



Banco Interamericano de Desarrollo

PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN AMERICA LATINA: ¿MODA BUROCRATICA O NUEVO PARADIGMA EN GESTION PUBLICA?

Mario Marcel

Gerente Sector Capacidad Institucional y Finanzas, Banco
Interamericano de Desarrollo

Seminario Internacional “Presupuesto por Resultados” Secretaría de Hacienda y
Crédito Público-BM-BID-OECD-DFID

Ciudad de México, 9-10 Junio, 2008



PRESUPUESTO Y RESULTADOS

- Presupuesto: mecanismo institucionalizado para aplicar recursos públicos al logro de ciertos fines de la acción del estado
- Desde la fuerte expansión de las funciones del estado a la prestación masiva de servicios públicos se ha buscado relacionar presupuesto y resultados
- Intención reflejada en diversas técnicas a través del tiempo: presupuesto por programas, presupuesto de base cero, gestión por objetivos
- Auge actual motivado por:
 - Crisis fiscales y límites a la expansión del financiamiento público
 - Modernidad y transición hacia sociedad postindustrial: sociedades y sistemas productivos más complejos
 - Globalización y desarrollo de mercados: soberanía del consumidor
 - Insatisfacción con técnicas presupuestarias tradicionales



DESARROLLOS METODOLOGICOS

- Instrumentos
 - Indicadores de desempeño
 - Marco lógico
 - Evaluación costo-beneficio
 - Evaluación de programas
 - Estudios de seguimiento de gastos
 - Revisión de gastos institucionales
- Aplicaciones
 - Información, transparencia
 - Programación sectorial
 - Diseño y priorización de programas, proyectos
 - Condicionamiento de recursos
 - Rendición de cuentas
 - Convenios de desempeño, contratos intragubernamentales
 - Programación estratégica y mejoramiento de gestión de organizaciones
 - Remuneración por desempeño



¿QUE ES PRESUPUESTO POR RESULTADOS?

- Sistema y procesos presupuestarios capaces de integrar consideraciones sobre resultados al proceso de toma de decisiones
- Por resultados no se entiende sólo impacto final de programas, sino aportes en toda la cadena de generación de valor público
- Presupuesto por resultados no significa condicionar mecánicamente las asignaciones de recursos; basta con tener una discusión presupuestaria que integra información sobre resultados



COMPONENTES DE PRESUPUESTO POR RESULTADOS

1. Información sobre desempeño
 - Condición necesaria para PPR
 - Organizada en sistemas de monitoreo y evaluación
2. Uso en proceso presupuestario
 - Proceso presupuestario como proceso de toma de decisiones
 - Orientación de decisiones depende de información que las alimenta
 - Etapas claves: programación, formulación, ejecución
3. Incentivos a gestores
 - Gestión la hacen las instituciones
 - Presupuesto como juego repetitivo, genera incentivos, aprendizaje
4. Entrega de competencias a gestores
 - Presupuesto como restricción financiera y condicionante operativo
 - Areas claves: caja, reasignaciones, traslados
 - Rendición de cuentas y confianza



SURGIMIENTO DE PPR EN PAISES DESARROLLADOS

- Respuesta a doble crisis:
 - Crisis del modelo burocrático
 - Crisis fiscal
- Ligado a Nueva Gerencia Pública:
 - Devolución de facultades a gestores
 - Ciudadanos como usuarios, clientes
 - Separación de funciones ejecutivas
 - Control de gestión y rendición de cuentas
- PPR puede considerarse parte de una corriente más amplia de gestión orientada a resultados
- PPR es concebido como una pieza necesaria para completar cadena autonomía-rendición de cuentas-asignación de recursos



