

NOTAS TÉCNICAS Y MANUALES SOBRE
GESTIÓN FINANCIERA PÚBLICA

Un modelo básico de presupuestación por resultados

Marc Robinson y Duncan Last

Departamento de Finanzas Públicas

FOND O M O N E T A R I O I N T E R N A C I O N A L

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas

Un modelo básico de presupuestación por resultados

Preparado por Marc Robinson y Duncan Last

Autorizada su distribución por Carlo Cottarelli

Septiembre de 2009

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: Las opiniones expresadas en esta nota técnica son de los autores y no deben atribuirse al FMI, su Directorio Ejecutivo ni su gerencia.

Números de Clasificación JEL:	D61, D73, H61, H83
Palabras clave:	presupuestación por resultados, priorización del gasto, gestión por resultados, presupuesto por programas, revisión del gasto, clasificación por programas
Correo electrónico de los autores:	marc@pfmresults.com; dlast@imf.org

NOTAS TÉCNICAS Y MANUALES

Un modelo básico de presupuestación por resultados

Marc Robinson y Duncan Last

Esta nota técnica responde las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las características de un modelo básico de presupuesto por resultados?
- ¿Cómo deben enfocar los países de bajos ingresos la presupuestación por resultados?
- ¿Cuáles son las condiciones previas para iniciar el proceso?
- ¿Qué tipos de presupuestación por resultados deben evitar los países de bajos ingresos?

I. Objetivos de la Nota*

El objetivo primordial de esta nota técnica es formular un modelo básico para la presupuestación por resultados que sea apto para las siguientes dos categorías de países:

- Países interesados en adoptar un sistema de presupuestación por resultados con un mínimo de complejidad y bajos costos implícitos.
- Países con recursos y capacidad limitados, incluidos los países de bajos ingresos.

En esta nota se destacan **las condiciones previas necesarias para toda transición a un sistema de presupuestación por resultados**, reconociendo que tal sistema, aun en su versión más básica, no debe ser considerado para países que tengan serios problemas en sus sistemas de gestión financiera pública y de gobernabilidad.

Existen modelos de presupuestación por resultados más complejos que otros. En esta nota se los describe y se explica brevemente por qué pueden ser inadecuados para muchos países.

II. ¿Qué es la presupuestación por resultados?

La presupuestación por resultados tiene por objeto mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público estableciendo un vínculo entre el financiamiento de las entidades del sector público, y su desempeño, utilizando sistemáticamente la información sobre resultados. Existen varios modelos de presupuesto por resultados que utilizan diferentes mecanismos para relacionar el financiamiento con los resultados. Algunos presentan características muy sofisticadas, que exigen el

*Anteriormente se publicó una versión preliminar de esta nota como parte de una serie de notas técnicas en el blog del FMI de Gestión de Finanzas Públicas (<http://blog-pfm.imf.org>).

Marc Robinson fue Economista Senior en el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional; Duncan Last es Economista Senior en el Departamento de Finanzas Públicas.

En este documento no se analizan ni la secuencia ni los planes de implementación de la presupuestación por resultados.

apoyo de sistemas de gestión pública igualmente sofisticado (véase más adelante), mientras que otros se centran más en los aspectos básicos.

La presupuestación por resultados no debe verse como una iniciativa aislada. Más bien, debe considerarse como parte de un conjunto de reformas más amplias a menudo conocido como “gestión por resultados” que tiene por objeto enfocar la gestión pública más en los resultados concretos obtenidos que en los procesos internos. Los proyectos de reformas más amplias incluyen reformas de la administración pública con miras a mejorar la motivación y los incentivos de los funcionarios públicos; reorganizaciones para mejorar la focalización de la prestación de servicios y su coordinación (por ejemplo, creando organismos y reduciendo el número de ministerios); y cambios institucionales y en el ámbito de la supervisión para reforzar la obligación de rendir cuentas al público sobre resultados. Es necesario tomar medidas en estos frentes y otros aspectos relacionados, para mejorar sustancialmente la eficiencia y eficacia del gasto público.

III. El modelo

En su forma más elemental, la presupuestación por resultados pretende garantizar que, al elaborar el presupuesto del gobierno, las personas encargadas de tomar las decisiones clave tengan en cuenta sistemáticamente los resultados a los que apunta el gasto. Esto es lo que a veces se conoce como “presupuestación basada en información sobre resultados”.

