiado hincapié en los insumos), que no promueve el aprovechamiento de la experiencia o la concentración en los resultados prácticos.
- Capacidad y fomento de la capacidad.
- Frecuente insistencia en reformas técnicas limitadas en lugar de cambios sistémicos.

Para aprovechar la experiencia de los éxitos y los fracasos, el Banco Mundial y sus asociados en el programa de gasto público y rendición de cuentas desarrollaron el “enfoque reforzado de la reforma de la gestión de las finanzas públicas”⁵. Los tres elementos básicos del enfoque comprenden:

- *Un programa impulsado por el país*: un programa de reforma de la gestión de las finanzas públicas dirigido por el país, que incorpore una estrategia de reforma, un plan de acción y la producción de resultados. Este es el elemento principal del enfoque, y comprende el desarrollo de una asociación efectiva entre el gobierno y los donantes para apoyar el liderazgo y el sentido de identificación del país. Por ejemplo, en la República Unida de Tanzania, el proceso de examen anual del gasto público dirigido por el gobierno está a cargo del grupo de trabajo mixto gobierno/donante/sociedad civil sobre el

⁵ Véase www.pefa.org. PEFA es una asociación entre el Banco Mundial, la Comisión Europea, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, la Secretaría de Estado de Asuntos Económicos de Suiza, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, el Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, el Fondo Monetario Internacional y la Alianza Estratégica con África.

examen del gasto público. Cada año, la labor de este grupo de trabajo incluye un examen del presupuesto y un análisis a fondo de políticas y cuestiones de gestión seleccionadas apoyado por los donantes. El gobierno transfirió la secretaría que apoya esta labor al Ministerio de Finanzas.

- *Un programa de apoyo coordinado:* un programa coordinado, integrado y plurianual de trabajos en materia de gestión de las finanzas públicas que apoye el programa de reforma del gobierno y esté en consonancia con él. Este programa surge de un diálogo entre el gobierno y los donantes, y comprende labor analítica y de asesoramiento, asistencia técnica, apoyo financiero y capacitación, todo adecuadamente escalonado en un marco temporal a mediano plazo. En Madagascar, el gobierno elaboró un plan de acción en el que consolidó las recomendaciones sobre reforma de la gestión de las finanzas públicas de diferentes diagnósticos (incluida la propia evaluación del gobierno; una evaluación de la capacidad de gestión financiera del país, del Banco Mundial; un diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país, del Banco Mundial; e informes de asistencia técnica del FMI). El Gobierno prevé que los donantes ajustarán sus programas de trabajo en función de este plan de acción.
- *Seguimiento de los resultados mediante un conjunto común de información.* El marco de referencia para la medición del desempeño del programa PEFA es un instrumento de seguimiento y evaluación objetivo y basado en indicadores que fue desarrollado para ofrecer un conjunto común de información sobre gestión de las finanzas públicas para el gobierno, los donantes y otros interesados directos en el plano nacional. El marco está centrado en los resultados de las reformas en términos de las mejoras reales introducidas en el funcionamiento de los sistemas, más que en las propias reformas.
- *Instrumentos para vigilar las mejoras.* Durante muchos años, el Banco Mundial ha apoyado la reforma de la gestión de las finanzas públicas mediante procesos de evaluación, como los exámenes del gasto público, las evaluaciones de la capacidad de gestión financiera del país y los diagnósticos de los procedimientos de adquisiciones del país. El proceso de evaluación de los países pobres muy endeudados, junto con la creciente función de apoyo del presupuesto, destaca la necesidad de un instrumento más sencillo que se pueda aplicar a la evaluación de los sistemas de gestión de las finanzas públicas. Esto dio lugar al establecimiento de una dependencia del programa PEFA, a la que se encargó el desarrollo de un marco de evaluación del desempeño⁶. PEFA utiliza 28 indicadores para evaluar sistemas de gestión de las finanzas públicas (y otros tres basados en indicadores de los donantes). El sistema de puntaje establecido es el más específico posible, de modo que poco importe cuál sea la entidad que realiza la evaluación.

4. Medición de los resultados y su incorporación en los procesos normativos

Generación de incentivos. Un sistema fuerte de planificación y presupuestación probablemente creará incentivos positivos para todos los interesados directos clave y:

⁶ Véase www.pefa.org.