BALANCE DE LA EXPERIENCIA EN PAISES DESARROLLADOS

- PPR ha desarrollado instrumental propio e intervenido en procesos fundamentales de programación, presupuestación, ejecución
- PPR involucra vinculación a toma de decisiones
- No existe modelo único PPR, modelos específicos tienden a adecuarse a institucionalidad y cultura organizacional de cada país
- Implantación de PPR supone cambios en comportamiento, para cambiar comportamientos se debe intervenir sobre procesos
- Logros de PPR están principalmente relacionados con cambios en cultura organizacional
- En todas las experiencias, PPR ha requerido proceso extenso de implantación



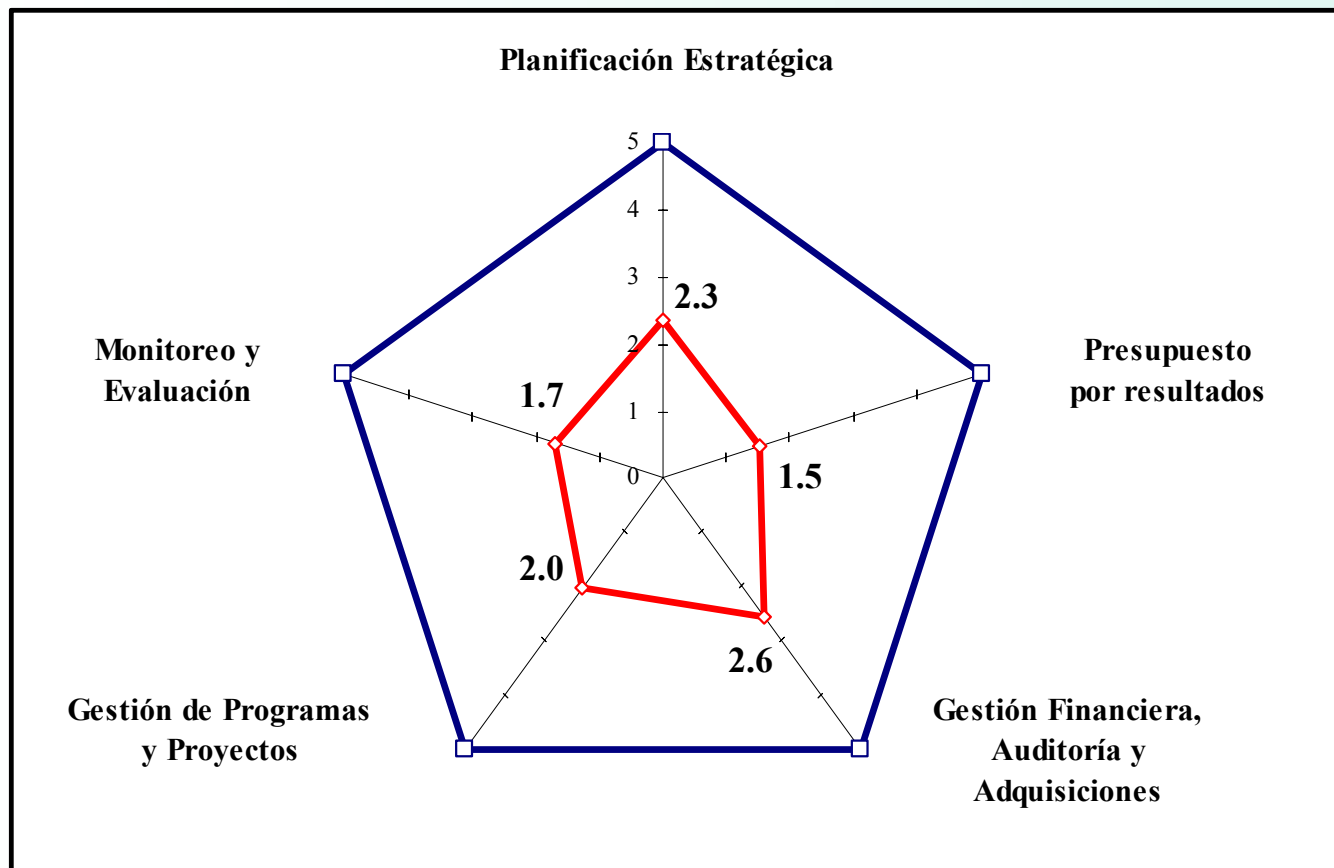
PPR EN AMERICA LATINA

- Motivado por búsqueda de mayor eficiencia en asignación y uso de recursos públicos limitados
- Procesos estructurados, incorporados a legislación (reformas a leyes de administración financiera, leyes de responsabilidad fiscal)
- Experiencia práctica concentrada en generación de indicadores
- En general no ha sido acompañado por ajustes en estructuras orgánicas, cambios en prácticas de gestión
- Promovido por organismos internacionales, lo vinculan a “development effectiveness”, facilitado por desarrollo tecnológico de sistemas de información
- Desarrollo aún incipiente, poca evidencia de resultados; desarrollo paralelo de monitoreo y evaluación ligado a planeación



REFORMA DE PROCESOS PRESUPUESTARIOS EN AMERICA LATINA

INDICE DE GESTION PUBLICA POR RESULTADOS EN
AMERICA LATINA





CONTRASTES EN DESARROLLO DE PPR: EL CONTEXTO

	PAISES DESARROLLADOS	AMERICA LATINA
Regimen político dominante	Parlamentario	Presidencial
Tradición administrativa	Burocrática	Patrimonialista
Tamaño del estado (Gasto público/PIB)	45%	22%
Dependencia de recursos naturales (participación en ingresos fiscales)	2%	15%
Incidencia de pobreza	7%	23%
Adultos mayores/población en edad de trabajar	36%	9%
Transparencia (lugar promedio en ranking internacional TI)	23	69