Los requisitos esenciales de esta forma elemental de presupuestación por resultados son los siguientes:

- **Información sobre los objetivos y resultados del gasto del gobierno,** recogida en indicadores clave de desempeño y en una forma simple de evaluación de los programas.
- **Un proceso de elaboración del presupuesto que facilite el uso de esta información para la toma de decisiones sobre el financiamiento del presupuesto,** incluidos procesos simples de revisión del gasto y decisiones presupuestarias de los ministerios ejecutores del gasto.

También es importante clasificar el gasto en el presupuesto por programas. Un presupuesto por programas, en que el gasto se clasifica en grupos de servicios similares con objetivos similares, ayuda a las autoridades a comparar los costos y las ventajas de las opciones de gasto.

La consideración sistemática de los resultados en el proceso de elaboración del presupuesto puede ayudar en los siguientes aspectos:

- **Mejorar la priorización del gasto** (la capacidad para asignar recursos limitados a fines que resulten más rentables).
- **Alentar a los ministerios ejecutores a gastar más eficiente y eficazmente,** haciendo que tomen conciencia de que los resultados que logren determinarán el nivel de financiamiento que reciban, y reduciendo o simplificando los controles que dificultan el buen desempeño.

Si, por ejemplo, ciertos programas del gobierno no están produciendo los resultados previstos, o los producen a un costo demasiado alto, se puede alertar a las autoridades al respecto durante el proceso de elaboración del presupuesto, para que consideren la posibilidad de eliminar, reducir o reestructurar el programa.

En su forma básica, un presupuesto por resultados también puede mejorar la disciplina fiscal global. Una mejor priorización del gasto también supone una mayor capacidad para crear “espacio fiscal” para nuevas iniciativas de gasto sin generar un aumento correspondiente del gasto agregado. También facilita la consolidación fiscal, cuando es necesaria, porque ayuda al gobierno a focalizar los recortes de gasto en los programas menos eficaces, o en los que revisten menos importancia desde el punto de vista social. Y en la medida en que la presupuestación por resultados mejore la eficiencia de los servicios públicos (y la gestión por resultados en general), le permite al gobierno “hacer más con menos recursos” y ayuda a contener la presión alcista a largo plazo sobre el gasto público agregado.

La presupuestación por resultados encaja de forma natural con la formulación de un marco presupuestario a mediano plazo, aunque éste no debe considerarse un prerrequisito de aquélla. Al igual que la presupuestación por resultados, un marco presupuestario a mediano plazo tiene por objeto mejorar la priorización del gasto (aunque la presupuestación por resultados se centra mucho en gestionar la eficiencia y eficacia del gasto público). La manera ideal de mejorar la formulación de la política de gasto, es explotar al máximo la información sobre los resultados y considerar el impacto de las decisiones de gasto en los costos a mediano plazo.

IV. Información sobre objetivos y resultados

La información sistemática sobre la eficiencia y la eficacia del gasto público es la herramienta fundamental de un presupuesto por resultados, y de la gestión por resultados en términos más generales. Solo si se dispone de información fiable y oportuna sobre los resultados de las acciones del gobierno, será posible tomar decisiones presupuestarias basadas en el desempeño. Por lo tanto, la presupuestación por resultados básica tan sólo puede tener éxito si a cada organismo ejecutor del gasto se le exige lo siguiente:

- Definir explícitamente los resultados que pretenden lograr los servicios (productos) que se brindan a la comunidad.
- Proporcionar al Ministerio de Hacienda y a las autoridades políticas pertinentes indicadores clave de desempeño, durante el proceso de elaboración del presupuesto, para medir la eficacia y eficiencia de sus servicios.

El mayor desafío cuando se desarrolla un modelo básico de presupuesto por resultados es mantener la información sobre los resultados en forma simple, asequible y utilizable. Muy a menudo, quienes empiezan a utilizar la presupuestación por resultados, incluidos los países de bajos ingresos, se proponen desarrollar sistemas sofisticados de información sobre resultados en lapsos reducidos de tiempo (un año o dos). No se dan cuenta de que esa información es costosa y requiere

recursos humanos cualificados, que pueden no estar inmediatamente disponibles o que pueden tener un costo prohibitivo. Cabe recordar que el desarrollo de sistemas similares en los países de la OCDE llevó decenas de años.

