

Finanzas públicas y presupuesto

Fortalecimiento institucional de la
Dirección General de Presupuesto (DGB)
y modernización de la gestión
presupuestaria en Haití

Alberto Arenas de Mesa
Coordinador



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

Finanzas públicas y presupuesto

Fortalecimiento institucional de la Dirección General de Presupuesto (DGB) y modernización de la gestión presupuestaria en Haití

Alberto Arenas de Mesa
Coordinador



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue coordinado y editado por Alberto Arenas de Mesa, Asesor Regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Participaron en la revisión y redacción final del documento, así como en el desarrollo de todo el proyecto, Jean-Baptiste Carpentier y Fidel Miranda. En la elaboración de insumos sustantivos e informes y en el proceso de formación que era parte del proyecto colaboraron Paula Benavides, Teresa Ferrada, Héctor Oyarce y Andrea Palma. En el procesamiento estadístico participó Elisa Araneda. El apoyo administrativo y logístico estuvo a cargo de Nancy Rivas.

El documento se elaboró en el marco del convenio suscrito entre la CEPAL y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de la República de Haití, que tiene como propósito el fortalecimiento institucional de la Dirección General de Presupuesto (DGB) de ese Ministerio.

Este proyecto contó con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El BID fue fundamental en la logística para el desarrollo de las misiones en Haití. En especial se destacó la colaboración de los Representantes del BID en Haití, Koldo Echebarría y Felipe Gómez-Acebo, y sus equipos técnicos, en particular, Catherine Alexis y Rafael Julia.

La Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas de Haití fue fundamental para alcanzar los resultados del proyecto. El trabajo del equipo de la CEPAL contó con el decidido apoyo del Director General de Presupuesto, Jean Michel Silin, así como de su equipo directivo y técnico, en especial de Marc-Kenley Mogene e Yves Jean-Gilles.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2019/34
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-00352

Esta publicación debe citarse como: A. Arenas de Mesa, (Coord.) "Finanzas públicas y presupuesto: fortalecimiento institucional de la Dirección General de Presupuesto (DGB) y modernización de la gestión presupuestaria en Haití", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/34), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	9
I. Finanzas públicas	13
Introducción	13
A. Evolución de los agregados macroeconómicos en Haití	14
1. Crecimiento económico	14
2. Inflación y política monetaria	17
3. Sector externo	19
4. Desafíos.....	21
B. Política fiscal en Haití.....	22
1. Balance fiscal y deuda.....	24
2. Ingresos públicos y carga tributaria	27
3. Gasto público.....	32
4. Resumen de la situación fiscal	39
C. Análisis del proyecto de Ley de Finanzas 2017-2018.....	40
1. Supuestos macroeconómicos para la elaboración de la Ley de Finanzas	40
2. Balance global: 2016-2017 y 2017-2018.....	43
3. Evolución del gasto público: 2016-2017 y 2017-2018	43
D. Proyecciones financieras agregadas del presupuesto	50
1. Programación plurianual del presupuesto en Haití	50
2. El marco presupuestario de mediano plazo.....	51
3. Reglas fiscales y Leyes de responsabilidad fiscal.....	52
4. Proyección financiera agregada del presupuesto: el caso de Chile.....	53
5. Marco macroeconómico para Haití: 2018-2022.....	56

E.	Modernización de la gestión presupuestaria en Haití: nuevos programas presupuestarios	57
1.	Marco teórico.....	57
2.	Modernización de la etapa de formulación: implementación de programas presupuestarios.....	60
3.	Desafíos de la modernización de la gestión presupuestaria: piloto de programas presupuestarios	64
F.	Fortalecimiento de la institucionalidad presupuestaria en Haití.....	66
1.	Creación de sectores presupuestarios en la DGB.....	66
2.	Ejemplos de la estructura orgánica (institucionalidad) presupuestaria en América Latina	68
G.	Comentarios finales.....	72
	Bibliografía.....	73
II.	Control de gestión presupuestaria.....	75
	Introducción.....	75
A.	Sistema de evaluación y control de gestión.....	76
1.	Avanzando en un presupuesto orientado a resultados	76
2.	Evaluación y control de gestión. Definiciones conceptuales básicas.....	77
3.	Instrumentos disponibles.....	77
4.	Utilización de la información del sistema de evaluación y control de gestión en el ciclo presupuestario	79
5.	Algunos casos de la experiencia internacional.....	80
6.	Propuestas para un sistema de evaluación y control de gestión.....	83
7.	Evaluación de la ejecución presupuestaria	86
B.	Marco metodológico de indicadores.....	87
1.	Indicadores de desempeño: definición y ejemplos	87
2.	Indicadores de desempeño presupuestario.....	89
3.	Indicadores de desempeño (gestión).....	90
C.	Propuesta de indicadores de desempeño para los nuevos programas presupuestarios en Haití	100
1.	Indicadores de desempeño: nuevos programas presupuestarios.....	100
2.	Propuesta de indicadores de desempeño presupuestario.....	101
3.	Propuesta de indicadores de desempeño	101
D.	Comentarios finales.....	106
	Bibliografía.....	108
	Anexos.....	109
	Anexo 1	110
	Anexo 2	134

Cuadros

Cuadro 1	América Latina (19 países): resultado global, 2007-2018	25
Cuadro 2	Haití: resultado global, 2009-2018	25
Cuadro 3	Haití y América Latina (19 países): ingresos públicos totales, 2007-2018	28
Cuadro 4	Haití, América Latina y países seleccionados: carga tributaria, 2007-2018	31
Cuadro 5	Haití, América Latina y países seleccionados: gasto público, 2007-2018	33
Cuadro 6	Haití: síntesis de los resultados de proyecciones de crecimiento del escenario voluntarista, 2014-2022	42
Cuadro 7	Haití: balance global, 2016-2017 y 2017-2018	43
Cuadro 8	Haití: presupuesto público según clasificación económica, 2016-2017 y 2017-2018	44
Cuadro 9	Haití: gasto público según clasificación funcional nacional, 2016-2017 y 2017-2018	46
Cuadro 10	Haití: clasificación administrativa del presupuesto, 2016-2017 y 2017-2018	48
Cuadro 11	Haití: variación absoluta del gasto público entre 2016-2017 y 2017-2018	49
Cuadro 12	Haití: marco macroeconómico, escenario base y voluntarista, 2018-2022	56
Cuadro 13	Estadísticas versus indicadores de desempeño	88
Cuadro 14	Indicadores de desempeño presupuestario	90
Cuadro 15	Indicadores de eficacia	92
Cuadro 16	Indicadores de eficiencia	93
Cuadro 17	Indicadores de calidad de servicio	95
Cuadro 18	Indicadores de proceso	96
Cuadro 19	Indicadores de producto	97
Cuadro 20	Indicadores de resultado intermedio	98
Cuadro 21	Déficit, carencia o necesidad e impacto esperado	99
Cuadro 22	Indicadores de resultado final	100
Cuadro 23	Propuesta de indicadores de desempeño presupuestario	101
Cuadro 24	Propuesta de indicadores de desempeño Ministerio de Salud Pública y Población	102
Cuadro 25	Propuesta de indicadores de desempeño Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional	104
Cuadro A1	Haití: balance global, octubre 2017 - septiembre 2018	112
Cuadro A2	Haití: ejecución presupuestaria, octubre 2017 - septiembre 2018	113
Cuadro A3	Haití: ejecución presupuestaria según clasificación económica, octubre 2017 - septiembre 2018	114
Cuadro A4	Haití: variación real del gasto según la clasificación económica, octubre 2017 - septiembre 2018	115
Cuadro A5	Haití: ejecución presupuestaria por Ministerio, octubre 2017 - septiembre 2018	116
Cuadro A6	Haití: ministerios con mayor gasto corriente presupuestario, octubre 2017 - septiembre 2018	117
Cuadro A7	Haití: ministerios con mayor gasto de capital presupuestario, octubre 2017 - septiembre 2018	118
Cuadro A8	Haití: ingresos públicos desagregados y tasa de ejecución de ingresos, octubre 2017 - septiembre 2018	119

Cuadro A9	Haití: balance global y ejecución presupuestaria, octubre 2017 - septiembre 2018.....	120
Cuadro A10	Haití: balance global, primer trimestre 2017-2018.....	121
Cuadro A11	Haití: ejecución presupuestaria, primer trimestre 2017-2018.....	122
Cuadro A12	Haití: ejecución presupuestaria según clasificación económica, diciembre 2017	124
Cuadro A13	Haití: ejecución presupuestaria según clasificación económica, primer trimestre 2017-2018	125
Cuadro A14	Haití: ejecución presupuestaria según Ministerios, primer trimestre 2017-2018	126
Cuadro A15	Haití: ejecución presupuestaria del gasto corriente según Ministerios, primer trimestre 2017-2018	127
Cuadro A16	Haití: ejecución presupuestaria del gasto de capital total según Ministerios, primer trimestre 2017-2018	127
Cuadro A17	Haití: ejecución de los ingresos públicos, primer trimestre de 2017-2018	128
Cuadro A18	Haití: gasto total comparado según fuentes disponibles de información, ejercicio fiscal 2017-2018.....	131
Cuadro A19	Haití: fuentes de financiamiento de la inversión pública, ejercicio fiscal 2017-2018.....	132
Cuadro A20	Ejemplos de indicadores según ámbitos de desempeño.....	137
Cuadro A21	Ejemplos de indicadores según dimensiones del desempeño	138
Cuadro A22	Indicadores de desempeño presupuestario.....	139
Cuadro A23	Ejemplos de fórmulas de cálculo	143
Cuadro A24	Ejemplos de variables según tipo	145
Cuadro A25	Relación entre objetivos, factores críticos y numerador del indicador	146
Cuadro A26	Ejemplo de objetivo con múltiples variables de resultado o factores críticos.....	146
Cuadro A27	Base de comparación e indicadores de desempeño	148
Cuadro A28	Tipos y ejemplos de bases de comparación	149
Cuadro A29	Ejemplo de relación entre indicadores y frecuencia de medición.....	150
Cuadro A30	Ejemplos de unidades de medida	151
Cuadro A31	Consultas médicas de especialidad resueltas por telemedicina - Servicio de Salud, 2012-2017	154
Cuadro A32	Relación entre unidades de medida y tipo de fórmula.....	155
Cuadro A33	Redacción del nombre a partir de la fórmula del indicador.....	157
Cuadro A34	Redacción de riesgos y supuestos.....	165

Gráficos

Gráfico 1	Haití: evolución del PIB, 2013-2018.....	15
Gráfico 2	Haití: evolución de la demanda, 2013-2018.....	16
Gráfico 3	Haití: índice de inflación y tasas de interés del Banco Central, 2013-2018.....	18
Gráfico 4	Haití: crédito interior neto y tasas de inflación, 2013-2018.....	18
Gráfico 5	Haití: evolución de los intercambios en bienes y servicios, 2013-2018, en millones de dólares	20

Gráfico 6	Haití: evolución de los intercambios en bienes y servicios, 2013-2018, en porcentajes del PIB	20
Gráfico 7	Haití: evolución de las cuentas exteriores, 2013-2017	21
Gráfico 8	Haití y América Latina y el Caribe: PIB per cápita, 2000-2018.....	23
Gráfico 9	Haití y América Latina (19 países): deuda pública bruta, 2005-2018.....	26
Gráfico 10	América Latina (19 países): variación de la deuda pública bruta total, 2010-2018	27
Gráfico 11	Haití y América Latina (19 países): ingresos tributarios, 2005-2018.....	28
Gráfico 12	América Latina (19 países): variación de la carga tributaria, entre 2010 y 2018.....	29
Gráfico 13	Haití: ingresos públicos y tributarios, 2005-2018.....	30
Gráfico 14	Haití y América Latina (19 países): gasto público, 2006-2018.....	33
Gráfico 15	Haití: crecimiento nominal y real del gasto público, 2014-2018	34
Gráfico 16	Haití: gasto corriente y gasto de capital, 2010-2018.....	35
Gráfico 17	Haití: composición del gasto público, 2014-2018	36
Gráfico 18	Haití: ejecución presupuestaria, 2013-2018.....	36
Gráfico 19	Haití: ejecución presupuestaria mensual, 2016-2017	37
Gráfico 20	Haití: ejecución presupuestaria mensual, 2017-2018	38
Gráfico 21	Haití: ejecución del presupuesto de la inversión pública, 2014-2018	38
Gráfico 22	Haití: presupuesto según clasificación económica, 2016-2017 y 2017-2018	45
Gráfico 23	Haití: participación sectorial del presupuesto destinado a la inversión, 2017-2018	49
Gráfico A1	Haití: ejecución presupuestaria, diciembre 2016 y diciembre 2017	123
Gráfico A2	Haití: ejecución presupuestaria, primer trimestre 2016-2017 y 2017-2018	123
Gráfico A3	Haití: ejecución de los ingresos públicos, diciembre 2014-2017.....	129
Gráfico A4	Haití: ejecución los ingresos públicos totales, primer trimestre 2014-2017	129

Diagramas

Diagrama 1	Ciclo presupuestario y el sistema de evaluación y control de gestión	58
Diagrama 2	Haití: esquema para la formulación de los programas presupuestarios por Ministerio	63
Diagrama 3	Argentina: organigrama de la Oficina Nacional de Presupuesto.....	69
Diagrama 4	Chile: organigrama de la Dirección de Presupuestos	70
Diagrama 5	Costa Rica: organigrama de la Dirección General de Presupuesto Nacional	71
Diagrama A1	Definiendo el nombre del indicador.....	156
Diagrama A2	Línea base y ciclos del programa.....	161
Diagrama A3	Indicador, meta y línea base.....	164

Introducción

El presente documento se ha elaborado en el marco del convenio suscrito entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Ministerio de Economía y Finanzas de la República de Haití (MEF), que tiene como propósito el “Fortalecimiento Institucional de la Dirección General de Presupuesto (DGB) del Ministerio de Economía y Finanzas de Haití (MEF)”. Dicho convenio originalmente se estableció con una duración de 12 meses, experimentado una extensión de 6 meses, mediante adendum, que incorporó un producto adicional solicitado por el MEF. Por este motivo, las actividades se extendieron hasta junio de 2019.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha jugado un rol central en el origen e implementación del proyecto. El BID apoyó la identificación de los contenidos del convenio con el MEF, otorgó el financiamiento para la ejecución de las actividades y fue fundamental en la logística necesaria para el desarrollo de las misiones que el equipo de CEPAL llevó a cabo en Haití.

Los trabajos acordados y realizados cubren tres áreas: i) Seguimiento y control del ciclo presupuestario, con un foco puesto en las etapas de elaboración y ejecución del presupuesto; ii) Producción de información de desempeño en el marco de un presupuesto orientado a resultados, y iii) Tendencias y planificación presupuestarias en el sector Educación, el que representa la primera fuente de gasto público en Haití.