CONTRASTES EN USO DE INFORMACION SOBRE RESULTADOS

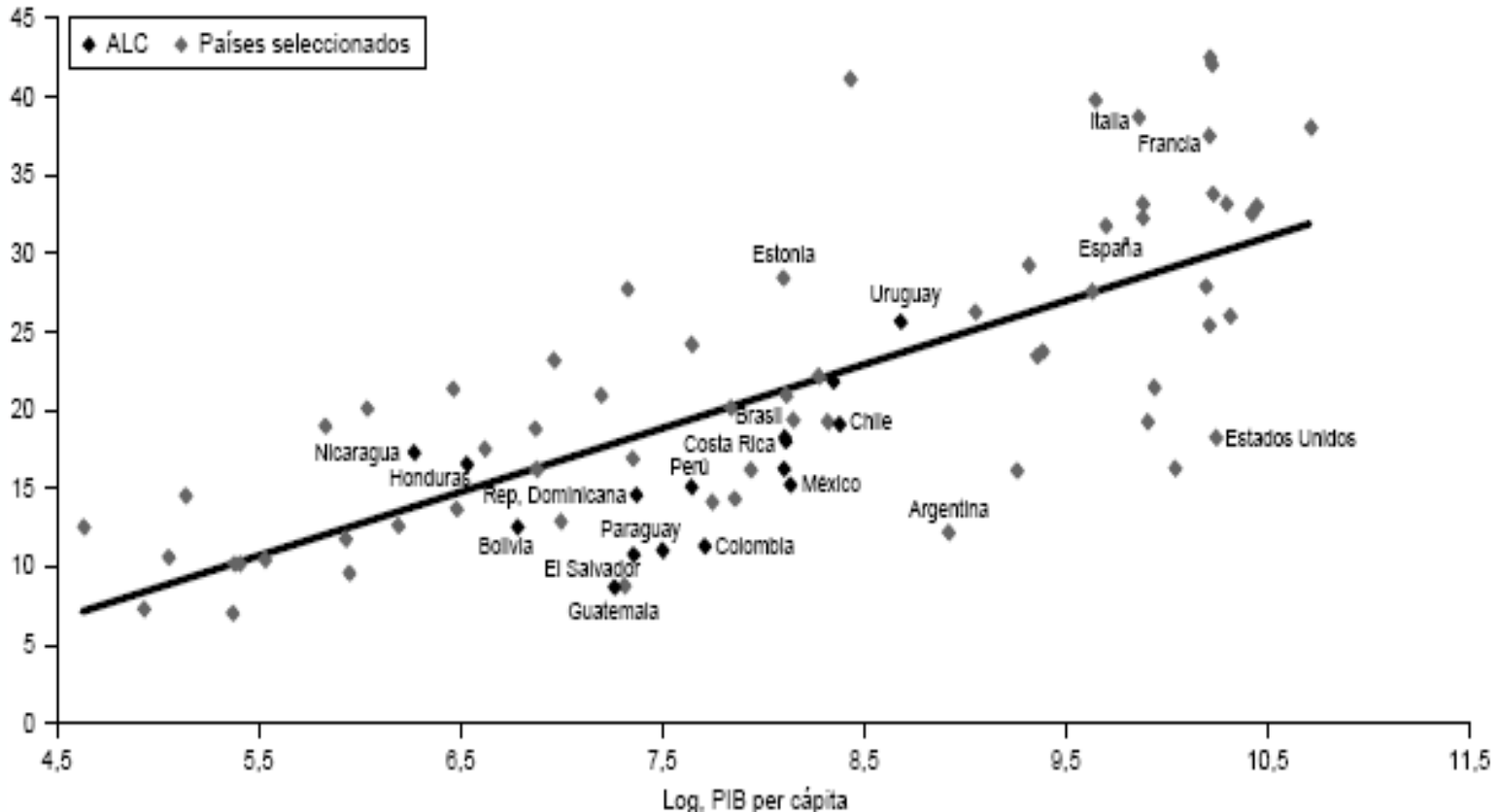




NECESIDADES VS RECURSOS