- Alentará y recompensará la planificación racional y la asignación de los recursos en base a las necesidades;
- Proporcionará corrientes de información realista y oportuna a los entes normativos y a los responsables del seguimiento y la evaluación permanentes de los resultados;
- Creará incentivos para lograr la optimización de los recursos, mediante procesos de adquisiciones eficaces;
- Ayudará a administrar eficazmente los sistemas de asignación de personal y nómina de pagos del sector público, y
- Recompensará el buen desempeño y penalizará el desempeño deficiente, incluida la aplicación de sanciones efectivas para los que malversen fondos públicos.

La gestión y la presupuestación basadas en los resultados se pueden enfocar de diferentes formas. Se han desarrollado varios instrumentos para facilitar el proceso, incluido el uso de la presupuestación de base cero, la introducción de diversas formas de acuerdos sobre resultados, la introducción de un sistema de contrapesos y salvaguardias, y actividades generales para mejorar la transparencia. Una encuesta realizada en países de ingresos altos y medios seleccionados muestra las tendencias generales de la reforma presupuestaria (véase el Recuadro 1), algunas de las cuales probablemente darán a los presupuestos una mayor orientación hacia los resultados.

En la presupuestación y gestión basadas en los resultados participan muchos agentes. Para lograr enfoques eficaces basados en los resultados se necesita el apoyo de una amplia variedad de agentes, incluido el Gabinete, la comisión de administración pública (o su equivalente), y ministerios y otros departamentos que efectúan gastos. Por lo tanto, no pueden asignarse únicamente al personal técnico del Ministerio de Finanzas. Además, hace falta algún tiempo para que este programa intersectorial cobre impulso y los asociados en el desarrollo deben reconocer la necesidad de prestar un apoyo sostenido en esta esfera.

Recuadro 1: Estudio de las tendencias recientes en materia de reforma

Se han iniciado recientemente actividades para establecer parámetros para los sistemas de gestión de las finanzas públicas y examinar las tendencias en materia de reforma. El estudio McKinsey de 2003 de siete dimensiones de siete ministerios de finanzas nacionales (Australia, Brasil, los Estados Unidos, Malasia, el Reino Unido, Singapur y Tailandia) reveló una mayor orientación hacia los resultados en la gestión del presupuesto. En el estudio se determinó que:

- Todos habían tomado medidas para “habilitar” a los ministerios pertinentes y los gerentes profesionales
- Todos habían dedicado grandes esfuerzos al fortalecimiento de las auditorías externas
- Todos habían tomado medidas para abandonar la presupuestación por insumos y adoptar presupuestos de resultados o productos
- La mayoría había tomado medidas para mejorar la transparencia de los procesos y la información
- Seis habían realizado actividades importantes para separar la elaboración y la supervisión de las políticas de la puesta en práctica de las mismas.
- Todos habían tomado energías medidas para consolidar funciones similares, especialmente la gestión de la deuda y del efectivo
- La mayoría había tomado algunas medidas para establecer mayores contrapesos y salvaguardias en las funciones del Ministerio de Finanzas.

Fuente: “Transforming MOF: Organizational Recommendations and Implementation”, informe confidencial al Ministerio de Finanzas de Indonesia, 18 de junio de 2003.

Desarrollo de indicadores. El empleo de indicadores SMART (sigla en inglés de específicos, mensurables, alcanzables, pertinentes y con plazos determinados) está bien difundido. No obstante, en la práctica puede resultar difícil el establecimiento de indicadores de resultados e indicadores intermedios que vinculen los gastos a los resultados, aun dentro de un sólo ministerio. Muchos indicadores de alto nivel (como la reducción de la incidencia de la pobreza absoluta) abarcan más de un sector y crean problemas de atribución. Con frecuencia, no se dispone de datos de base fiables y amplios: las encuestas de los hogares se suelen realizar a intervalos de varios años, en lugar de anualmente, y las diferencias de diseño o ejecución impiden el análisis efectivo de los resultados. La información que puede incorporarse al proceso de establecimiento de políticas se basa también en instrumentos que vigilan la pobreza para evaluar el logro de resultados físicos. La mayoría de éstos no están vinculados a la información presupuestaria relativa a la ejecución financiera, por lo que es difícil vincular los desembolsos a los resultados en materia de servicios.