Tal como lo establece el Convenio CEPAL-MEF y su adendum, el equipo de la CEPAL desarrolló seis productos entre abril de 2018 y junio de 2019: i) Informe de Finanzas Públicas cuyos contenidos incluyen una descripción del marco macroeconómico y macro-fiscal del proyecto de Ley de Finanzas Públicas 2018-2019, así como un análisis del presupuesto propiamente tal; ii) Informe de Control de Gestión Presupuestaria, que entrega un marco conceptual y metodológico para la construcción de indicadores de desempeño en el marco de un presupuesto orientado a resultados; iii) Informe sobre el sector Educación en Haití, contemplando un análisis de sus

tendencias presupuestarias recientes, un análisis de la experiencia de Chile y la aplicación en Haití de planes de retiro voluntario para profesores; iv) Tres manuales conteniendo la metodología de los productos antes mencionados para que los profesionales de la DGB los puedan desarrollar de manera autónoma; v) Un taller de capacitación, llevado a cabo en la sede de la CEPAL en Santiago Chile, en el que profesionales de la DGB reforzaron sus capacidades en elaboración presupuestaria, control de gestión y evaluación de desempeño, y vi) Un Informe de Ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal 2017-2018 de Haití.

Es importante señalar que la asistencia técnica otorgada por el equipo de la CEPAL a la DGB del MEF de Haití, recoge la solicitud expresada por esta última en términos de concentrar los esfuerzos del trabajo en el apoyo al proceso de modernización del presupuesto público en que se encuentra empeñado el MEF y, en especial, la DGB. En particular, se solicitó apoyar a la experiencia piloto que tiene por objeto la elaboración de nuevos programas presupuestarios acompañados de indicadores de desempeño en dos ministerios para el presupuesto 2018-2019: i) Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP) y, ii) Ministerio de Salud Pública y Población (MSPP).

El presente documento expone algunos de los contenidos elaborados por el equipo de la CEPAL que le permiten a la DGB contar con un conjunto de materiales para apoyar las acciones de fortalecimiento de la gestión del presupuesto en el corto y mediano plazo. El documento se estructura en dos capítulos, además de la presente introducción: i) Finanzas Públicas; y ii) Control de Gestión Presupuestaria. Adicionalmente, incorpora el Anexo 1, con el Informe de Ejecución Presupuestaria de Haití, y el Anexo 2, con un Manual para la Elaboración de Indicadores de Desempeño.

En el Capítulo I: Finanzas Públicas: i) se presenta la evolución de los principales agregados macroeconómicos en Haití entre 2013 y 2018; ii) se realiza un análisis de la política fiscal en Haití y un análisis presupuestario comparado con los resultados observados en América Latina; iii) se describe y analiza el proyecto de Ley de Finanzas 2017-2018; iv) se expone un marco teórico y normativo para la realización de las proyecciones financieras agregadas del presupuesto; v) se presenta un marco metodológico para, a partir del esfuerzo que está realizando la DGB en materia de formulación de Nuevos Programas Presupuestarios, avanzar en la modernización de la gestión presupuestaria con el objetivo de construir las bases de un presupuesto orientado a resultados, y finalmente vi) se plantean diferentes alternativas y se describen ejemplos de la experiencia internacional para avanzar en un fortalecimiento de la institucionalidad presupuestaria en Haití.

En el Capítulo II: Control de Gestión Presupuestaria, se presenta el marco metodológico que respalda la formulación de indicadores de desempeño para los nuevos programas presupuestarios. En este contexto: i) se presentan antecedentes de un presupuesto orientado a resultados, describiéndose los elementos básicos que conforman un sistema de Evaluación y Control de Gestión en el ámbito público e incorporando brevemente la experiencia internacional en materia de implementación de este tipo de sistemas; ii) se presentan definiciones básicas y ejemplos de indicadores, junto con las distintas tipologías de indicadores actualmente en uso en los sectores públicos de la OCDE y de algunos países de América Latina; iii) se presenta una propuesta de indicadores de desempeño presupuestario y de indicadores de desempeño (gestión) para los programas presupuestarios de los dos ministerios considerados en la experiencia piloto, y iv) se proponen los elementos básicos a considerar para implementar un sistema de Evaluación y Control de Gestión en Haití.

En el Anexo 1: Informe de Ejecución Presupuestaria de Haití, Ejercicio Fiscal 2017-2018, se presenta un ejercicio de análisis del avance de la ejecución del presupuesto, que constituye una herramienta clave para la toma de decisiones a lo largo del ciclo presupuestario y, en especial, en la etapa de elaboración del presupuesto. El Informe contiene: i) un informe de ejecución presupuestaria anual, a partir de los datos del ejercicio fiscal 2017-2018, y ii) un informe de ejecución presupuestaria mensual, a partir de la información de diciembre de 2017, que también analiza los resultados de ejecución del primer trimestre del ejercicio fiscal (octubre a diciembre 2017).

En el Anexo 2: Manual de Indicadores de Desempeño, se presenta un instrumento práctico, útil y amigable, que coloca énfasis en aspectos metodológicos y pedagógicos, con la finalidad de permitir un aprendizaje en la construcción de indicadores de desempeño para ser utilizados como un instrumento de la gestión a lo largo de todo el ciclo presupuestario. El manual incorpora dos grandes secciones: i) elementos metodológicos y teóricos a considerar en la formulación de indicadores, y ii) construcción de indicadores de desempeño, que expone el conjunto de pasos y requerimientos que permiten asegurar la coherencia y pertinencia para la identificación y construcción y seguimiento de indicadores.

A partir de los resultados alcanzados en el desarrollo del proyecto, es posible destacar los siguientes aspectos centrales. En primer lugar, una cuestión transversal al proceso de modernización de la gestión presupuestaria en Haití es la necesidad de fortalecimiento de la institucionalidad de la DGB. Un aspecto fundamental para el desarrollo de dicha institucionalidad es la **creación de sectores presupuestarios al interior de la estructura organizacional de la DGB**.

Está en el centro del qué hacer de las entidades responsables del presupuesto la relación de contraparte que establecen con todas las entidades públicas a lo largo del ciclo presupuestario, teniendo gran importancia la forma en que se organizan y las facultades que tienen para llevar a cabo esta función. En este contexto, la constitución de sectores presupuestarios, especializados en las distintas áreas de la administración del Estado, resulta ser una acción de modernización primordial para la gestión de presupuesto en Haití. La existencia de una estructura de sectores presupuestarios permite contar con un conocimiento profundo respecto de un conjunto de aspectos claves para cada área de gasto: i) políticas, planes y programas sectoriales; ii) capacidades institucionales para la elaboración del presupuesto; iii) capacidades institucionales para la ejecución de presupuesto, y iv) el desempeño de los sectores, entre otros. Este conocimiento permite mejorar sustantivamente la toma de decisiones sobre la gestión del presupuesto, en particular, la asignación de recursos, la ejecución presupuestaria, la consecución misma de los objetivos de política, así como la disposición de apoyo y fortalecimiento que requieren los sectores en distintos niveles (del diseño de política hasta la ejecución de programas).

Para el fortalecimiento de la DGB también se requiere que esta sea capaz de generar informes relacionados con el presupuesto y el ciclo presupuestario a efectos de permitir avanzar en transparencia fiscal y eficiencia presupuestaria. Estos informes presupuestarios podrían constituirse en anexos al proyecto de ley de presupuestos de cada año. **Dos de estos informes son: i) Informe de Finanzas Públicas, y ii) Informe de Ejecución Presupuestaria.**

El Informe de Finanzas Públicas es un documento que acompaña la presentación de la Ley de Presupuestos de cada año, como un elemento de apoyo al debate presupuestario. Sus contenidos básicos normalmente son: i) un marco macroeconómico del período presupuestario pasado (año anterior) y de los principales resultados de las finanzas públicas; ii) un marco

macroeconómico del próximo período presupuestario y el rol de la política fiscal; iii) prioridades del presupuesto: estructura del gasto, principales políticas sectoriales, inversión pública, y iv) proyecciones financieras para los próximos 2 o 3 años. El Capítulo I del presente documento representa una guía metodológica, de contenidos y estructura, que puede servir de base para la elaboración de un Informe de Finanzas Públicas en Haití.

Por otro lado, el Informe de Ejecución presupuestaria, como ya se indicó, es un instrumento básico para el análisis del avance de la ejecución de los recursos públicos y un instrumento fundamental para la gestión de presupuesto a lo largo de su ciclo, (véase el Anexo 1)

Otro mecanismo para avanzar en transparencia y eficiencia presupuestaria es la **implementación de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión administrado y supervisado por la DGB**. La creación de nuevos programas presupuestarios requiere de seguimiento, monitoreo y evaluación. En este contexto, **implementar un Sistema de Evaluación y Control de Gestión debería ser una prioridad en el proceso de modernización de la gestión presupuestaria en Haití. El Sistema de Evaluación y Control de Gestión debe ser un esquema que gestiona y lidera la DGB**. El Sistema de Evaluación y Control de Gestión debería dar lugar a un **informe anual de la DGB para proveer una imagen comprensiva del gasto** con vistas a otorgar los insumos necesarios para la toma de decisiones a lo largo de las distintas etapas del ciclo presupuestario.

Por último, **el proceso de modernización de la gestión presupuestaria debe estar acompañado por un necesario desarrollo de los recursos humanos en la DGB. Se requiere la generación de nuevas competencias a través de la incorporación de profesionales y de acciones de formación**. Sin estas nuevas competencias será muy difícil avanzar con prontitud y solidez. La modernización emprendida es una tarea que no sólo se traduce en un mayor volumen de trabajo, sino que implica un mayor nivel de complejidad, detalle, que requiere de conocimientos específicos, presencia en todo el ciclo presupuestario y de una revisión y modificación de manera continua.

I. Finanzas públicas

Introducción

La inestabilidad ha caracterizado el contexto macroeconómico de América Latina y el Caribe en los últimos 10 años y Haití no ha sido la excepción. De la fase de inestabilidad que caracterizó a la economía haitiana en el período 2008-2013, se pasó a una desaceleración de la actividad entre 2014 y 2018. Las oportunidades de desarrollo son numerosas en Haití, sin embargo, éstas enfrentan a algunos obstáculos. En primer lugar, el país presenta déficits de ciertas áreas productivas, por ejemplo, infraestructura hidráulica y energética, así como transporte. En segundo lugar, existen importantes brechas en capital humano, cuestión que se deriva de servicios educativos y sanitarios que requieren de fortalecimiento. En tercer lugar, existe un bajo acceso al financiamiento (estrecho mercado de créditos), que se superpone a una distribución desigual del ingreso, alcanzando el índice de Gini más alto de América Latina y el Caribe. Por último, Haití presenta una débil institucionalidad pública para diseñar, gestionar, regular políticas y programas públicos, lo que podría limitar la efectividad de las intervenciones gubernamentales.

A estos factores se suman otros de índole coyuntural tales como la inestabilidad política que caracterizó al país entre 2015 y 2018, así como los distintos eventos naturales extremos que han contribuido a bajar el desempeño económico desde el 2010.

En el marco de lo anterior, las políticas macroeconómicas que entreguen señales de sostenibilidad fiscal serán fundamentales para generar las condiciones que permitan alcanzar un crecimiento sostenido en los próximos años. En particular, para la sostenibilidad fiscal, uno de los factores fundamentales es invertir en el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal y presupuestaria.

En este contexto, el Capítulo I sobre Finanzas Públicas empieza por una descripción de la evolución de los principales agregados macroeconómicos (sección I.A). Se entrega antecedentes actualizados sobre el PIB, la inflación y el comercio exterior.

La sección I.B realiza un análisis de la política fiscal en Haití, con las tendencias macro-fiscales y presupuestarias desde la perspectiva de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Además, se presenta un análisis presupuestario (ingresos, gastos, balance global, entre otros) comparado con los resultados observados en América Latina.

La sección I.C se detiene sobre la Ley de Finanzas 2017-2018¹. En primer lugar, se presentan los supuestos macroeconómicos que sustentan el proyecto de Ley y, en segundo lugar, se desarrolla un análisis de la evolución en términos reales y relativos del presupuesto en comparación al ejercicio 2016-2017. Se subraya la composición del presupuesto de acuerdo a una clasificación económica, administrativa y funcional.

La sección I.D expone un marco teórico y normativo para la realización de las proyecciones financieras agregadas del presupuesto. Para ello, se presenta la normatividad que enmarca la programación plurianual del presupuesto en Haití y, luego, se detalla las buenas prácticas difundidas por el FMI. Finalmente, la sección cierra con una descripción de las proyecciones financieras agregadas para la formulación del presupuesto en Chile.

La sección I.E presenta el esfuerzo que se está realizando en Haití en materia de formulación de Nuevos Programas Presupuestarios. Se entregan los antecedentes normativos que sustentan el cambio de paradigma para, luego, describir su implementación a través de una experiencia piloto que involucra al Ministerio de la Salud Pública y de la Población (MSPP) y al Ministerio de la Educación Nacional y de la Formación Profesional (MENFP). Sobre esta base, se pone énfasis en los desafíos del proceso llevado por la DGB de Haití, destacando la necesidad de fortalecer los recursos humanos, los sistemas de información, así como la institucionalidad y, en especial, en avanzar en la creación de sectores presupuestarios en la DGB.

La sección I.F incluye un aspecto clave para el fortalecimiento institucional de la DGB: la creación de sectores presupuestarios. En primer lugar, se exponen los aspectos centrales para el funcionamiento de los sectores presupuestarios en una oficina de presupuesto y luego se presentan tres casos de países en América Latina.

Finalmente, la sección I.G cierra con comentarios finales y se entrega un conjunto de recomendaciones para que se fortalezca el cambio de paradigma de la gestión de las finanzas públicas en Haití.

A. Evolución de los agregados macroeconómicos en Haití

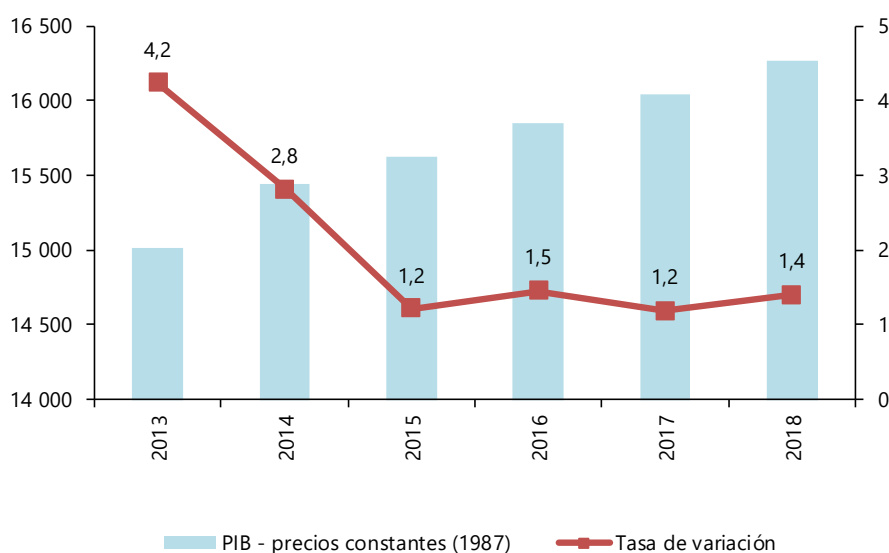
1. Crecimiento económico

En el período 2013-2018, Haití presentó una desaceleración de su actividad económica, registrando un crecimiento del PIB de 4,2% en 2013, 2,8% en 2014, y un promedio de 1,3% entre 2015 y 2017 (véase el gráfico 1). Para 2018, las previsiones de crecimiento contenidas en el proyecto de Ley de

¹ Se ha utilizado la Ley de presupuesto 2017-2018, debido a que al mes de marzo de 2019 aún no existe un proyecto de ley o ley aprobada para el ejercicio fiscal 2018-2019.