Total de ingreso fiscal en comparación con el ingreso per cápita

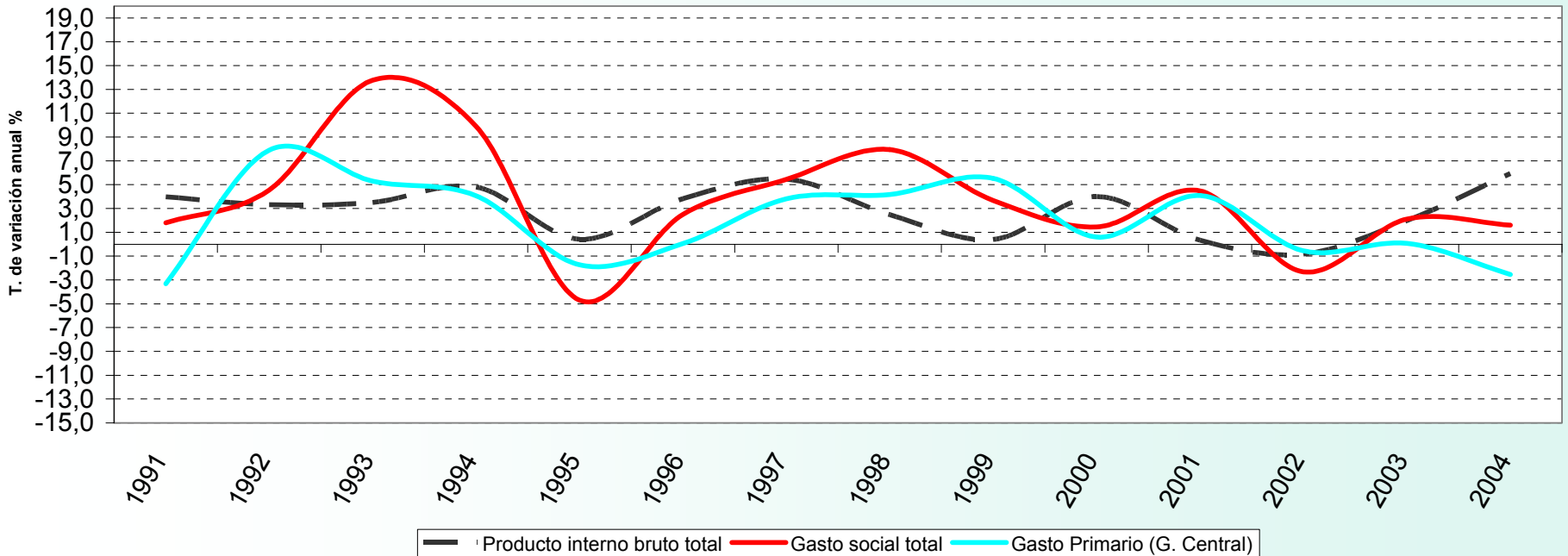
Ingreso fiscal total (% del PIB)