Vínculos con el proceso de adopción de decisiones. Una deficiencia clave del seguimiento de los resultados en los países en desarrollo es la falta de un vínculo con el proceso de adopción de decisiones⁷. Por consiguiente, es importante que la evaluación de los indicadores se realice en el momento oportuno del ejercicio económico. Normalmente, la evaluación debe realizarse bastante avanzado el ejercicio económico para asegurar la compilación y el análisis de las estadísticas del año anterior, pero lo suficientemente temprano para asegurar que pueda servir de base para el establecimiento de prioridades y el proceso de preparación del presupuesto para el año siguiente. Esto se produce normalmente entre el cuarto y el sexto mes del ejercicio económico. Para que se los pueda incorporar efectivamente en el ciclo de establecimiento de políticas, los indicadores deben ser selectivos y estar en consonancia con los procesos de adopción de decisiones.

⁷ Véase “Beyond the Numbers”, Bedi, T., Coudouel, A., Cox, M., Goldstein, M. y Thornton, N., Banco Mundial, 2006.

Conclusiones

En el presente documento se examinan cuestiones clave de la reforma presupuestaria y algunas de las experiencias resultantes. El aspecto fundamental de todas estas cuestiones es que los sistemas sólo se pueden fortalecer y utilizar eficazmente si hay en el país un genuino deseo de hacerlo. Uno de los principales retos del programa de reforma es abordar las cuestiones relativas a los incentivos subyacentes necesarios para crear presupuestos más previsibles y fiables, que estén más en consonancia con las prioridades nacionales. El apoyo externo puede ayudar, pero se requiere un consenso nacional para adaptar el proceso a cada país. La sesión de examen y, más tarde, las sesiones en grupos pequeños de la Mesa Redonda de Hanoi proporcionarán una oportunidad para compartir experiencias e identificar las prácticas óptimas y más apropiadas para seguir avanzando.

Puntos de debate que se proponen

Presupuestos y estructuras institucionales

¿Cuáles son las mejoras en las disposiciones institucionales que, a juicio de los gobiernos, pueden aportar los mayores beneficios y cómo pueden apoyar estas mejoras los asociados en el desarrollo? ¿De qué forma se puede crear un consenso de base amplia sobre la reforma presupuestaria?

Presupuestación plurianual

Hay un ámbito considerable para que los países compartan sus experiencias sobre la forma de elaborar un marco de gastos a mediano plazo. Qué medidas tienen posibilidades de éxito y cuáles deben evitarse. Quién debe asumir el liderazgo. En qué medida se trata de un proceso técnico y en qué medida de un proceso político. Cuál debe ser la función de los ministerios centrales, los ministerios sectoriales, la sociedad civil y los donantes.

Mejoramiento de la gestión de las finanzas públicas

Si se lo utiliza efectivamente, el enfoque del PEFA permite a los países efectuar el seguimiento de la gestión de las finanzas públicas a lo largo del tiempo y compararlo sobre una base regional. Cabe preguntarse si esto está sucediendo actualmente. ¿Creen los países que se lo aplica de manera positiva o que representa una vuelta al seguimiento de la gestión de las finanzas públicas impuesto desde afuera, con frecuencia vinculado a ciertas condiciones? ¿Cómo se puede aumentar al máximo el sentido de identificación con el proceso del PEFA a nivel nacional y vincularlo a los procesos y estrategias nacionales? Concretamente:

- ¿Pueden los países asumir el liderazgo en la coordinación de los donantes para lograr un desempeño más eficaz del sistema de gestión de las finanzas públicas, como se ha hecho en la República Unida de Tanzania, Uganda y Viet Nam?
- ¿Pueden los países elaborar su propia estrategia realista de reforma de la gestión de las finanzas públicas de manera que refleje sus necesidades de reforma inmediatas, como se ha hecho en Ghana y la República Unida de Tanzania?

- ¿Pueden los países aprovechar mejor todos los recursos nacionales, dentro y fuera de la esfera del gobierno, para crear sistemas de gestión de las finanzas públicas más eficaces y autónomos?

Obtención de buenos resultados

¿Cuáles son los principales desafíos que plantea el establecimiento de una presupuestación basada en los resultados? ¿Qué se considera una “buena práctica”?
¿Proporcionan los donantes apoyo adecuado en esta esfera?