Finanzas 2017-2018 (2,1%) no se cumplieron ya que las cifras preliminares para este año fiscal plantean un crecimiento de 1,4% del PIB. Lo anterior se explica, entre otros factores, por la inestabilidad sociopolítica que marcó el país después de las manifestaciones de inicios de julio de 2018, derivadas del intento fallido de aplicar un alza a los combustibles. Estos eventos impactaron negativamente a todos los sectores de la economía y, en particular, al sector terciario (turismo y comercio), lo que contribuyó a moderar el mejoramiento de los indicadores coyunturales que se observó durante los tres primeros trimestres del año fiscal 2017-2018.

Gráfico 1
Haití: evolución del PIB, 2013-2018^a
 (En millones de gurdas de 1987 y porcentajes)



Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y sobre la base de información oficial.

^a Cifras preliminares.

Entre septiembre de 2017 y junio de 2018, la relativa estabilidad política, junto con un contexto internacional favorable, contribuyeron a impulsar la actividad económica en Haití. En efecto, el Indicador Coyuntural de Actividad Económica (ICAE) registró un repunte de 2,4% durante el primer semestre 2017-2018 en comparación al primer semestre de 2016-2017. Ello fue impulsado principalmente por el sector primario y terciario, los que registraron un crecimiento de 3,5% y 3,2% respectivamente. Esta dinámica alentadora hizo entrar el país en una fase de post desastre, luego del paso del huracán Matthew en octubre de 2016 cuyos impactos se registraron a lo largo de 2017.

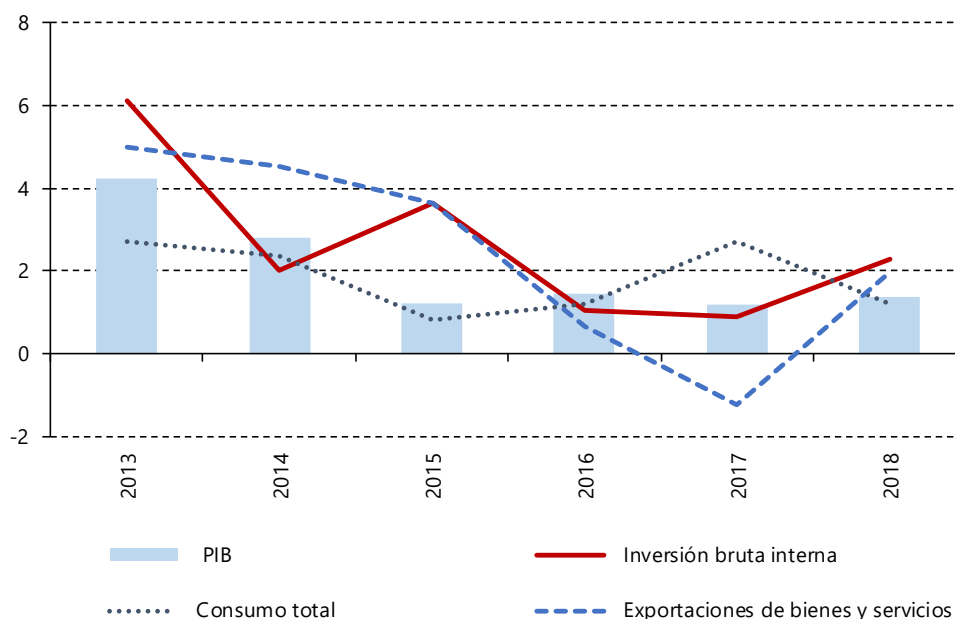
La dinámica positiva de los tres primeros trimestres (septiembre 2017–junio 2018) no se consolidó durante el último trimestre del año fiscal 2017-2018. Entre julio y septiembre de 2018, el Indicador Coyuntural de Actividad Económica (ICAE) decreció 0,2% en comparación al mismo periodo del año anterior. Los sectores que más se vieron afectados son los restaurantes y hoteles (-5,9%), la industria manufacturera (-3,3%) y el sector agrícola (-1,5%). Este escenario de contracción tiene su origen en la crisis política que surgió durante la primera semana de julio de

2018 y que culminó con la renuncia del Primer Ministro. Además, hay que mencionar la sequía que golpeó el país entre julio y septiembre de 2018, lo que afectó negativamente las cosechas agrícolas. Al contrario, los sectores que registraron un crecimiento durante este trimestre fueron la industria extractiva (8,4%), el abastecimiento de agua y electricidad (3,8%), el transporte y comunicación (2,8%).

A lo largo del ejercicio fiscal 2017-2018, el ICAE creció 1,7% en comparación al año anterior. El sector terciario es el que registró el mejor desempeño con 2,6%, seguido por el sector secundario (0,6%) y primario (0,5%). Más precisamente, vale destacar los buenos resultados de la industria extractiva, de los transportes y de la construcción que registraron 5,5%, 4,9% y 2,8%, respectivamente.

Del lado de la demanda, ésta se fortaleció en 2018 principalmente por el crecimiento de la inversión bruta interna (2,3% en 2018 versus 0,9% en 2017) y de las exportaciones (2% en 2018 y -1,2% en 2017). Estos repuntes cerraron el ciclo iniciado en 2015 de descenso continuo de estos dos indicadores. Respecto del consumo global, éste se debilitó en 2018, pasando de un crecimiento de 2,7% en 2017 a 1,2% en 2018 (véase el gráfico 2). Las cifras mencionadas permiten plantear que el desempeño de la actividad económica de Haití parece estar marcada, entre otros factores, por la dinámica de inversión y exportación. De hecho, si bien el repunte del consumo global (1,2%) en 2016 puede haber influido positivamente sobre el PIB (1,4% en dicho año), su progresión en 2017 no permitió contrarrestar los efectos negativos de la disminución tanto de la inversión como de las exportaciones. Del mismo modo, las dinámicas al alza tanto de la inversión como de las exportaciones influyeron en el repunte del PIB en 2018 y ello a pesar de la deceleración del consumo global.

Gráfico 2
Haití: evolución de la demanda, 2013-2018
(En porcentajes de crecimiento anual)



Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y sobre la base de información oficial.

En resumen, Haití presenta un contexto de desaceleración económica en los últimos años que, según los informes gubernamentales, representan tasas de crecimiento insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de una creciente población (1,5% es el crecimiento anual de la población según cifras oficiales). Un indicador que refleja esta situación es la tasa de crecimiento del PIB por habitante, que ha pasado de 2,8% en 2013 a un estancamiento en promedio (0%) entre 2015 y 2018.

2. Inflación y política monetaria

La evolución al alza de la inflación es uno de los temas que ha focalizado la atención de las autoridades monetarias y fiscales en Haití estos últimos años. Se han implementado distintas políticas, sin embargo, no han logrado disminuir la presión inflacionaria que presenta el país (superior a dos dígitos desde 2015).

Las cifras publicadas por el Banco Central de la República de Haití (BRH) estiman una inflación del 15,1% para diciembre de 2018 (13,3% para 2017). Es relevante subrayar que entre 2013 y 2015 la inflación dobló en ritmo interanual (3,4% en diciembre de 2013, 6,4% en 2014 y 12,5% en 2015). Desde entonces, el índice de precio evoluciona en un rango de entre 13% y 15% de variación anual. La tendencia descrita se explica en parte por la ocurrencia de eventos climáticos extremos (sequías en 2015 y 2018; huracán en 2016) que han debilitado el tejido agrícola del país, llevando a una marcada disminución de la oferta en bienes alimentarios y, por tanto, a un crecimiento continuo de los precios de la canasta de alimentos básicos de producción local (desde 4,7% en septiembre de 2013 a 17,7% en diciembre de 2018). Otra razón es el aumento del valor de los productos importados, que registró un crecimiento interanual de 17,3% al cierre del año fiscal 2018.

En paralelo, persistieron las tendencias a la depreciación cambiaria (21%) entre diciembre 2017 y diciembre de 2018. Esta tendencia empezó a tomar relevancia entre 2014 y 2015 cuando la tasa de variación del tipo de cambio nominal (promedio anual) pasó de 5% a 13,4%. A partir de este período, el Banco de la República de Haití (BRH) implementó políticas monetarias de carácter contractivo con el propósito de detener las presiones cambiarias e inflacionistas.

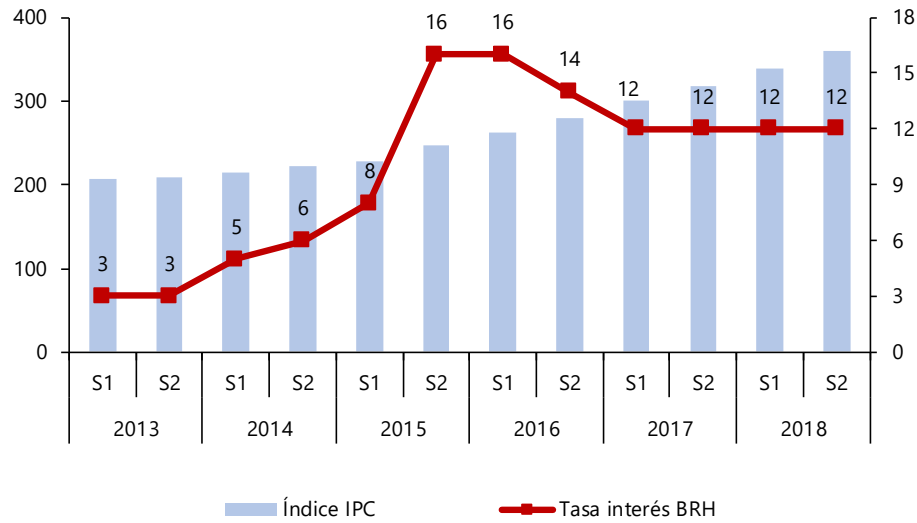
Para el ejercicio fiscal 2017-2018, la política monetaria y fiscal fue de corte restrictivo, priorizando el control de la inflación y la consolidación de los equilibrios macroeconómicos mediante la disminución del déficit fiscal y de los subsidios². Los coeficientes de encaje legal sobre los pasivos en gurdas y en dólares de los bancos comerciales aumentaron un punto porcentual y 1,5 punto porcentual para establecerse a 45% y 49,5%, respectivamente. En cuanto a la tasa de interés interbancaria sobre los bonos del BRH (bonos a 91 días) se mantuvo estable a 12% desde 2017 (véase el gráfico 3). El Banco Central intervino además en el mercado de divisas a través de operaciones de *open market* (venta neta de 82 millones de dólares para 2017-2018, el doble que en 2016-2017).

Los resultados fueron mitigados en la medida en que se incrementó la base monetaria en circulación, con variaciones nominales de 14,5% (M1), 25,6% (M2) y 31,2% (M3) entre agosto de 2017 y agosto de 2018. Según el BRH, ello se debe principalmente al financiamiento creciente del déficit

² Este último componente (control del déficit fiscal) se inscribió en el marco de la firma de un protocolo de acuerdo (en abril del 2016) entre el MEF y el BRH con respecto a medidas de *Cash Managment*. En enero de 2019, un nuevo protocolo de acuerdo se firmó entre ambas instituciones para promover una gestión eficiente de los gastos públicos.

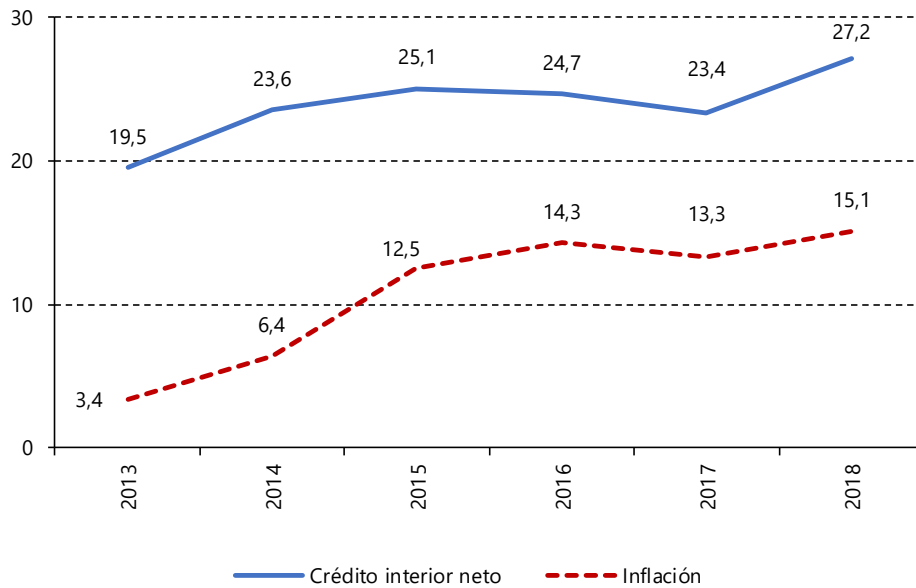
fiscal que implicó, por ejemplo, un préstamo que ascendió a 24.127 millones de gurdas en 2018, lo que representa una variación real de 224% respecto al ejercicio fiscal 2016-2017.

Gráfico 3
Haití: índice de inflación y tasas de interés del Banco Central, 2013-2018
(Base 2004=100 y en porcentajes)



Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y BRH (2019).

Gráfico 4
Haití: crédito interior neto y tasas de inflación, 2013-2018
(En porcentajes del PIB y en tasa de variación anual)



Fuente: Elaborado sobre la base de datos oficiales BRH (2019).

La duplicación de las tasas de interés del BRH en el segundo semestre de 2015, entre otros factores, permitió frenar, a partir de 2016, la senda de aumento del crédito interno neto iniciada en 2013 (véase el gráfico 4). Los efectos sobre la inflación empezaron a hacerse sentir los primeros meses del segundo semestre de 2016 (menos un punto porcentual de inflación en agosto-septiembre) mientras que el IPC repuntó a partir de octubre hasta alcanzar 14,3% en diciembre del mismo año. La baja de las tasas de interés en 2017 no impactó la demanda de crédito ya que esta bajó a 23,4% del PIB lo que, a su vez, contribuyó a disminuir a 13,3% la inflación al cierre del año calendario 2017. Al contrario, la dinámica al alza del crédito interior neto en 2017-2018 sentó las bases de una presión inflacionaria acentuada entre junio y diciembre de 2018 (desde 13% a 15,1%, respectivamente).

3. Sector externo

Haití es un país tradicionalmente importador de bienes y servicios cuyo saldo de la cuenta corriente ha sido constantemente deficitario. Sin embargo, dicho déficit se encontraba en un rango de -2,8% hasta -1,5% del PIB durante la primera década de los 2000 mientras que, después del terremoto del 2010, la situación se agravó.