El realismo y el reconocimiento de las limitaciones financieras y de recursos humanos hacen pensar que los países primero deben tratar de elaborar unos pocos indicadores clave de desempeño para cada ministerio, y posteriormente para cada programa.

La evaluación es importante incluso en el modelo básico, ya que los indicadores por sí solos no suelen ser suficientes para juzgar el desempeño de los programas. Sin embargo, hay que evitar destinar demasiados recursos a actividades de “seguimiento y evaluación” basadas en metodologías de evaluación complejas. En un modelo básico de presupuesto por resultados, la atención podría centrarse (al menos inicialmente) en evaluaciones documentales.¹

V. El uso de la información sobre resultados en los procesos presupuestarios

La disponibilidad de información adecuada sobre el desempeño es una condición necesaria pero no suficiente para el éxito de un presupuesto por resultados. La información tiene que usarse en el proceso de elaboración del presupuesto. Hay varios ejemplos de países que han realizado esfuerzos considerables para recopilar la información necesaria —estableciendo también una clasificación por programas en el presupuesto—, pero que no han utilizado la información de manera significativa en las decisiones presupuestarias.

La experiencia indica que, para que la presupuestación por resultados funcione, es necesario que el proceso presupuestario incluya formalmente una revisión de las prioridades de gasto y de los resultados de los programas. Estos procedimientos tienen que diseñarse para que se aproveche al máximo la información disponible sobre el desempeño (los resultados) de los programas. La forma exacta en que se lleven a cabo estos procedimientos debe ser específica para cada país, dependiendo en parte de factores nacionales, como las características de los sistemas políticos y administrativos. Sin embargo, cabe citar algunos componentes comunes:

- Una “etapa estratégica” al comienzo del ciclo presupuestario, que comprenda un análisis preliminar de las prioridades generales de gasto del gobierno.
- Un proceso de revisión del gasto “aunque sea muy simple” que sirva para comprobar la idoneidad y eficacia de los programas vigentes y que pueda hacer uso de la información sobre los resultados para determinar qué programas pueden ser reducidos, o incluso eliminados, y cuáles podrían ampliarse.

¹Los componentes principales consisten en un análisis de: i) la importancia del objetivo del programa (¿el programa ofrece algo que es realmente importante para la sociedad y que concuerda con las prioridades de política declaradas por el gobierno?); ii) la información disponible sobre los resultados revela el grado de eficacia y eficiencia con que se logran los objetivos; y iii) la lógica del programa, es decir, que la estrategia para lograr el objetivo es razonable, y que existe suficiente coordinación entre las diferentes partes (sobre todo en el contexto de la descentralización), teniendo en cuenta la experiencia de otros países y la teoría pertinente.

- Un proceso sistemático para analizar todas las nuevas propuestas de gasto.
- El requisito de que todas las propuestas presupuestarias de los ministerios ejecutores del gasto estén respaldadas con información sobre la eficacia y la eficiencia del gasto que realizan.

Los procesos de revisión del gasto merecen una atención especial. Sin una revisión sistemática del gasto es mucho más difícil crear espacio fiscal para nuevas prioridades. Y es precisamente en la evaluación de los programas de gasto existentes donde la información sobre resultados adquiere máxima utilidad.

La presupuestación por resultados no requiere necesariamente procesos formales de planificación nacional. La planificación sectorial a mediano plazo, en particular en los sectores de servicios, como salud, educación, infraestructuras y actividades económicas puede proporcionar información esencial sobre resultados a los ministerios ejecutores. No obstante, para garantizar una sinergia eficaz entre los planes sectoriales y los presupuestos basados en resultados, el proceso de planificación tendrá que integrarse plenamente en el ciclo presupuestario. Los procesos de planificación a nivel nacional también son un medio útil para coordinar y ordenar los planes sectoriales de acuerdo con las prioridades nacionales clave, como el crecimiento económico y la reducción de la pobreza; pero dichos planes tienen que ser simples y adaptables, y estar totalmente integrados en la “etapa estratégica” del ciclo presupuestario antes mencionada.