Fuente: Perry Guillermo, Arias Omar, entre otros autores Reducción de la pobreza y crecimiento: Círculos virtuosos y círculos viciosos, pp. 31. Banco Mundial, 2006

PRESUPUESTO Y FINANZAS PUBLICAS

Evolución del PIB, del Gasto Social y el Gasto Primario (Tasas de variación anual)

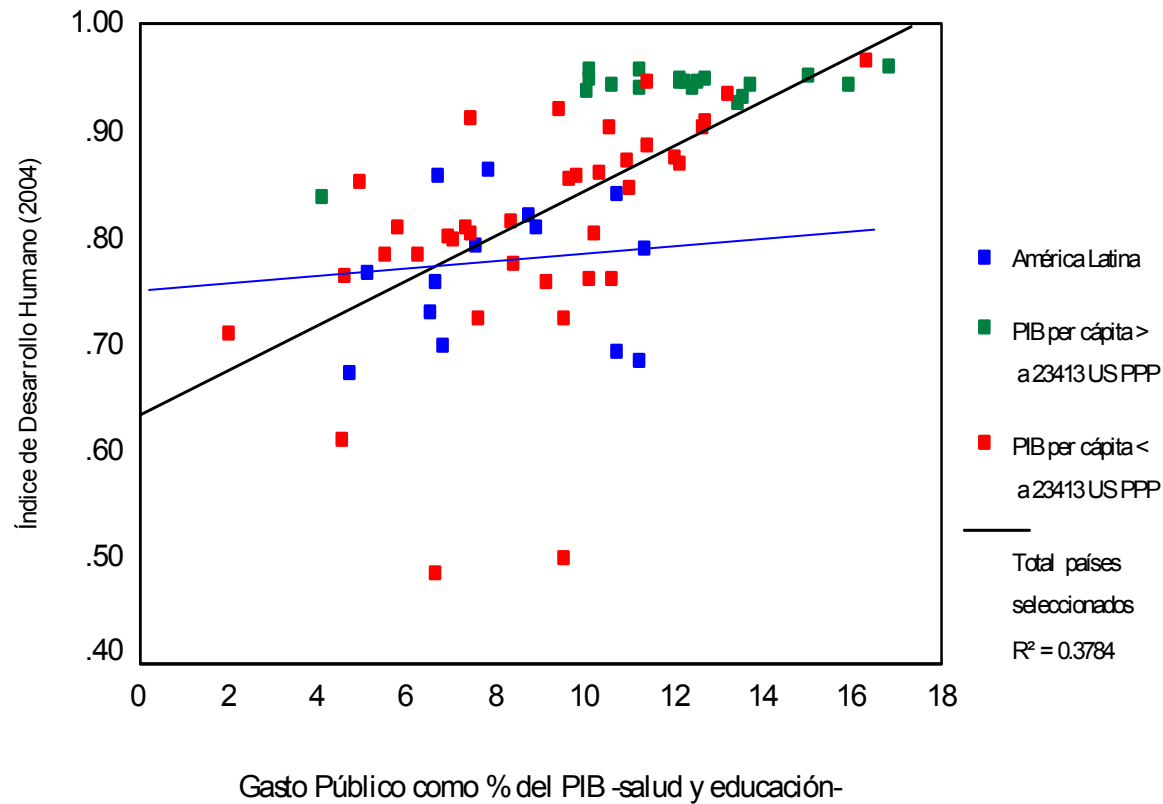




RECURSOS VS RESULTADOS

Índice de Desarrollo Humano y Gasto Público

como % del PIB (salud y educación)