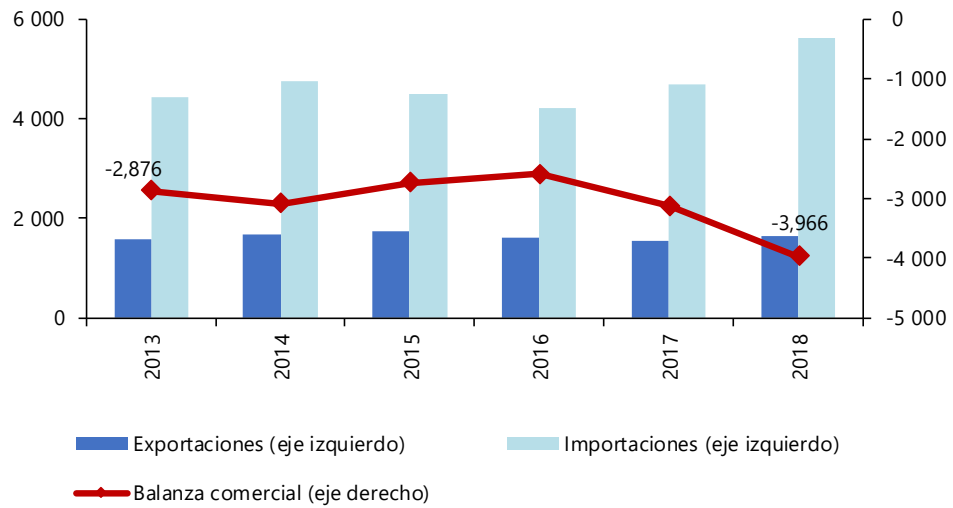
El período 2013-2018 estuvo marcado por dos movimientos secuenciales. El primero fue un mejoramiento substancial de la balanza de la cuenta corriente entre 2014 (-8,5% del PIB) y 2016 (-1% del PIB), mientras que el segundo movimiento fue un aumento del déficit en dos etapas: entre 2013 y 2014 (crecimiento de 1,9 puntos del PIB) y entre 2016 y 2018 (crecimiento de 2,5 puntos del PIB) (véase el gráfico 7).

La explicación radica principalmente en variaciones importantes del valor exportado. A modo de ilustración, los bienes y servicios exportados por Haití presentaron un fuerte aumento en 2013 (18,1%) y luego de 6,1% y de 5,1% en 2014 y 2015, respectivamente. A partir de 2016, empieza la contracción de las exportaciones, con una disminución de 8,3% y de 2,7% en 2016 y 2017, respectivamente. En 2018, las exportaciones repuntaron 5,9% en términos absolutos (véase el gráfico 5) pero se contrajeron 1,2 puntos como proporción del PIB (véase el gráfico 6). Al contrario, las importaciones crecieron en términos absolutos desde 2016 mientras se mantuvieron relativamente estables como proporción del PIB entre 2013 y 2018 (véase el gráfico 6).

Tal como puede observarse en el gráfico 5, la balanza comercial de Haití mejoró entre 2014 y 2016 (16% en términos nominales) pero el déficit se acentuó en 2017 y 2018 por causa de un incremento del valor total de importaciones debido a un alza de los precios internacionales de los hidrocarburos y de algunas materias primas. Este incremento del valor de las importaciones alcanza 19,8% entre 2017 y 2018. Al contrario, el valor total de los productos y servicios exportados creció un 6% gracias a un mayor dinamismo en las maquiladoras de prendas de vestir, que representan un 74% del valor total de las exportaciones en 2018.

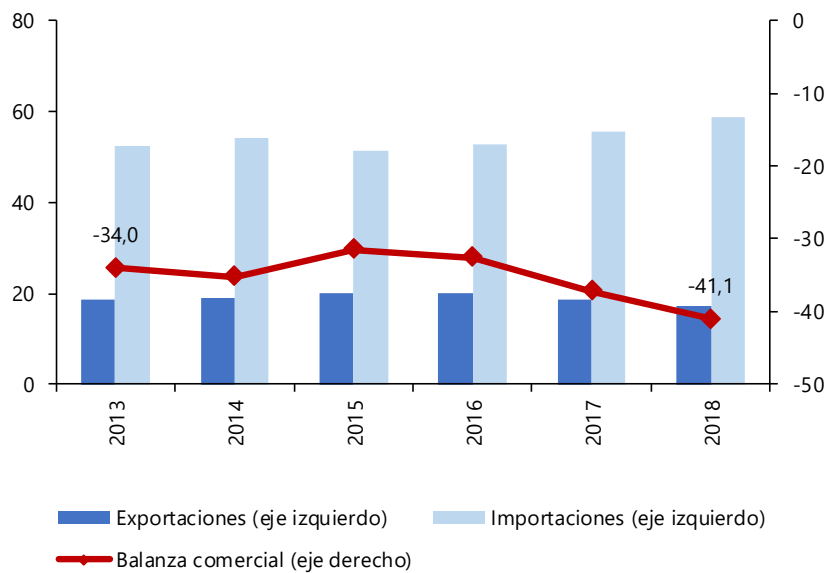
La tendencia hacia el deterioro de la balanza comercial fue absorbida en parte por los movimientos de la cuenta de capital, cuyo saldo se mantuvo positivo desde el 2013. Sin embargo, su tendencia al alza desde 2015 no permitió contrarrestar la dinámica depreciadora de la cuenta corriente. Como resultado general, la balanza global de Haití mejoró entre 2015 y 2016 —registrándose un superávit de 1% del PIB en 2016— pero enfrentó una caída de 2,7 puntos del PIB entre 2016 y 2018 (véase el gráfico 7).

Gráfico 5
Haití: evolución de los intercambios en bienes y servicios, 2013-2018, en millones de dólares



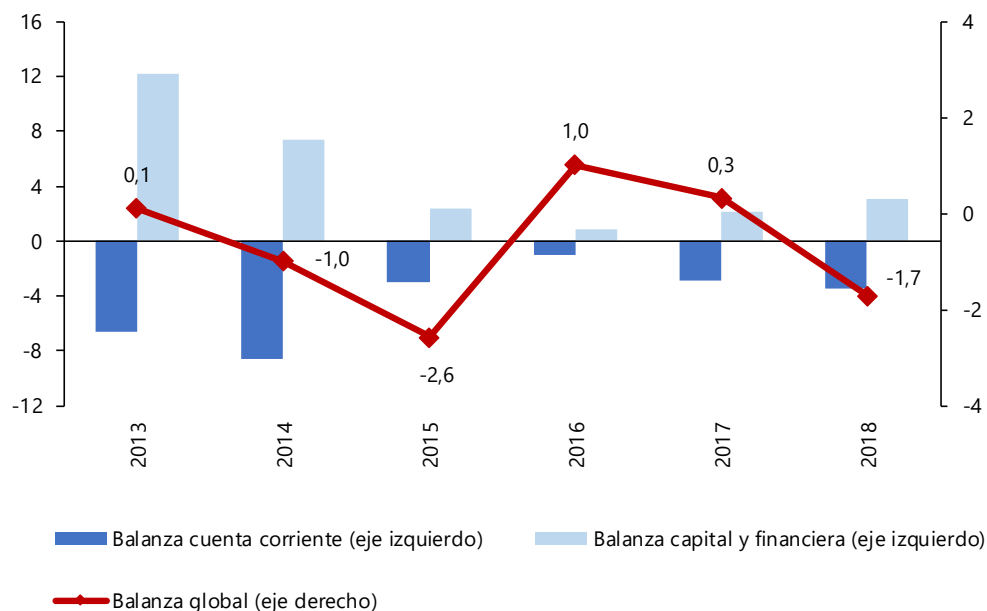
Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y sobre la base de información oficial.

Gráfico 6
Haití: evolución de los intercambios en bienes y servicios, 2013-2018, en porcentajes del PIB



Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y sobre la base de información oficial.

Gráfico 7
Haití: evolución de las cuentas exteriores, 2013-2017
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y sobre la base de información oficial.

4. Desafíos

Existen importantes desafíos para enfrentar la coyuntura macroeconómica en Haití. Las autoridades se han colocado como objetivo fomentar el desarrollo de sectores estratégicos orientados tanto hacia la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares haitianos como hacia la exportación. En este contexto, un desafío fundamental fijado por las autoridades es avanzar en una política de industrialización. Para ello, será necesario relanzar la inversión y, en especial, la inversión pública con vistas a generar una dinámica de crecimiento sostenible, aprovechando los multiplicadores de la política presupuestaria (Blanchard y Leigh, 2013; Gechert y Will, 2012; DeLong et Summers, 2012, entre otros).

En este marco general, los sectores de la agricultura y de la industria agroalimentaria han sido identificados como ejes claves del desarrollo económico del país. De manera más específica, han sido propuestas como el corazón de la estrategia gubernamental de desarrollo productivo: a) la valorización de las tierras arables; b) la rehabilitación de las infraestructuras agrícolas e hidráulicas; c) el acceso a los insumos y a tecnologías; d) el mejoramiento de la conectividad entre zonas urbanas y rurales; e) la promoción y el financiamiento dirigido al sector agroindustrial; f) el apoyo a las exportaciones y al consumo de productos locales dentro de los comedores escolares, así como dentro de los restaurantes comunitarios.

A estos ejes estratégicos se suman una serie de orientaciones tales como el fortalecimiento de las instituciones bajo las normas de buena gobernanza, el desarrollo de herramientas financieras adaptadas a las iniciativas productivas locales, la implementación de políticas públicas que

fortalecen la resiliencia socioeconómica del país frente a eventos naturales extremos, así como la promoción de nuevas tecnologías por medio de un Sistema Nacional de Innovación.

No obstante, estas grandes orientaciones se enfrentan con importantes desafíos de la política fiscal y de la sostenibilidad fiscal. La restricción presupuestaria es cada vez más apremiante, siendo una preocupación la disminución continua de los gastos de capital y el crecimiento sistemático de los gastos corrientes, en particular, los de personal. Además, el gobierno central enfrenta un dilema presupuestario representado por la demanda de recursos orientados tanto a disminuir la pobreza como para financiar las inversiones productivas necesarias para cumplir con los objetivos de desarrollo productivo.

B. Política fiscal en Haití

La política fiscal en América Latina presenta una importante heterogeneidad. Existen países con políticas fiscales que operan sobre bases institucionales simples y otras considerablemente más avanzadas. El caso de Haití está generalmente clasificado como de bases institucionales simples, donde una de las áreas críticas es la necesidad de fortalecimiento de la institucionalidad fiscal-presupuestaria.

La sostenibilidad fiscal se ha transformado en una pieza fundamental de las estrategias de desarrollo de los países de la región, que no sólo pertenece al reino de lo económico o fiscal, sino que al corazón de la sostenibilidad de las políticas públicas.

En el área de las finanzas públicas, la sostenibilidad fiscal está relacionada con el concepto de solvencia. La mayoría de las veces éste se refiere a la capacidad del gobierno de afrontar sus obligaciones y, en especial, cómo éstas se relacionan con el servicio de la deuda pública. Otra manera de referirse a la sostenibilidad fiscal es la capacidad de un gobierno para mantener en forma indefinida un conjunto de políticas sin dejar de ser solvente (Arenas de Mesa, 2016).

En esta sección se explora las distintas dimensiones de las finanzas públicas de Haití. Se presenta un análisis que integra las tendencias en ingresos y gastos públicos, balance global y deuda pública, institucionalidad fiscal y otras dimensiones que potencialmente condicionan a la política fiscal.

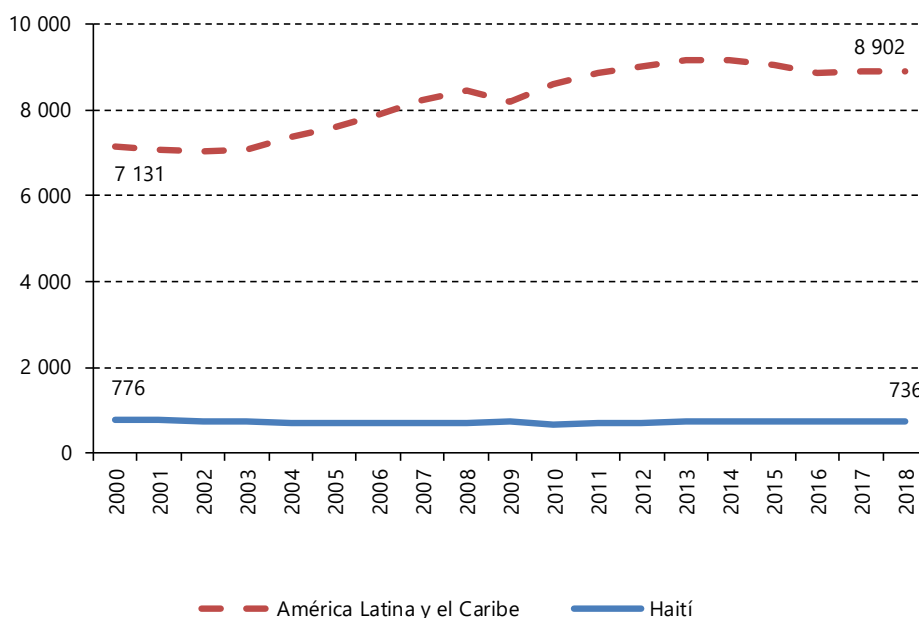
Es importante considerar que una de las principales características socioeconómicas de Haití tiene relación con los altos niveles de desigualdad y pobreza. Estas dimensiones limitan la evolución y el desarrollo de las políticas públicas incluida la política fiscal. Al realizar una comparación entre distintas regiones del mundo, utilizando el Índice Gini, América Latina y el Caribe es la región donde se presenta la mayor desigualdad del planeta³, con un Gini promedio de 0,47 para 2017. Según estadísticas regionales del Banco Mundial, Haití es un país con una desigualdad alta (índice de Gini de 0,41) y con la mayor tasa de pobreza (58,5% según línea de pobreza nacional) en América Latina. Además, el ingreso per cápita de Haití fue un 8,3% del ingreso per cápita de América Latina en 2018, y es un país que ha crecido en promedio sólo en torno al crecimiento promedio de su población entre 2000 y 2018 (véase el gráfico 8).

Una de las grandes demandas existentes en Haití es la superación de la profunda pobreza y desigualdad y, entre las principales herramientas para enfrentarla están las políticas sociales,

³ Para la medición de la desigualdad en América Latina y el Caribe y otras regiones ver CEPAL (2014) y CEPAL (2016).

las políticas de protección social y la política fiscal (ingresos y gastos públicos). La estrecha relación entre política fiscal y protección social se debe, entre otros factores, a la importante participación del gasto en protección social sobre el gasto público total. Por ejemplo, en torno al 50% del gasto público del gobierno central está destinado al gasto social en América Latina, por tanto, es el área más significativa de la política fiscal por el lado de la asignación de recursos y gasto público. Otro escenario se observa en Haití, donde las cifras de gasto social alcanzan a 22,6% del gasto público total, como lo muestra el presupuesto 2016-2017 (MEF, 2019).

Gráfico 8
Haití y América Latina y el Caribe: PIB per cápita, 2000-2018
(En dólares constantes de 2010)



Fuente: Elaborado sobre la base de CEPALSTAT y de CEPAL (2019).