Si el proceso de planificación está separado institucionalmente del proceso presupuestario, es posible que el método de presupuestación por resultados no cumpla con su cometido. En algunos países, las comisiones de planificación y los ministerios formulan grandes planes a cinco o diez años con el fin de orientar el gasto público. Muchos de estos países enfrentan dificultades crónicas para garantizar que las prioridades identificadas en el proceso de planificación se reflejen en la asignación de recursos en el presupuesto anual. En estos países hay quienes ven en la presupuestación por resultados la solución a este problema, ya que piensan que al mejorar la planificación utilizando información más precisa sobre los resultados se logrará que se respete más el plan durante la formulación del presupuesto. Sin embargo, si las autoridades no toman en serio las prioridades establecidas en el plan, es posible que surja un conflicto entre los objetivos de la planificación y los de la presupuestación, y la consecuencia sería el debilitamiento de la priorización de las políticas del gobierno.

VI. Un presupuesto por programas

En un presupuesto por programas el gasto se clasifica por tipos de servicios y objetivos, en vez de por tipo de insumos (salarios, suministros, equipos, etc.) como en un presupuesto tradicional. Esta es una herramienta muy eficaz de la presupuestación por resultados, ya que indica cuánto dinero se está destinando al logro de determinados resultados para la comunidad. Así, las autoridades presupuestarias pueden evaluar las ventajas y la eficiencia de los programas en relación con sus costos.

Por lo tanto, la presupuestación por programas es un componente de la presupuestación por resultados que es muy recomendable para los países que disponen de los recursos y la

capacidad para aplicarla. Incluso para los países que aún no están en condiciones de adoptar un presupuesto por programas, los dos componentes descritos anteriormente mejor información sobre los resultados y procesos que aprovechen esa información pueden de todas maneras aportar importantes ventajas.

Un presupuesto por programas requiere generar y presentar públicamente información básica sobre los resultados y los costos de cada programa, incluyendo:

- Los objetivos del programa y su vinculación con las prioridades nacionales y sectoriales.
- Los “productos” clave de los servicios que presta el programa.
- La forma en que el programa pretende alcanzar sus objetivos (actividades, proyectos, etc.).
- Indicadores clave de desempeño y resultados de evaluaciones de cada programa.
- Costos de los programas.

En la presupuestación por programas, el proceso de elaboración del presupuesto debe basarse en programas. Es decir, los organismos deben presentar y justificar sus presupuestos en función de programas, con información de sus costos y resultados. Además, la información sobre los resultados de los programas debe presentarse al poder legislativo y al público en la documentación presupuestaria.

Por lo general, la presupuestación por programas también implica la asignación legal de fondos en el presupuesto en función de programas.²

La clasificación por programas es una tarea compleja que requiere un cuidadoso diseño y coordinación. Los principios generales de la clasificación por programas³ no se analizan a fondo en esta nota. No obstante, cabe destacar ciertos puntos fundamentales:

- **Los programas deben estar vinculados directamente, y en la mayor medida posible, a resultados y productos.**
- **La clasificación por programas debe abarcar la totalidad del gasto del gobierno.** Muchos países de bajos ingresos han adoptado clasificaciones por programas que excluyen componentes importantes del gasto, como los costos de las remuneraciones de los empleados públicos (costos de administración) o el gasto de capital. Al omitir rubros de tanta importancia, los programas no ofrecen una base fiable para tomar decisiones sobre prioridades de gasto.
- **Un presupuesto por programas exige que se efectúen mejoras en el sistema contable que permitan registrar el gasto de manera continua por programa** (y también conforme a las clasificaciones económicas y administrativas establecidas).

²Sin embargo, en algunos países el presupuesto se elabora por programas, pero el parlamento asigna los fondos en el presupuesto de cada organismo de manera agregada. Esta es, en definitiva, una cuestión de distribución de las facultades presupuestarias entre el Ejecutivo y el Legislativo. Si, como es lo habitual, la autoridad final sobre la asignación de fondos públicos reside en el poder legislativo, la asignación de fondos debe realizarse por programas.

³M. Robinson y H. van Eden, “Program Classification” (clasificación por programas) en M. Robinson ed. (2007), Performance Budgeting: Linking Funding and Results, Palgrave Macmillan, Basingstoke (en lo sucesivo Performance Budgeting).