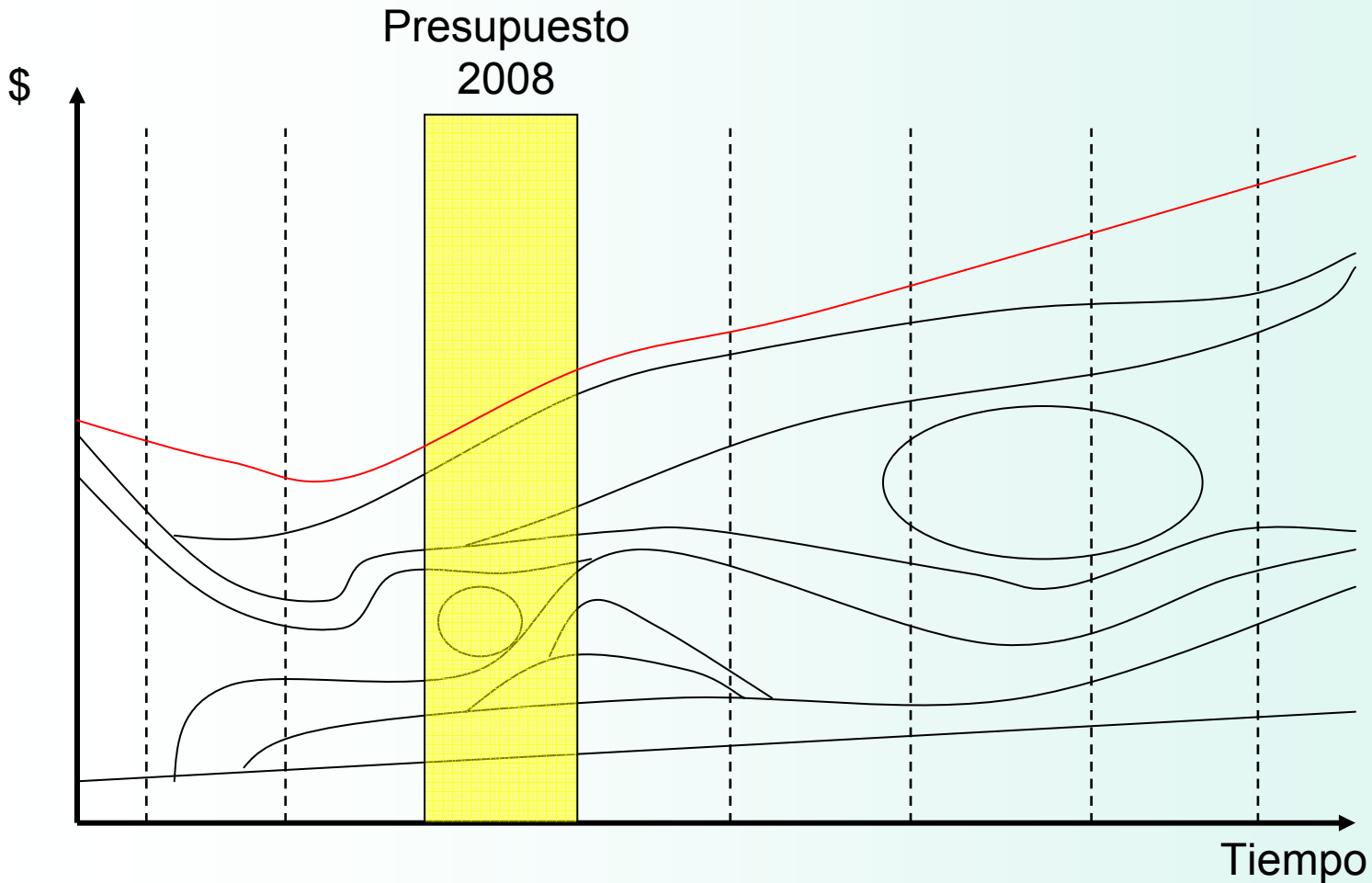


Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Informe de Desarrollo

Humano, 2005, PNUD



PRESUPUESTOS Y DECISIONES LEGISLATIVAS





HACIA UN CONCEPTO DE PPR RELEVANTE PARA AMERICA LATINA

1. Información sobre resultados

- La importancia de los programas y las inversiones hace necesario balancear la importancia de indicadores y evaluaciones en la estructuración de un SME
- La existencia de rigideces presupuestarias importantes y el peso de gastos mandados por legislación permanente hace necesario que SME se extienda a políticas, impuestos afectados, gastos tributarios
- Distinguir entre indicadores estratégicos y de gestión
- Diversificar metodologías de evaluación para asegurar oportunidad y pertinencia



HACIA UN CONCEPTO DE PPR RELEVANTE PARA AMERICA LATINA

2. Incorporación de información sobre resultados al proceso presupuestario
 - Debido a la brecha entre recursos y necesidades, el presupuesto ocupa un rol más central en el funcionamiento del estado
 - En muchos países la volatilidad presupuestaria puede ser una causa de debilidad en la gestión institucional. Importancia de un buen manejo macrofiscal
 - La mayor importancia de los programas sobre la prestación de servicios hace necesario asegurar un vínculo sólido entre planes y presupuesto
 - La existencia de instituciones informales y la importancia de las rutinas hace imprescindible entender e intervenir sobre el proceso presupuestario mismo
 - Rol de los ministerios y las instancias intermedias



HACIA UN CONCEPTO DE PPR RELEVANTE PARA AMERICA LATINA

3. Incentivos a gestores