En Haití, existe un importante espacio para que la política fiscal enfrente la pobreza y la desigualdad tanto en el diseño de los sistemas tributarios (nivel y estructura) como en la asignación, calidad y eficiencia del gasto público, en especial, de la mayor prioridad que debería asignarse al gasto en protección social. En este contexto, la sostenibilidad fiscal es fundamental para enfrentar estos déficits y es uno de los desafíos más importantes de las finanzas públicas. Es precisamente en esta línea que las autoridades haitianas han internalizado como parte de sus aprendizajes institucionales la necesidad de priorizar la recaudación de recursos internos, así como de avanzar en un proceso de modernización de la gestión presupuestaria con la implementación de programas presupuestarios orientados a resultados (véase la sección I.E.1)

La situación fiscal en Haití ha sido catalogada como frágil durante un largo período de tiempo (FMI 2017a). El terremoto de 2010, que devastó al país, agravó aún más su fragilidad. Haití también ha estado expuesto a otros desastres naturales, el último (Huracán Matthew en octubre de 2016) causó daños en torno a 2.778 millones de dólares (34% del PIB de 2016) según las estimaciones del gobierno de Haití apoyadas por el Banco Mundial y el BID. Además de los eventos naturales

extremos, el país enfrenta una inestabilidad política cíclica desde 2015 que suele perjudicar el buen funcionamiento de la Administración Central. En este contexto, la situación fiscal de Haití es delicada y es dependiente de la ayuda y apoyo financiero internacional (FMI 2017a).

Los antecedentes de la economía corroboran la situación de inestabilidad fiscal. En Haití el entorno macroeconómico (véase la sección I.A) ha estado caracterizado por una inflación creciente entre 2014 y 2017 (inflación de 3,9% en promedio anual para el año fiscal 2013-2014 y 14,7% para el ejercicio 2016-2017) con un leve descenso en septiembre de 2018 (13,5%); una depreciación cambiaria acelerada y un frágil equilibrio de las finanzas públicas. Los ingresos tributarios decrecieron 6,7% en términos reales en 2018 principalmente por la contracción de la tributación directa (-11,4% en términos reales) y de los ingresos arancelarios (-8,3%). En cuanto a los gastos del gobierno central, después de haber crecido un 2,8% en 2016, estos disminuyeron 3,5% en 2017, debido a una reducción de 5,1% de los gastos corrientes y de una contracción de 12,5% de la inversión pública según la información publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Haití. Para 2018, la situación se revertió ya que el gasto público creció 10,5% en términos reales con un fuerte impulso de la inversión pública (64,7% en términos reales).

A continuación, esta sección revisa las tendencias que presenta Haití en las dimensiones clásicas de la política fiscal. En primer lugar, trata el balance fiscal y la deuda. En segundo lugar, presenta una revisión de los ingresos públicos y tributarios (aduaneros). En tercer lugar, presenta un análisis de la evolución del gasto público.

1. Balance fiscal y deuda

El balance fiscal y la deuda pública han sido una constante preocupación en Haití desde hace décadas. El cuadro I.1 muestra el balance fiscal (resultado global) "incluidas las donaciones" y desagregado para los países de la región para el período 2007-2018 sobre la base de la información oficial que publica CEPAL (CEPAL, 2019). En general, se aprecia una tendencia de mayor déficit que se traduce en que, aun cuando existe espacio fiscal, éste se ha visto reducido en los últimos años.

En 2018, todos los países de la región mostraron un déficit global, siendo Haití y El Salvador que alcanzaron el menor déficit con 0,8% del PIB (véase el cuadro 1). El superávit fiscal que observó Haití entre 2015 y 2017 ha estado permitido por los esfuerzos de la institucionalidad fiscal-presupuestaria y por el respaldo financiero de la comunidad internacional. De hecho, los recursos financieros provistos por la ayuda internacional como donaciones promediaron 0,7% del PIB en el período 2013-2018, siendo un 20% de este total de ayuda directa al presupuesto y el resto ligado a proyectos específicos (FMI 2017b).

Al considerar el resultado global de Haití excluidas las donaciones, se evidencia que una parte significativa del equilibrio de las finanzas públicas en el país depende de los aportes de la comunidad internacional. En efecto, a lo largo del período 2009-2018, el déficit fiscal que incluye a las donaciones evolucionó desde 0,4% a -0,8% del PIB mientras que, sin donaciones, el resultado global fue de -0,3% a -1,4% del PIB entre 2009 y 2018 (véase el cuadro 2).

Cuadro 1
América Latina (19 países): resultado global^a, 2007-2018
(En porcentajes del PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^b
América Latina	0,2	-0,5	-2,8	-1,8	-1,7	-2,1	-2,5	-2,7	-2,9	-3,0	-2,9	-3,0
Argentina	0,5	0,6	-0,7	-0,1	-1,9	-1,8	-2,5	-4,2	-3,7	-5,8	-5,8	-5,6
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^c	2,3	0,0	-2,0	-0,1	-1,1	1,8	1,4	-2,5	-4,5	-3,0	n.d.	n.d.
Brasil	-1,8	-0,7	-3,4	-1,6	-2,4	-1,8	-2,6	-5,0	-9,1	-7,6	-7,7	-8,2
Chile	7,8	3,9	-4,4	-0,5	1,3	0,6	-0,6	-1,6	-2,1	-2,7	-2,8	-1,9
Colombia	-2,7	-2,3	-4,1	-3,9	-2,8	-2,3	-2,3	-2,4	-3,0	-4,0	-3,7	-3,1
Costa Rica	0,6	0,2	-3,4	-5,1	-4,1	-4,4	-5,4	-5,6	-5,7	-5,3	-6,2	-7,4
Ecuador	-0,1	-1,0	-4,2	-1,6	-1,6	-2,0	-5,8	-6,3	-3,8	-5,6	-6,0	-4,6
El Salvador	-0,2	-0,6	-3,7	-2,7	-2,3	-1,7	-1,8	-1,6	-1,2	-0,9	-0,1	-0,8
Guatemala	-1,4	-1,6	-3,1	-3,3	-2,8	-2,4	-2,1	-1,9	-1,5	-1,1	-1,3	-1,7
Haití^d	-1,6	-1,2	0,4	-0,7	2,1	-2,6	-3,9	-0,3	0,9	1,3	1,1	-0,8
Honduras	-3,1	-2,5	-6,0	-4,7	-4,6	-6,0	-7,9	-4,4	-3,1	-2,8	-2,8	-2,1
México ^e	-1,9	-1,6	-2,2	-2,7	-2,5	-2,6	-2,3	-3,2	-3,4	-2,5	-1,1	-2,0
Nicaragua	0,3	-0,9	-1,7	-0,7	0,5	0,5	0,1	-0,3	-0,6	-0,6	-0,6	-1,5
Panamá	1,1	0,3	-1,4	-2,4	-3,3	-2,6	-3,8	-4,0	-3,7	-3,8	-2,9	-3,9
Paraguay	1,0	2,2	0,1	1,3	1,0	-1,7	-1,7	-1,1	-1,3	-1,1	-1,1	-1,3
Perú ^c	1,7	2,2	-1,5	0,1	1,0	1,3	0,5	-0,3	-2,1	-2,2	-2,9	-2,6
República Dominicana	0,6	-3,6	-3,0	-2,6	-2,1	-5,2	-2,7	-2,6	-2,4	-2,4	-2,4	-2,2
Uruguay	-1,6	-1,1	-1,5	-1,1	-0,6	-1,9	-1,5	-2,3	-2,8	-3,7	-3,0	-2,6
Venezuela (República Bolivariana de)	3,0	-1,2	-5,0	-3,6	-4,0	-4,9	-1,9	-1,8	-1,4	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y cifras del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

^a Incluye donaciones.

^b Cifras preliminares.

^c Gobierno general.

^d El cálculo del déficit fiscal global toma en cuenta las cifras del MEF de Haití actualizadas a noviembre de 2018.

^e Sector público federal.

Cuadro 2
Haití: resultado global, 2009-2018
(En porcentajes del PIB)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^a
Excluidas las donaciones	-0,3	-3,0	0,6	-3,0	-4,3	-1,4	0,6	0,6	0,9	-1,4
Incluidas las donaciones	0,4	-0,7	2,1	-2,6	-3,9	-0,3	0,9	1,3	1,1	-0,8

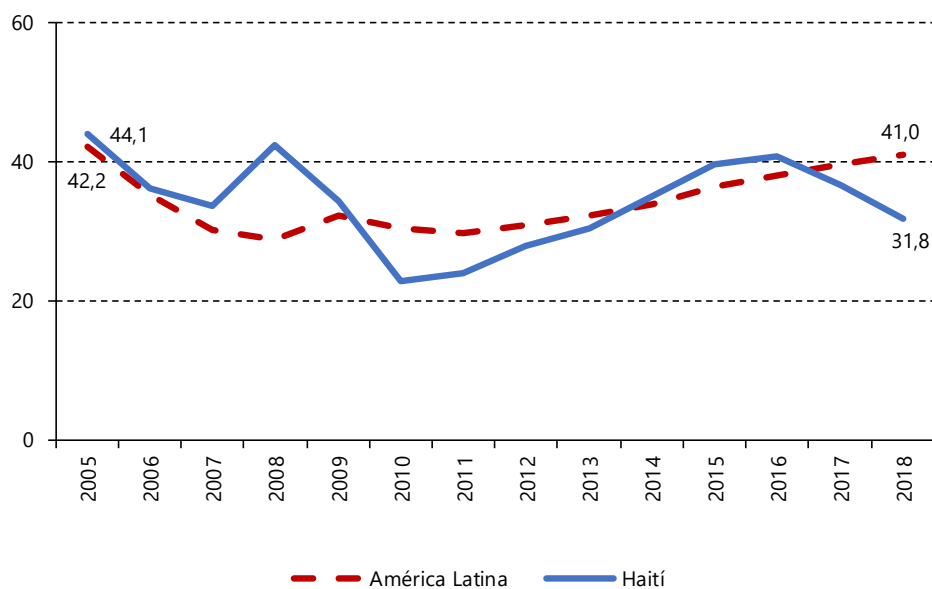
Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y cifras del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

^a El cálculo del déficit fiscal global toma en cuenta las cifras del MEF de Haití actualizadas a noviembre de 2018.

El balance fiscal global y primario excluidas las donaciones ha caracterizado la evolución de la deuda pública en Haití. Niveles altos de deuda implican obstáculos constantes para alcanzar un equilibrio fiscal y generan efectos que se transfieren a las demás esferas de la economía. Por ejemplo, la imposibilidad de financiar gasto con deuda en casos extremos abre flancos de vulnerabilidad externa.

En términos generales, al analizar el nivel de endeudamiento público de la región, encontramos que éste disminuyó de 42,2% del PIB en 2005 a 41% del PIB en 2018. En Haití, en similar período, la deuda bruta total del gobierno central pasó de 44,1% a 31,8% del PIB, con tendencias al alza y a la baja en dos etapas: i) entre 2005 y 2010 disminuyó de 44,1% del PIB a 22,8% del PIB, y ii) entre 2010 (año del terremoto) y 2016, aumentó constantemente hasta alcanzar en este último año 40,8% del PIB. En el último año de registro, Haití ha bajado su nivel de deuda a 31,8%, encontrándose así por debajo del promedio regional (véase el gráfico 9).

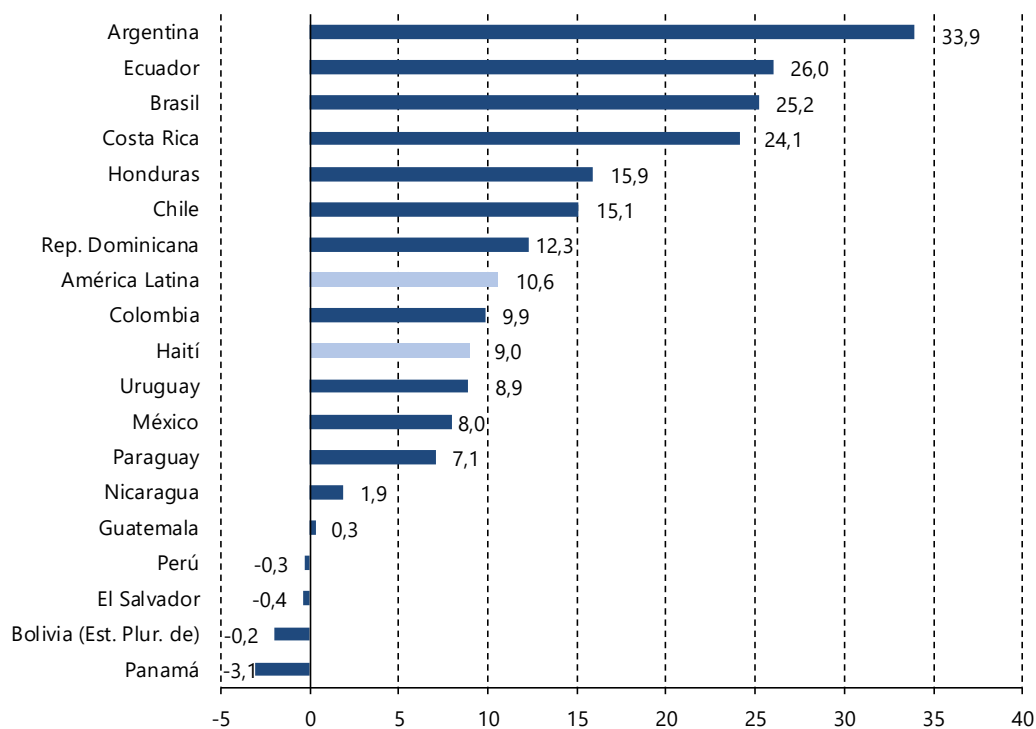
Gráfico 9
Haití y América Latina (19 países): deuda pública bruta, 2005-2018
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y de cifras actualizadas del MEF (2019) para 2018.

Entre 2010 y 2018 se ha observado un incremento en la deuda pública de 10,6% del PIB en la región mientras que en Haití este incremento fue de 9% del PIB en similar período, siendo uno de los diez países de América Latina con mayor aumento de la deuda pública en los últimos años (véase el gráfico 10). En la actualidad se observa una situación estable que debiera ser monitoreada constantemente, en especial, por las fuertes demandas de gasto público, las escasas ventanas de oportunidad para aumentar los ingresos públicos o la carga tributaria y la frágil institucionalidad fiscal.

Gráfico 10
América Latina (19 países): variación de la deuda pública bruta total, 2010-2018
(En puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y de cifras actualizadas del MEF (2019) para 2018.

2. Ingresos públicos y carga tributaria

En general, la eficiencia y calidad del gasto público han dominado el escenario y gran parte del debate fiscal tradicional. Sin embargo, similar o mayor relevancia tiene la tendencia, evolución y calidad de los ingresos públicos, entre ellos los ingresos tributarios, que constituyen uno de los principales factores que condicionan las sendas de deuda y la sostenibilidad fiscal. Parte importante de los ingresos públicos son los ingresos tributarios que incluyen los ingresos aduaneros en Haití.

Aun cuando Haití ha realizado esfuerzos por aumentar los ingresos públicos, en general, éstos han sido insuficientes para satisfacer las necesidades de la población. Los ingresos públicos han presentado bastante estabilidad en América Latina entre 2007 y 2018, en torno a 18% del PIB. En el caso de Haití, en similar período, los ingresos públicos aumentaron de 11,3% a 13,2% del PIB, manteniéndose de esta manera por debajo del promedio de América Latina (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
Haití y América Latina (19 países): ingresos públicos totales, 2007-2018^a
(En porcentajes del PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^b
América Latina	18,9	18,4	17,3	18,0	18,2	18,4	18,4	18,2	18,0	18,0	17,9	17,8
Haití	11,3	10,9	12,0	15,5	14,0	13,2	12,8	13,1	13,7	14,4	13,8	13,2

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y de cifras actualizadas del MEF (2019) para 2018.