Un modelo básico de presupuestación por resultados no requiere una clasificación “perfecta” del gasto por programas. Hay dos aspectos de especial importancia:

- **Cabe usar programas “administrativos” dentro de los ministerios ejecutores del gasto para agrupar los costos de los servicios auxiliares (por ejemplo, recursos humanos y gestión financiera) y los gastos administrativos generales**, es decir, lo que los contadores denominan costos “indirectos”. La práctica óptima sería evitar estos programas, ya que se basan en procesos internos y no en resultados para la comunidad. Idealmente, estos costos se distribuirían como gastos administrativos entre los diferentes programas de servicios. Sin embargo, para evitar el uso de programas administrativos se necesitan sistemas sólidos de contabilidad gerencial que permitan asignar los costos indirectos a los “productos” de los ministerios con una exactitud aceptable. Esos sistemas de contabilidad no existen en muchos países (especialmente en los de bajos ingresos), y su desarrollo no suele considerarse una prioridad debido a su costo.
- **Las estimaciones de los costos de los programas no requieren una contabilidad o un presupuesto en base devengada.** La contabilidad en base devengada es una tarea compleja, tanto por el personal calificado como por los costos financieros de los sistemas necesarios para su desarrollo y, es posible que no sea adecuada para muchos países. La presupuestación en base al devengado es aún más complicada. Es cierto que la base devengado ofrece información más exacta sobre los costos de los programas. Sin embargo, la información sobre los costos de los programas generada por un sistema de presupuestación de base “caja” en la mayoría de los casos es suficientemente fiable para facilitar mejoras considerables en las decisiones de política presupuestaria (en la elaboración del presupuesto).⁴

VII. Flexibilidad en la Gestión

La adopción de un sistema de presupuestación por resultados requerirá, en circunstancias ideales, un mayor grado de flexibilidad para los ministerios que ejecutan el gasto y para los gestores de los programas, quienes previsiblemente estarán más obligados a rendir cuentas de sus resultados.⁵ Concretamente, la presupuestación por resultados exige lo siguiente:

- **Mayor flexibilidad en los insumos:** A los gerentes de los programas se les debe dar más flexibilidad para seleccionar la combinación de insumos que permita la prestación de servicios más eficiente. Esto supone reducir un gran número de limitaciones impuestas al gasto en la clasificación económica (“partidas específicas”) en la presupuestación tradicional. Sin embargo,

⁴Véase M. Robinson, sección “Cost Information” (información sobre costos) en Performance Budgeting. En particular, cabe señalar que si bien es cierto que la información en base caja no tiene en cuenta los costos relacionados con la utilización del capital social—que en un sistema de base devengado se mide mediante la depreciación—también es cierto que gran parte de ese costo es un costo irrecuperable que no incide en la toma de decisiones a corto plazo sobre el nivel de financiamiento de los programas.

⁵En principio sería posible adoptar un sistema de presupuesto por resultados en un entorno muy centralizado en el que todas las decisiones de asignación de recursos son tomadas centralizadamente por el Ministerio de Hacienda o la Presidencia. Sin embargo, dado que en la ejecución del presupuesto participan inevitablemente los ministerios técnicos, los cuales pueden no compartir las prioridades definidas centralizadamente, es poco probable que se logre mejorar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos presupuestarios, que es el objetivo primordial de un presupuesto por resultados.

en el caso de los países de bajos ingresos, la reducción de los controles sobre los insumos en general no debe tener el mismo alcance que en algunos de los países de la OCDE. Por ejemplo, a menudo será conveniente mantener límites específicos sobre partidas de gasto que son particularmente susceptibles a corrupción o abuso (entretenimiento, consultoría, viáticos, etc). En la medida en que los regímenes del servicio civil para los empleados públicos sigan siendo rígidos —en el sentido de que una vez contratados no pueden ser despedidos—, quizá sea conveniente mantener no solo controles específicos sobre los costos salariales, sino también límites cuantitativos sobre los niveles de empleo en los ministerios. Y al igual que en la mayoría de los países desarrollados, deben mantenerse controles específicos sobre los gastos de capital y los pagos de transferencias.

- **Flexibilidad de los procesos administrativos:** Para mejorar la priorización del gasto es esencial que los gobiernos tengan la capacidad para reducir el número de funcionarios en programas de baja prioridad o ineficaces. No obstante, en muchos países los gobiernos no están en condiciones de reasignar personal de acuerdo con la evolución de las necesidades. Por lo tanto, la flexibilización del empleo público es un factor importante para el éxito de la presupuestación por resultados y la gestión por resultados en términos más generales. Sin embargo, el grado y el ritmo adecuados de reforma del empleo público variarán según el país, dependiendo, entre otros factores, de la calidad de gobierno. Además, en muchos países de bajos ingresos esa reforma implicará importantes esfuerzos de reciclaje y fortalecimiento de las capacidades.