- Incentivos económicos son sólo un componente (posiblemente la más compleja) de la estructura de incentivos que opera en el sector público. Previo a incentivos económicos debe considerarse otras formas de motivación, como el reconocimiento
- La información pública sobre resultados puede ser una poderosa fuente de incentivos en estados tradicionalmente cerrados a la ciudadanía
- Los incentivos económicos individuales son complejos de diseñar y de compleja eficacia, especialmente en estados preburocráticos. Incentivos colectivos pueden ser más funcionales a las instituciones públicas latinoamericanas
- Hay una tendencia a asignar roles fiscalizadores a los SME. Debe priorizarse un enfoque constructivo y usarse para generar confianza
- PPR puede ser un componente fundamental de pactos fiscales que busquen cerrar brechas de financiamiento público



HACIA UN CONCEPTO DE PPR RELEVANTE PARA AMERICA LATINA

4. Flexibilidad en gestión

- Las dificultades políticas para revertir decisiones hace necesario poner especial atención al proceso de programación, particularmente a la creación de programas, políticas, proyectos
- La necesidad de construir confianza sugiere reemplazar políticas generales de devolución de competencias por mecanismos selectivos, en que la flexibilidad forma parte del reconocimiento a una buena gestión
- Gran parte de los controles proviene de decisiones tomadas por la legislatura. Esta debe ser incorporada a los procesos de PPR en etapas tempranas de desarrollo del sistema



HACIA UN CONCEPTO DE PPR RELEVANTE PARA AMERICA LATINA

- Implementación reformas:
 - Consistencia interna y sostenibilidad
 - “Big bang” o gradualidad
 - Importancia de invertir en difundir conceptos, involucrar a actores
 - Necesidad de flexibilidad, capacidad de retroalimentación, persistencia
 - Prepararse para un largo viaje