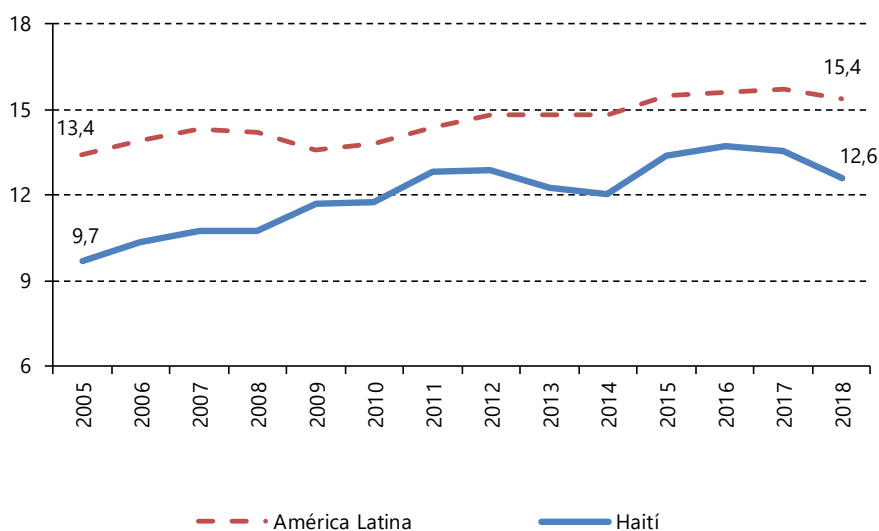
^a Incluye donaciones.

^b Cifras preliminares elaboradas sobre la base de información de los presupuestos oficiales y estimaciones.

Los ingresos públicos se han mantenido relativamente estables para enfrentar la demanda de desarrollo en América Latina, que probablemente requiere de la implementación de nuevas reformas fiscales (tributarias) que aumenten la recaudación tributaria y los ingresos fiscales permanentes en la región.

La carga tributaria en Haití se ha situado por bajo el promedio de la región, sin embargo, se han acortado las brechas en los últimos 10 años. El gráfico I.11 muestra la evolución de los ingresos tributarios (incluidos los aduaneros) como porcentajes del PIB (sin incluir contribuciones a la seguridad social) para Haití y América Latina entre 2005 y 2018, dando cuenta de que la región presenta un aumento de 13,4% del PIB en 2005 a 15,4% del PIB en 2018 y que, en el caso de Haití, aquellos aumentaron de 9,7% a 12,6% del PIB en el mismo período. Sin embargo, cabe mencionar la contracción de un punto del PIB de los ingresos tributarios en Haití entre 2017 y 2018 (véase el gráfico 11). Lo anterior marca el primer objetivo en busca de la sostenibilidad fiscal en Haití: generar una estrategia de mediano plazo para aumentar la carga tributaria y acceder a otro nivel de ingresos públicos.

Gráfico 11
Haití y América Latina (19 países): ingresos tributarios, 2005-2018
(En porcentajes del PIB)

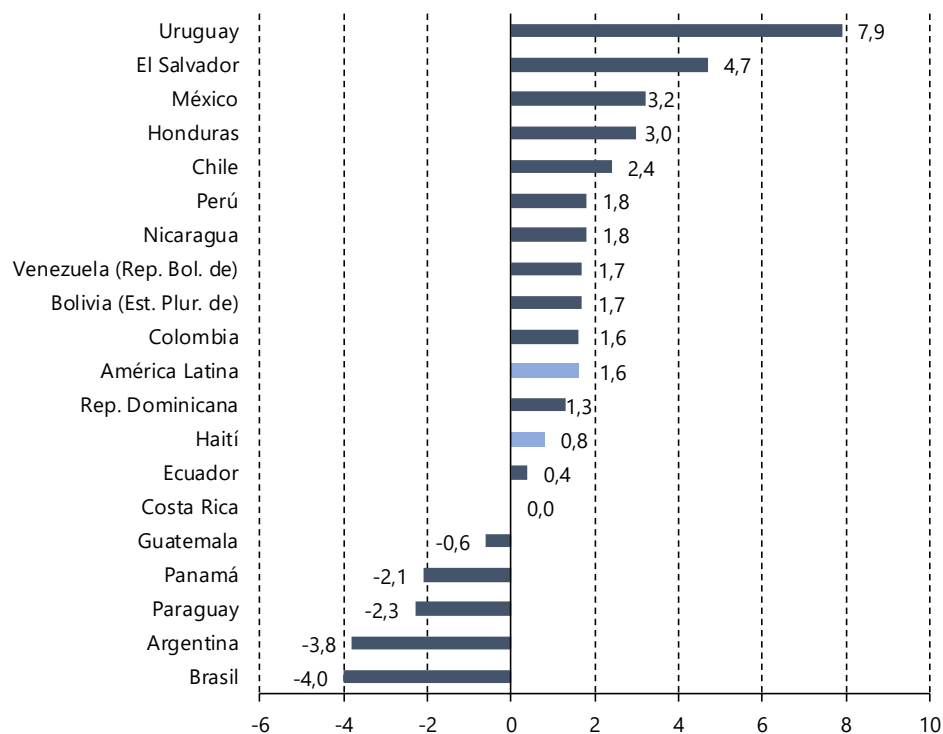


Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y de cifras actualizadas del MEF (2019) para 2018.

El incremento en la carga tributaria de Haití no ha sido suficiente para frenar la tendencia ascendente de la deuda pública. En esta década, la carga tributaria en Haití aumentó 0,8% del PIB, por debajo el promedio regional (1,6% del PIB), así como por debajo del esfuerzo tributario alcanzado en países de bajos niveles de ingreso per cápita como Honduras (3% del PIB) y Bolivia (1,7% del PIB) (véase el gráfico 12).

La carga tributaria en Haití considera tanto impuestos domésticos como aranceles aduaneros. La composición de la carga tributaria en los últimos 5 años muestra que los aranceles aduaneros explican en torno al 30% de la carga tributaria. Desarrollar acciones diferenciadas que potencien tanto los ingresos tributarios como aduaneros parece ser una de las estrategias más eficientes a implementar en Haití, en especial, en el área de los ingresos aduaneros donde existe un importante potencial de crecimiento, entre otras materias, apostando al fortalecimiento de la institucionalidad aduanera.

Gráfico 12
América Latina (19 países): variación de la carga tributaria, entre 2010 y 2018
(En puntos porcentuales del PIB)



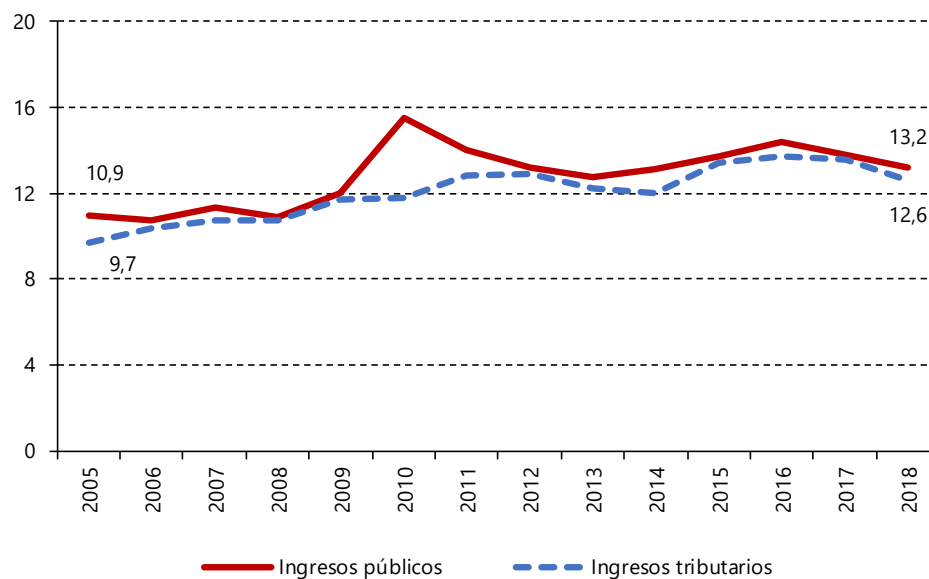
Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y de cifras actualizadas del MEF (2019) para 2018.

Nota: Cobertura de Bolivia corresponde a gobierno general. Cobertura de México corresponde a sector público federal. Para Bolivia la variación es entre 2010 y 2017 y para Venezuela entre 2010 y 2015.

En Haití, los ingresos tributarios han crecido a tasas mayores que los ingresos públicos ya que su participación en el total de ingresos ha aumentado. En el período 2005-2017, los ingresos tributarios pasaron de 88% a casi 99% del total de los ingresos públicos, mientras que para 2018 esta participación alcanzó 95,5% (véase el gráfico 13). Cabe recordar que los ingresos públicos totales incluyen las donaciones, mientras que los ingresos tributarios sólo consideran los recursos domésticos. De esta manera, es posible observar que se ha acortado la dependencia de Haití ante los recursos externos y que el nivel y la evolución de los ingresos públicos han estado dominados por los ingresos tributarios (incluidos los aduaneros). Sin embargo, tal como lo indican las cifras para 2018, el equilibrio fiscal en Haití dado por la recaudación de ingresos propios permanece frágil y requiere de medidas para fortalecer la carga tributaria de manera permanente.

Debido a esta importante participación en los ingresos públicos totales, es que se ha planteado que el sistema tributario (y aduanero) es una de las variables que condicionan la evolución y profundidad de la política fiscal, y con ello tanto el financiamiento de las políticas públicas como sus potenciales efectos en la ciudadanía. Un buen número de decisiones en políticas públicas están relacionadas con la tributación y la tributación está relacionada con casi todos los aspectos de la economía y la sociedad (Arenas de Mesa, 2016).

Gráfico 13
Haití: ingresos públicos y tributarios, 2005-2018
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y de cifras actualizadas del MEF (2019) para 2018.

La política tributaria (aduanera) no impacta sólo a la dimensión fiscal, sino que a las distintas dimensiones de la actividad económica, por lo que puede transformarse en un poderoso instrumento de desarrollo que apoye robustamente a la sostenibilidad fiscal a través de las siguientes áreas: i) promoción de la equidad (efectos distributivos); ii) generación de incentivos a la inversión (promoción de actividades estratégicas y de sectores productivos); iii) creación de nuevas

tecnologías (incentivos y desarrollo de innovación); iv) protección del medio ambiente (incentivos y regulación de los recursos naturales, en especial, de los no renovables), y v) desarrollo económico local y sub nacional (desarrollo del territorio y descentralización fiscal).

A pesar de los aumentos en la carga tributaria en Haití de los últimos años, ésta sigue siendo relativamente baja al considerar el nivel de desarrollo alcanzado y los estándares internacionales. Se ha argumentado que dado el nivel de desarrollo (bajo ingreso per cápita) de Haití su carga tributaria podría ser considerada elevada. Sin embargo, cuando la comparación no es con el promedio de la región sino con el promedio de los países de más bajo nivel de ingreso per cápita en la región, vemos que la carga tributaria en Haití sigue siendo baja (véase el cuadro 4).

Las clásicas consideraciones económicas no son suficientes para explicar este comportamiento. La experiencia indica que hay que considerar también la economía política para entender el comportamiento de la política fiscal y, en especial, las tendencias de la política tributaria (Delalande, 2012; Gómez-Sabaíni y Morán, 2013; Lorenzo, 2015; Arenas de Mesa, 2016).

Cuadro 4
Haití, América Latina y países seleccionados: carga tributaria, 2007-2018
(En porcentajes del PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
América Latina	14,3	14,6	14,0	14,4	14,8	15,2	15,2	15,3	15,5	15,6	15,7	15,4
Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras y Nicaragua	16,3	16,7	15,4	15,5	16,5	16,9	17,8	18,1	18,9	18,8	18,3	16,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	18,3	19,5	18,2	18	20,0	20,9	22,5	22,3	23,2	21,6	19,7	n.d
Haití	10,8	10,6	11,7	11,8	12,9	12,9	12,2	12,1	13,4	13,7	13,6	12,6
Honduras	16,4	16,1	14,2	14,4	14,8	14,7	15,1	16,7	17,9	18,5	18,6	17,4
Nicaragua	14,3	14,5	13,9	14,0	14,7	15,0	15,9	15,4	15,6	16,2	16,6	15,8

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y de cifras actualizadas del MEF (2019) para 2018.

La manera de conectar las políticas económicas y el sistema político es parte de los desafíos de gestión en la implementación exitosa de la política fiscal y, en particular, de la política tributaria. Un buen punto de encuentro son los pactos fiscales (acuerdos políticos transversales) que sustentan cambios en el sistema tributario. La economía política muchas veces condiciona la calidad de los sistemas tributarios y de la institucionalidad fiscal-tributaria que, entre otros factores, explican a su vez el nivel y composición de la carga tributaria.

El nivel de carga tributaria hace proyectar que habrá bastante actividad en materia fiscal y, en especial, en modificaciones o reformas tributarias en el caso de Haití. Ello se encuentra particularmente significativo por las urgentes demandas de gasto público (áreas sociales y de infraestructura) que requerirán de sostenibilidad financiera para ser implementadas.

En este contexto, mayores ingresos públicos serán fundamentales, especialmente, para financiar mejoras en los sistemas de protección social (educación, salud, pensiones, vivienda y urbanismo, políticas de equidad de género, entre otras) y alcanzar la sostenibilidad fiscal. De esta

manera, reforzar la institucionalidad fiscal-presupuestaria en Haití a través del fortalecimiento institucional de la Dirección General de Presupuesto (DGB) del Ministerio de Economía y Finanzas, será esencial para consolidar una estrategia que avance en la sostenibilidad fiscal.

3. Gasto público

Los avances en política fiscal en la región han sido numerosos, entre ellos, un sostenido tránsito desde el análisis estático de los balances fiscales, caracterizado por el equilibrio parcial, a uno de sostenibilidad fiscal que considera un equilibrio general intertemporal y cuyo objetivo final es alcanzar un financiamiento sostenido de las políticas públicas y del desarrollo. A pesar de las diversas realidades económicas y fiscales, los países latinoamericanos intentan transitar hacia una arquitectura fiscal contracíclica, con transparencia fiscal y sostenibilidad financiera.

La inestabilidad que ha caracterizado al conjunto de economías de la zona es probablemente la razón principal de por qué la arquitectura fiscal contracíclica se ha consolidado como un objetivo deseable a nivel regional. Las políticas fiscales contracíclicas estabilizan el consumo, reducen la volatilidad del PIB y minimizan distorsiones, entre otros beneficios (Martner, 2007; OCDE, 2010; Arenas de Mesa, 2016; CEPAL, 2017). En esta dimensión fiscal, Haití presenta numerosos desafíos.