VIII. Grado de preparación para la adopción de una presupuestación por resultados

La presupuestación por resultados es una iniciativa que, como ya se señaló, no es recomendable para todos los países. La decisión de adoptar un sistema de este tipo en un país determinado debe basarse en un análisis profundo de las condiciones de gobernabilidad, el estado de los sistemas básicos de gestión financiera pública (GFP) y los recursos humanos y financieros disponibles.

No cabe esperar que mejoras técnicas como la presupuestación por resultados sirvan para incrementar la eficiencia y eficacia del gasto público en países con gobernabilidad muy deficiente. Por ejemplo si las autoridades políticas y burocráticas son muy corruptas, buscan el enriquecimiento y tienen poco interés en mejorar el desempeño del sector público, la presupuestación por resultados y otras iniciativas de “gestión por resultados” serán un desperdicio de recursos.

También hay varios prerrequisitos relacionados con la GFP que deben cumplirse antes de considerar cualquier iniciativa de “segunda generación,” como la presupuestación por resultados. Los más importantes son los siguientes:

- **La existencia de una sólida gestión de política macrofiscal,** de manera que los presupuestos de los ministerios no enfrenten una incertidumbre excesiva sobre el financiamiento que recibirán durante el año presupuestario; y

- **La capacidad para exigir que el presupuesto se ejecute conforme a lo programado.** Para esto hay que respetar las reglas y los procedimientos presupuestarios y contar con la capacidad para aplicarlos (y verificarlos) durante la ejecución. También se precisan buenos procedimientos de contabilidad y auditoría.

El principal prerrequisito institucional es una dotación de personal capacitado adecuada para obtener la información que requiere un sistema de presupuestación por resultados. En esta nota se presenta, de manera muy deliberada, una versión “abreviada” de un sistema de presupuestación por resultados que requiere un conjunto reducido de información sobre resultados. Sin embargo, incluso la formulación de ese conjunto reducido de información sobre resultados es compleja, y no tiene sentido que los países de bajos ingresos con serias limitaciones de capacidad inicien la adopción, aunque sea del sistema más sencillo de presupuestación por resultados, hasta que se hayan subsanado dichas limitaciones.

IX. Formas “avanzadas” de presupuestación por resultados

Varios mecanismos “avanzados” de presupuestación por resultados que han sido adoptados por algunos países de la OCDE no se incluyen en el modelo básico que se presenta en esta nota, y deben tratarse con mucha precaución por los países de bajos ingresos y muchos otros países. Dichos mecanismos incluyen:

- **Metas de desempeño vinculadas al presupuesto:** En este método de presupuestación por resultados se fijan objetivos de desempeño para todos los ministerios ejecutores como parte del proceso presupuestario. El mejor ejemplo de este método es el sistema de “Acuerdos de Servicio Público” (Public Service Agreements) del Reino Unido.⁶ Este sistema es difícil de aplicar en los países de bajos ingresos porque requiere:
 - Un sistema de medición de resultados (desempeño) bien desarrollado.
 - Una base sólida de información sobre la relación entre los niveles de financiamiento y los resultados previstos para cada ministerio.⁷

Aunque la fijación generalizada de metas no sería conveniente en el caso de los países de bajos ingresos, la fijación de metas selectivas puede ser muy útil (por ejemplo, metas para los índices de vacunación o de alfabetización).

- **Elaboración de calificaciones resumidas de resultados (desempeño) de los programas para utilizarlas en el proceso de preparación del presupuesto.** El ejemplo más avanzado de este sistema es la Herramienta de Evaluación de Programas de Estados Unidos (Program Assessment Rating Tool), en la cual los resultados de todos y cada uno de los programas federales de Estados Unidos es calificado (como “eficaz”, “moderadamente eficaz”, “adecuado”, “ineficaz”

⁶Véase P. Smith, “Performance Budgeting in England: Public Service Agreements”, (en Performance Budgeting).

⁷En ausencia de esto, las metas tenderán a ser arbitrarias. Establecer metas arbitrarias tiende a ser peor que no tener meta alguna, ya que las metas demasiado ambiciosas desmotivan, y las metas poco ambiciosas pueden ser una excusa para mantener un pobre desempeño.

o “no se observan resultados”) por un período de cinco años. Este sistema parece funcionar muy bien en Estados Unidos, pero solo porque las calificaciones resumidas de los resultados (desempeño) de los programas se derivan de un conjunto sólido de indicadores de desempeño y evaluaciones de programas. Son poco los países que tienen, o que podrían desarrollar a corto o mediano plazo, un sistema de información de resultados con la solidez necesaria para que este método funcione.