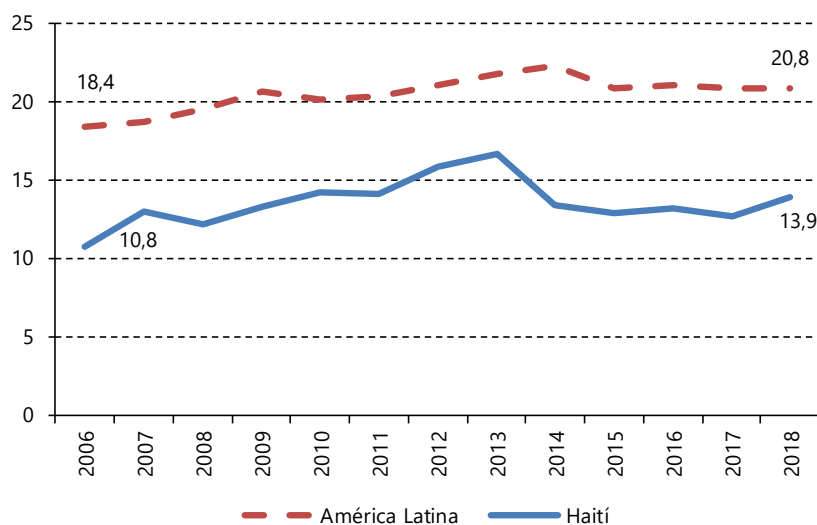
El comportamiento de la política fiscal en Haití ha sido dominado por los ingresos efectivos y el apoyo financiero internacional y no por los ingresos permanentes. En cuanto al comportamiento del gasto público, ha sido catalogado como cíclico y dependiente de las inestabilidades propias de un país golpeado por los desastres naturales (terremotos y huracanes) (BID, 2016; DEE, 2016; CEPAL, 2017; FMI, 2017b).

El tamaño del estado en Haití, medido por el gasto público como porcentaje del PIB, aumentó de 10,8% a 16,6% entre 2006 y 2013. A partir de 2014, este indicador empezó a disminuir, alcanzando 12,7% del PIB en 2017. Para 2018, las cifras preliminares dan cuenta de un repunte del gasto total en Haití, ascendiendo a 13,9% del PIB. Estas cifras se encuentran bajo el promedio de América Latina en todo el período analizado. La región presenta un Estado de tamaño promedio de 20,8% del PIB en 2018 (véase el gráfico 14).

Cuando comparamos a Haití ya no con el promedio de América Latina, sino que con otros países de bajos ingresos per cápita en la región (Bolivia, Honduras y Nicaragua) se confirma la tendencia (véase el cuadro 5). Haití, con 13,9% del PIB en 2018, es el Estados más pequeño de la región después de Guatemala (12,3% del PIB en 2018) en términos de gasto público sobre el producto.

En Haití, entre 2010 y 2018, el gasto público se redujo 0,6% del PIB, siguiendo de esta manera una trayectoria inversa a la de la carga tributaria que aumentó casi en un punto del PIB en similar periodo. Al contrario, la tendencia promedio en América Latina presentó un aumento conjunto de casi un punto del PIB tanto del gasto público como de la carga tributaria entre 2010 y 2018. Si el caso de Haití es comparado con países de bajos ingresos per cápita en la región, tales como Bolivia, Nicaragua o Honduras, se evidencia que estos países incrementaron en mayor proporción su gasto público como proporción del producto (+3,4, +2,3 y +0,3 puntos del PIB, respectivamente) (véase el cuadro 5).

Gráfico 14
Haití y América Latina (19 países): gasto público, 2006-2018
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y de cifras actualizadas del MEF (2019) para 2018.

Cuadro 5
Haití, América Latina y países seleccionados: gasto público, 2007-2018
(En porcentajes del PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ^a
América Latina	18,7	18,8	20,0	19,9	19,6	20,4	20,9	21,0	20,8	21,0	20,8	20,8
Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras y Nicaragua	23,4	24,1	25,1	23,1	24,1	24,4	25,9	27,1	27,3	25,6	25,7	20,6
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	30,5	32,7	34,8	30,9	33,9	33,2	35,4	40,2	40,6	34,6	34,3	n.d
Haití	12,9	12,1	13,3	14,2	14,1	15,9	16,6	13,4	12,8	13,2	12,7	13,9
Honduras	22,2	22,4	23,1	21,5	21,6	22,7	24,9	23,1	22,9	23,0	23,4	21,8
Nicaragua	17,5	17,3	17,5	17,0	16,8	17,3	17,3	17,9	18,3	19,2	19,3	19,3

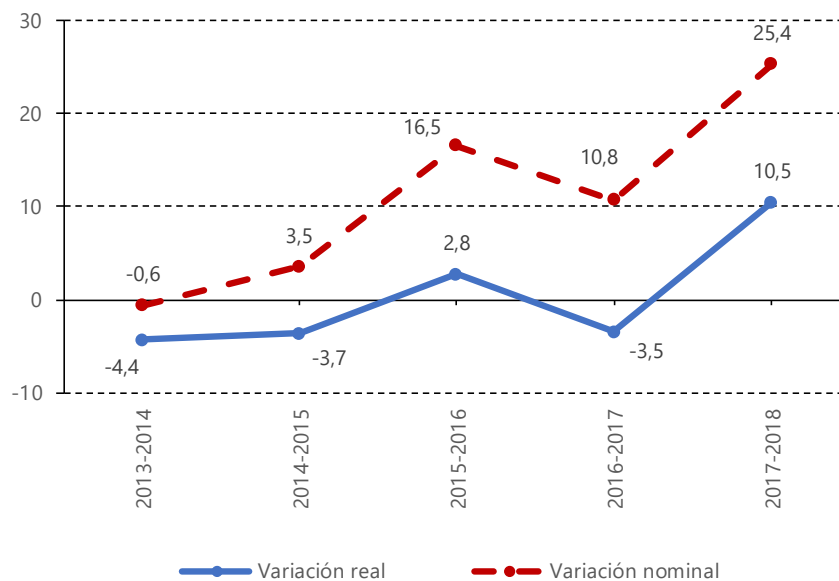
Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y de cifras actualizadas del MEF (2019) para 2018.

^a Cifras preliminares elaboradas sobre la base de información de los presupuestos oficiales y estimaciones.

^b Datos corresponden a gobierno general.

Es importante considerar cifras reales de crecimiento del gasto público. Esto es aún más relevante en países que presentan altas tasas de inflación tal como puede observarse en Haití (véase la sección I.A). Según las cifras oficiales del MEF, el crecimiento nominal del gasto público total fue -0,6% para 2013-2014, 3,5% para 2014-2015, 16,5% para 2015-2016, 10,8% para 2016-2017 y 25,4% para 2017-2018. Tomando en cuenta la inflación promedio anual para los periodos correspondientes⁴, es posible apreciar una disminución del gasto público real de 4,4% y de 3,7% en los años fiscales 2013-2014 y 2014-2015. Luego, el gasto público real en Haití creció 2,8% en el periodo 2015-2016 y disminuyó 3,5% en el periodo 2016-2017. Para el último año de registro, destaca un incremento importante de 10,5% en términos reales del gasto público (véase el gráfico 15).

Gráfico 15
Haití: crecimiento nominal y real del gasto público, 2014-2018
(En porcentajes)

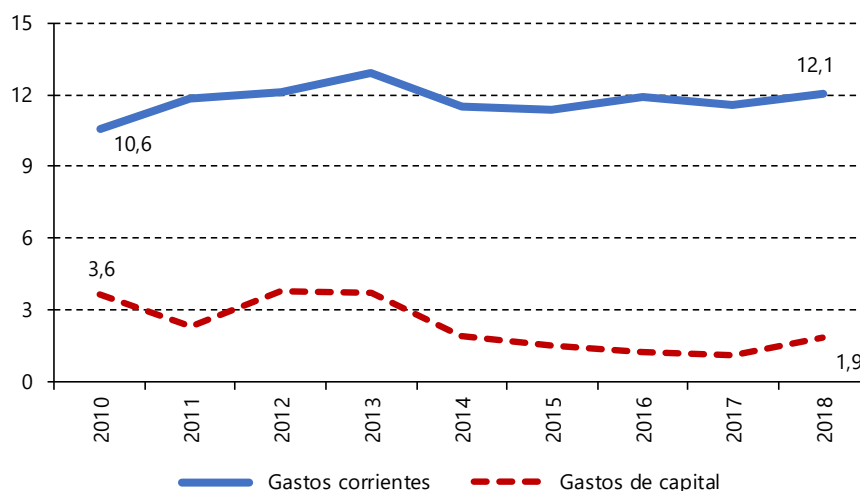


Fuente: Elaborado sobre la base de las Tablas de Operaciones Financieras del Estado (TOFE) publicadas por el MEF (2019): <http://www.mef.gouv.ht>; y de la variación del IPC como promedio anual (BRH, 2019).

La evolución de la composición del gasto público en Haití durante el período 2010-2018 entrega antecedentes que deberían evaluarse con detención. Mientras los gastos corrientes registraron un aumento de 1,6% del PIB, los gastos de capital al contrario observaron una disminución, desde 3,6% del PIB en 2010 a 1,9% del PIB en 2018. Sin embargo, vale destacar las tendencias observadas en el último año de registro, ya que los gastos corrientes y los gastos de capital ganaron 0,6 y 0,8 puntos del PIB entre 2017 y 2018, respectivamente (véase el gráfico 16). De esta manera, el repunte de la inversión pública como proporción del PIB en 2018 puso fin al descenso continuo del indicador que empezó en 2012.

⁴ Según las cifras publicadas por el Banco Central de Haití, la inflación promedio anual (octubre-septiembre) fue 3,9% para 2013-2014, 7,5% para 2014-2015, 13,4% para 2015-2016, 14,7% para 2016-2017 y 13,5% para 2017-2018 (BRH, 2019).

Gráfico 16
Haití: gasto corriente y gasto de capital, 2010-2018
 (En porcentajes del PIB)



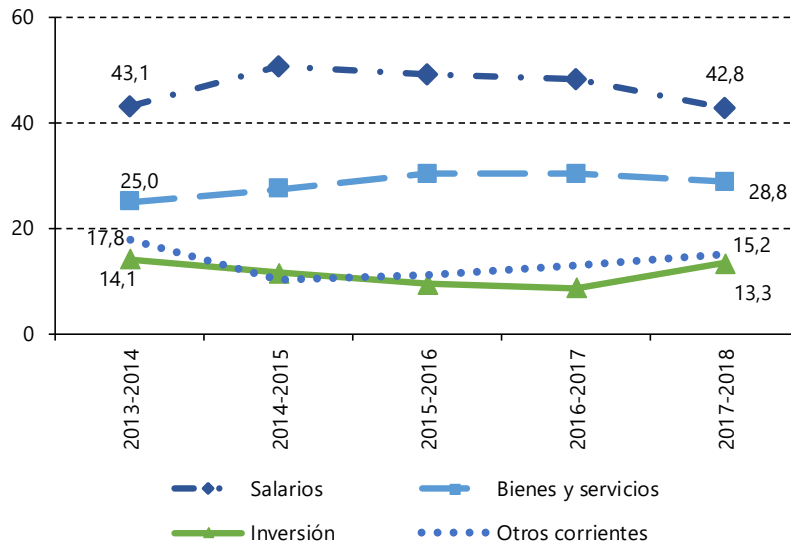
Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL (2019) y de cifras actualizadas del MEF (2019) para 2018.

Una manera de corroborar lo anterior es examinar la composición del gasto público en términos relativos. Según información oficial del MEF, esta composición ha evolucionado a favor de los gastos de operación entre 2013 y 2017. De hecho, en términos relativos, tanto el gasto público dirigido hacia el pago de los salarios, como la compra de bienes y servicios, crecieron 5,2 puntos porcentuales sobre el total de gasto público entre 2013 y 2017. En total, los gastos corrientes aumentaron su participación de 85,9% del gasto público total en 2013-2014 a 91,5% en 2016-2017. Al contrario, los gastos de inversión disminuyeron su participación 5,6 puntos porcentuales en similar período. Para 2018, pueden observarse cambios importantes dentro de la estructura del gasto público total de Haití: la participación de los salarios se contraen 5,5 puntos porcentuales, la partida de los bienes y servicios pierden también 1,4 punto porcentual, mientras que las transferencias e intereses, junto con la inversión, ganan 2,2 y 4,8 puntos porcentuales respectivamente (véase el gráfico 17).

De esta manera, el crecimiento del gasto público ocurrido en 2018 se ha producido por un ajuste fiscal que se concentró en el gasto en personal, así como en el gasto en bienes y servicios. Ello se encuentra consistente con los esfuerzos perseguidos por la Administración Central de consolidar sus cuentas fiscales por un control más estrecho de los gastos corrientes.

Con respecto a la ejecución presupuestaria, la información oficial del MEF indica que esta se ha mantenido entre 87% y 94% entre los ejercicios presupuestarios 2013-2014 y 2017-2018, con variaciones al alza (2014-2015 y 2016-2017) y a la baja (2015-2016 y 2017-2018) (véase el gráfico 18). Es preciso señalar que la tasa de ejecución presupuestaria oficial que se presenta en el gráfico 18 se calcula sobre la base de los gastos presupuestarios y extrapresupuestarios, incluyendo a las amortizaciones de la deuda pública. Al considerar sólo los gastos presupuestarios, y sin incluir a las amortizaciones de la deuda, la tasa de ejecución presupuestaria para 2017-2018 es 89,3% (véase el Anexo 1).

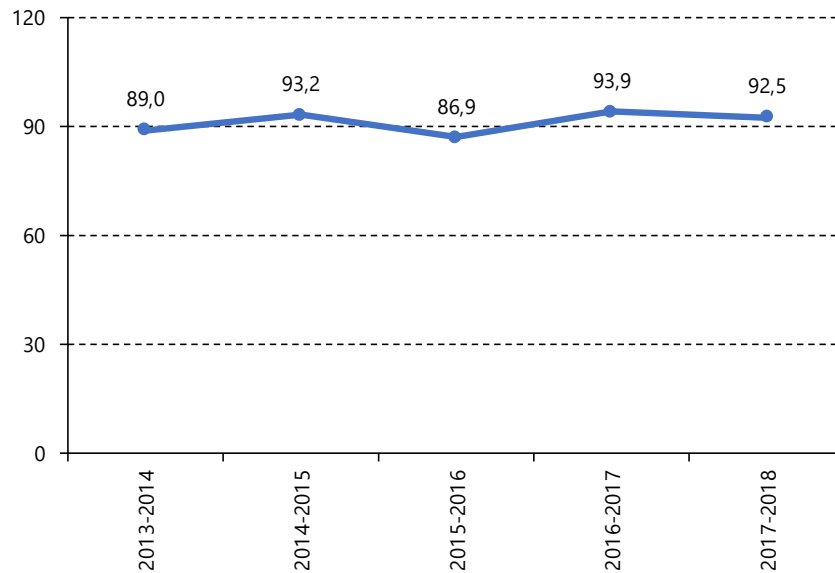
Gráfico 17
Haití: composición del gasto público, 2014-2018
(En porcentajes del gasto público total)



Fuente: Elaborado sobre la base de las Tablas de Operaciones Financieras del Estado (TOFE) publicadas por el MEF (2019): <http://www.mef.gouv.ht>

Nota: Los otros gastos corrientes incluyen las transferencias corrientes y los intereses.