- **Sistemas comprador-proveedor:** Este método considera a los ministerios ejecutores del gasto como empresas comerciales a las que el gobierno les paga “precios” por los servicios que prestan a la comunidad. El problema de este método es que:
 - No ha tenido buenos resultados cuando se aplica a todos los niveles del gobierno, incluso en los países de la OCDE, y ha tenido éxito tan solo cuando ha sido aplicado de forma selectiva para financiar sectores específicos o instituciones específicas (por ejemplo, hospitales);⁸ y
 - Es sumamente exigente en cuanto a la información de resultados y costos.

Una técnica de presupuestación por resultados que puede ser útil si se aplica selectivamente en ciertos sectores en los países de bajos ingresos, es el uso de información sobre el costo unitario de los productos (o, con menor frecuencia, de los resultados alcanzados) en la planificación del presupuesto o, en términos más generales, en el financiamiento basado en fórmulas.⁹ Pero para recopilar y mantener datos sobre costos unitarios se necesitan conocimientos especializados y capacidad adicional, que en muchos países de bajos ingresos podrían no estar justificados, o ser factibles.

Componentes de un modelo simplificado de presupuestación por resultados	Características avanzadas que deben tratarse con gran precaución
Una etapa estratégica de establecimiento de prioridades al inicio del ciclo presupuestario	Objetivos de desempeño vinculados al presupuesto
Un proceso de revisión del gasto	Calificaciones resumidas de los resultados (desempeño) de los programas
Examen sistemático de las nuevas propuestas de gasto	Sistemas “comprador-proveedor”
Información sobre eficiencia y eficacia para apoyar las propuestas presupuestarias	
Adopción de la estructura de presupuesto por programas	
Mayor flexibilidad de gestión	

⁸Los sistemas comprador-proveedor (Purchaser-Provider) han dado muy buenos resultados en el sector hospitalario en muchos países, como sistemas de financiamiento de los denominados “grupos relacionados por diagnóstico”. Véase M. Robinson, “Purchaser-Provider Systems” (en Performance Budgeting).

⁹Véase P. Smith, sección “Formula Funding and Performance Budgeting” (en Performance Budgeting).

X. Conclusión

Se ha sugerido que la presupuestación por resultados es completamente desaconsejable para una amplia gama de países, incluidos todos, o la mayoría de países de bajos ingresos. Esta nota considera que tal opinión es muy simplista. En algunos países de bajos ingresos se podría implementar un modelo “simplificado” de presupuestación por resultados para que el proceso de elaboración del presupuesto esté basado en la información sobre el desempeño y aporte beneficios significativos al desarrollo de esos países. Sin embargo, esto solo se debe intentar en países que hayan implantado políticas macro-fiscales sólidas, los sistemas y procedimientos de GFP garanticen la ejecución de los presupuestos según lo planificado, los sistemas de información proporcionen datos presupuestarios oportunos y fiables, y exista la capacidad necesaria para llevar a cabo análisis mas exhaustivos, que la presupuestación por resultados requiere. Por último, los países con serios problemas de gobernabilidad probablemente no se beneficiarán mucho de la presupuestación por resultados.

APÉNDICE I. Estudios de caso

Entre los estudios de caso útiles para evaluación se encuentran los siguientes cuatro países, que han implementado o están implementando la presupuestación por resultados:

Caso 1: Malí

En Malí, la iniciativa para desarrollar un sistema de presupuestación por programas surgió de la Asamblea Nacional, que en 1995 instó al gobierno a “adoptar un sistema de presupuestación y una presentación del presupuesto que permitan no solo verificar y evaluar la compatibilidad y coherencia de las propuestas presupuestarias con los programas o planes nacionales existentes, sino también seguir el avance del gobierno en general, y de los ministerios sectoriales en particular, en el logro de los objetivos fijados por esos programas y planes.” El Ministerio de Hacienda inició de forma gradual la implementación de la presupuestación por programas en unos pocos ministerios en 1997, ampliándola a todos los ministerios unos pocos años más tarde. Los presupuestos por programas resultantes se envían al parlamento, pero en un anexo separado del presupuesto principal. Los programas están identificados en cada ministerio y alineados con los diversos cometidos asignados a los mismos dentro del gobierno. Aparte del respaldo del parlamento a este proceso de mejora del presupuesto en Malí, se contó con el liderazgo del director de presupuesto y posteriormente Ministro de Hacienda, quien se preocupó de fomentar la capacitación técnica dentro del ministerio para poner en marcha el nuevo sistema. Aunque, el sistema de presupuestación por programas en Malí ha seguido una trayectoria clásica, tiene todavía que convertirse en la base del presupuesto aprobado, lo cual hasta la fecha ha limitado su utilidad como herramienta de gestión presupuestaria.

Caso 2: Etiopía

En Etiopía, la presión para introducir una estructura por programas en el presupuesto provino del Primer Ministro, quien estaba interesado en evaluar el desempeño de los ministerios, particularmente en el contexto de reformas de la administración pública, tales como la planificación y gestión estratégicas y la mejora en la prestación de servicios. En Etiopía, las reformas de la administración

pública no estuvieron acompañadas de una mejora adecuada del proceso presupuestario, es decir, los ministerios experimentaron cambios importantes sin las mejoras correspondientes en la forma en que se preparaban y ejecutaban sus presupuestos. En 2005, el Ministerio de Hacienda, a petición del primer ministro, inició la adopción de un sistema de presupuestación por programas de manera experimental en tres ministerios. Este número ha ido creciendo paulatinamente desde entonces. El diseño de los programas se basa en los trabajos ya realizados de elaboración de los planes estratégicos de los ministerios, con el fin de alinear la asignación de recursos con los nuevos objetivos que están siendo implantados en esos planes. El principal líder en el Ministerio de Hacienda ha sido el ministro, aunque la iniciativa de cambio surgió del Primer Ministro. Hasta ahora la participación del parlamento ha sido solo limitada. El desarrollo de la presupuestación por programas en Etiopía aún está en su etapa inicial.

Caso 3: Sudáfrica

Sudáfrica no es un país de bajos ingresos pero la adopción de un sistema de presupuestación por programas en ese país representa un caso de estudio interesante. La iniciativa para mejorar el sistema presupuestario surgió a finales de los años noventa a raíz de las reformas democráticas más amplias. La iniciativa se ha integrado plenamente con la adopción de un Marco de Gasto a Mediano Plazo (MGMP), y ha estado acompañada de cambios en el área de auditoría con la adopción de la auditoría de resultados (desempeño). El presupuesto ahora se presenta íntegramente por programas, con descripciones, objetivos, productos e indicadores esperados, además de estimaciones financieras. El sistema presupuestario se ha implementado a nivel central y regional, y se considera una de las mejores implementaciones de la presupuestación por programas.

Caso 4: Eslovenia

Este caso de estudio, aunque tampoco corresponde a un país de bajos ingresos, ilustra los pros y contras del sistema gradual versus en una sola etapa (“big bang”) al introducir la presupuestación por programas. Un aspecto que surge con una iniciativa de este tipo es cómo proceder en el período de transición entre la etapa experimental y la adopción plena en todos los ministerios, y en particular cómo reflejar el nuevo enfoque en la documentación presupuestaria. Eslovenia es un caso en que la estrategia en una sola etapa dió resultado, pero por una convergencia de circunstancias afortunadas que lo hicieron posible: la adhesión inminente a la Unión Europea (UE), el liderazgo del ministro y del director de presupuesto, y el apoyo del asesor residente del FMI. Como resultado, después de tan solo un año del proyecto experimental, el ministro decidió establecer una estructura por programas para todo el gobierno y reflejarla en la documentación presupuestaria, evitando así cualquier problema de cómo proceder en la etapa de transición. Sin embargo, la desventaja es que algunos aspectos del nuevo enfoque aún no se han asimilado completamente en los ministerios sectoriales, sobre todo en aquéllos que consideraron esto como una tarea “impuesta” (“top-down”). Las circunstancias que permitieron el enfoque en una sola etapa por lo general no se repiten, particularmente en los países de bajos ingresos.

TNM/09/01

Fondo Monetario Internacional
Departamento de Finanzas Públicas

700 19th Street NW
Washington, DC 20431
Estados Unidos
Tel: 1-202-623-8554
Fax: 1-202-623-6073