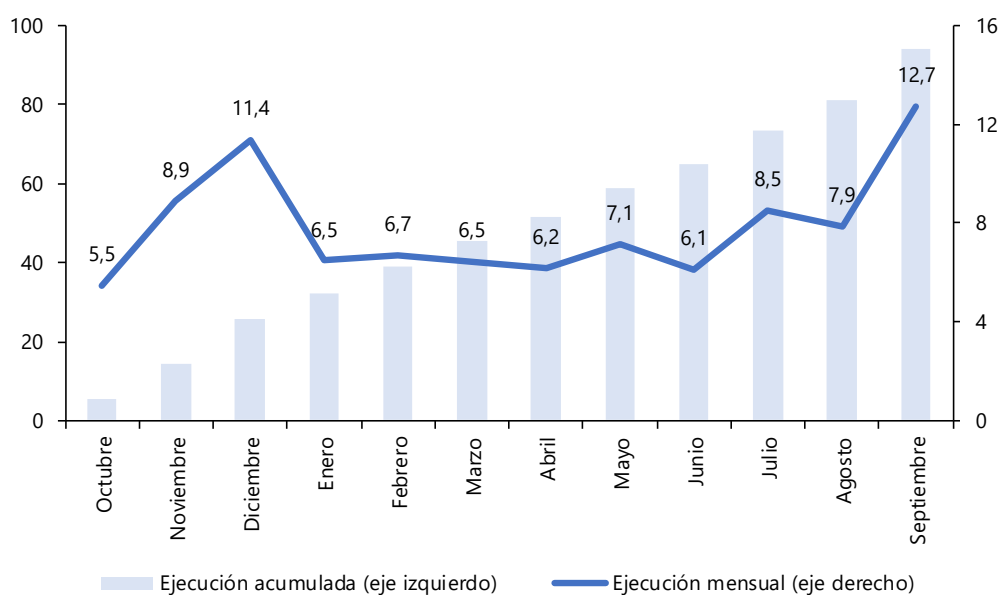
Gráfico 18
Haití: ejecución presupuestaria, 2013-2018
(En porcentajes del presupuesto público total)



Fuente: Elaborado a partir de cifras oficiales MEF (2019) disponibles en: <http://www.mef.gouv.ht>.

La débil ejecución presupuestaria entre 2013 y 2018 se traduce en una baja eficiencia del ciclo presupuestario en Haití y, en especial, en la etapa de ejecución. Ello se encuentra verificado al examinar la ejecución presupuestaria mensual dado que la comparación de los datos para los ejercicios 2016-2017 y 2017-2018 permiten identificar dos mayores fuentes de inflexión: los meses de diciembre y de septiembre. Durante el ejercicio fiscal 2016-2017, la ejecución presupuestaria mensual alcanzó 11,4% en diciembre y 12,7% en septiembre, frente a un resultado promedio de 7% para el resto de los meses del ejercicio. Respecto del ejercicio fiscal 2017-2018, destaca la alta ejecución presupuestaria ocurrida en el mes de septiembre, que alcanzó 17,8%. Diciembre también marcó una inflexión significativa, con 10,7% del presupuesto ejecutado en comparación a 5,6% registrado en noviembre del mismo año (véase el gráfico 20). Los datos mencionados permiten plantear la temporalidad de la gestión presupuestaria en Haití, la que está marcada por una concentración del gasto a fin de año calendario y al cierre del año fiscal.

Gráfico 19
Haití: ejecución presupuestaria mensual, 2016-2017
(En porcentajes del presupuesto público total)

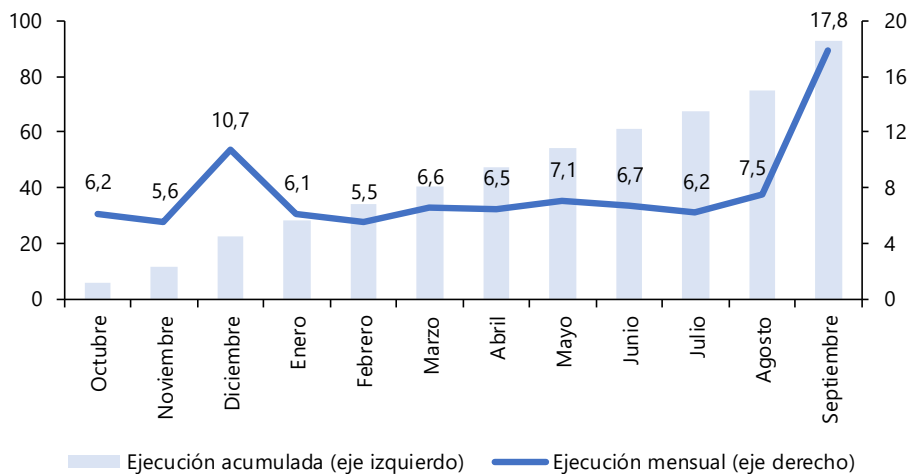


Fuente: Elaborado sobre la base de cifras oficiales MEF (2019) disponibles en: <http://www.mef.gouv.ht>.

Otra manera de examinar la ejecución presupuestaria es desagregarla por funciones económicas (gastos corrientes/gastos de capital). Esto agrega otra dimensión del desempeño de la acción pública, ya sea por su capacidad de ejecutar el presupuesto que le permite funcionar o por su capacidad de llevar adelante los planes de inversión. Esta última representa sin lugar a duda la más relevante ya que traduce el carácter esencial del presupuesto como herramienta de planificación estratégica. En Haití, las cifras presupuestarias indican que para el periodo 2013-2018 la ejecución del presupuesto destinado a la inversión se encuentra en torno a 41% promedio, con una evolución a la baja entre los ejercicios 2013-2014 y 2015-2016, pasando de 43% del presupuesto

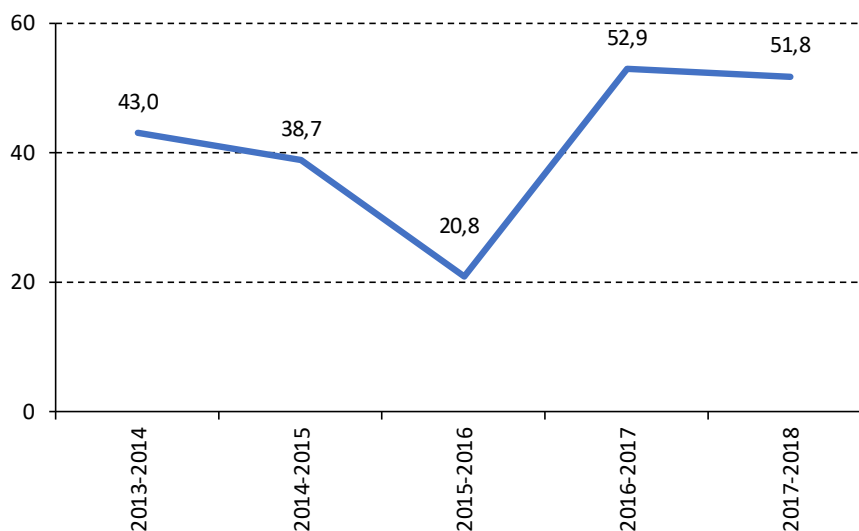
de inversión en 2013-2014 a 20,8% en 2015-2016 (véase el gráfico 21). Si bien la ejecución del presupuesto de inversión se ha más que duplicado entre 2016 y 2017, esta sigue siendo baja (51,8% en 2018) al considerar los grandes retos que enfrenta el país en materia de infraestructuras y de fomento a la productividad.

Gráfico 20
Haití: ejecución presupuestaria mensual, 2017-2018
(En porcentajes del presupuesto público total)



Fuente: Elaborado a partir de cifras oficiales MEF (2019) disponibles en: <http://www.mef.gouv.ht>

Gráfico 21
Haití: ejecución del presupuesto de la inversión pública, 2014-2018^a
(En porcentajes del presupuesto público destinado a la inversión)



Fuente: Elaborado a partir de cifras oficiales MEF (2019) disponibles en: <http://www.mef.gouv.ht>; y de las Leyes de Finanzas 2013-2018.

^a La tasa de ejecución presupuestaria considera como denominador el presupuesto de inversión financiado por recursos domésticos. Ello se debe a la ausencia de las cifras de gastos financiados por recursos externos (véase el Anexo 1, apéndice 2).

4. Resumen de la situación fiscal

El contexto fiscal de estos últimos años en Haití se ha caracterizado por una fragilidad estructural dada la volatilidad tanto de los ingresos como del gasto público y de la ejecución presupuestaria. A pesar de ello, el país mantuvo un superávit fiscal entre 2015 y 2017, lo que permitió frenar, a partir de 2016, la dinámica al alza de la deuda pública que se inició después del terremoto de 2010. Sin embargo, el equilibrio de las finanzas públicas de aquellos años no se ha consolidado durante 2018, ya que el ejercicio fiscal cerró con un déficit de 0,8% del PIB.

En cuanto a los ingresos públicos, estos se vuelven cada vez más dependientes de los ingresos tributarios (aduaneros). Si bien la carga tributaria ha aumentado entre el 2010 y el 2018 (0,8% del PIB), es importante resaltar la reducción de la carga tributaria de un punto del PIB entre 2017 y 2018. El nivel de la carga tributaria en Haití sigue siendo considerado insuficiente al tomar en cuenta la creciente demanda de recursos tanto para la estrategia de desarrollo como para hacer frente a las demandas sociales hacia la reducción de la pobreza, entre otras materias.

Con respecto a los gastos públicos, se evidencia un retroceso del peso del Estado en la economía entre 2010 y 2017, derivado en especial de la disminución de los gastos de capital ya que los gastos corrientes han crecido durante el mismo período. Este retroceso se dio a partir de 2013 hasta 2017, mientras entre 2006 y 2013 el gasto público como porcentaje del PIB ganó 5,8 puntos. No obstante, destaca un repunte del gasto de 1,2 puntos del PIB entre 2017 y 2018, gracias a una progresión significativa de la inversión pública (+64,7% en términos reales).

Uno de los grandes retos respecto del gasto público en Haití se encuentra en la ejecución del presupuesto y, particularmente, en los fondos destinados a la inversión. En efecto, la tasa de ejecución de estos fondos sigue siendo muy baja en 2018 al considerar los grandes retos que enfrenta el país. Sobre esta dimensión, destaca también un débil manejo del ciclo presupuestario, lo que radica en la concentración de la ejecución presupuestaria en el cierre del año calendario (diciembre) y al cierre del año fiscal (septiembre).

Las autoridades haitianas han determinado dentro de su marco programático la necesidad de incrementar los ingresos internos, así como de reducir el peso de los gastos corrientes y, en particular, la parte representada por los salarios. Estos esfuerzos se dan, en primer lugar, a través de modificaciones en el sistema tributario a ser implementadas por la Dirección General de los Impuestos (DGI) y la Administración General de Aduanas (AGD). En segundo lugar, se destaca una reafirmación explícita del Gobierno Central con los objetivos de equilibrios presupuestarios. Esto se plasma en medidas que favorecen un control más estrecho de los gastos corrientes, haciendo hincapié en el gasto en remuneraciones de los funcionarios públicos.

Adicionalmente, el MEF, a través de la DGB, está ejecutando una modernización del ciclo presupuestario a través de la elaboración de nuevos programas presupuestarios orientados a resultados. Dicha modernización presupuestaria se enmarca en la Ley de Elaboración y Ejecución de la Ley de Finanzas Públicas (LEELF, 2017), e involucra para el proyecto de ley de presupuesto 2018-2019 a un piloto de dos Ministerios sectoriales. La Dirección General de Presupuesto (DGB) se encuentra planificando y gestionando la implementación de estos pilotos presupuestarios. Con ello, se espera avanzar en: i) la transparencia fiscal-presupuestaria; ii) la eficiencia de la gestión del presupuesto, y iii) el desempeño de la acción pública (véase la sección I.E.1).

C. Análisis del proyecto de Ley de Finanzas 2017-2018

En esta sección, se analiza el presupuesto del ejercicio fiscal 2017-2018 de Haití. El presupuesto contiene en efecto los principales procesos que organizan la gestión pública, representando de facto la base para la operación financiera del Gobierno. A través de la asignación de recursos a distintos sectores, el presupuesto permite vincular la fase de planificación con las de formulación y ejecución. Es entonces la herramienta de planificación estratégica más importante que una administración tiene para implementar su programa de gobierno.

Es bien sabido que el presupuesto es el producto de complejos procesos de negociación acerca de las prioridades gubernamentales. Por lo tanto, los objetivos y principios de políticas públicas enunciados en la Ley de Presupuesto crean un sentido común esencial para la coordinación de los distintos actores involucrados en la ejecución presupuestaria. Un presupuesto bien estructurado permite darle sentido estratégico, coherencia y cohesión al sector público y a su política fiscal.

Debido a varias contingencias institucionales y políticas, el Gobierno de Haití, al cierre del presente documento, no cuenta con una Ley de Finanzas aprobada para el ejercicio fiscal 2018-2019⁵. En este contexto, el análisis propuesto en esta sección describe los supuestos macroeconómicos de acuerdo con los anexos del proyecto de Ley de Finanzas 2018-2019 presentado por el MEF al Parlamento el 30 de junio de 2018. En cuanto al análisis presupuestario propiamente tal, se realiza sobre la base de la Ley de Finanzas inicial 2017-2018, ya que esta representa la última Ley de Finanzas inicial disponible⁶. Se destaca además la evolución de los principales indicadores fiscales (ingresos, gastos y balance global) a partir de comparaciones con la Ley de Finanzas inicial 2016-2017. Es importante señalar que esta sección representa un ejercicio metodológico que consiste en la evaluación y análisis de la Ley de Finanzas, que puede servir como modelo para futuros ejercicios fiscales.

1. Supuestos macroeconómicos para la elaboración de la Ley de Finanzas

La formulación del presupuesto en Haití —tal como en la mayoría de los países— suele basarse en una serie de supuestos macroeconómicos que sustentan gran parte de las decisiones presupuestarias. Dichos supuestos están contenidos en el documento “Marco Macroeconómico del Presupuesto” (DEE, 2018), que acompaña como anexo al proyecto de Ley de Finanzas. La Dirección de Estudios Económicos (DEE) del MEF es la autoridad encargada de generar este documento, recopilando información acerca del contexto macroeconómico y produciendo proyecciones.

⁵ Entre junio de 2018 y marzo de 2019, el MEF ha presentado dos proyectos de Ley de Finanzas 2018-2019 al Parlamento: el primero en junio de 2018 y el segundo en diciembre del mismo año. El primero proyecto fue retirado por el ejecutivo del Parlamento, entre otras materias, debido a nuevos escenarios de ingresos y de gastos. Ello se desarrolló en medio de una crisis política que terminó con la renuncia del Primer Ministro en julio de 2018. El segundo proyecto de Ley de Finanzas 2018-2019 fue rechazado en enero de 2019. En marzo de 2019, el recién nombrado Primer Ministro fue destituido. En este contexto político, el MEF y, en especial, la DGB, están trabajando en un nuevo proyecto de Ley de Finanzas 2018-2019.

⁶ Esta sección representa un ejercicio metodológico que propone un análisis de las Leyes de Finanzas en Haití. El contenido presentado puede incluirse en un Informe de Finanzas Públicas, el que podría ser anexo a los proyectos de Ley de Finanzas que se presentan en junio de cada año al Parlamento. En estas fechas, es muy probable que la DGB del MEF no cuente con una Ley de Finanzas rectificativa aprobada, por lo que debería realizar un análisis del presupuesto contenido en la Ley inicial. Es por esta razón que la presente sección se basa sobre la Ley de Finanzas inicial.

En el marco de la Ley de Elaboración y de Ejecución de la Ley de Finanzas (LEELF), publicada en 2017, se presentó al Congreso el 30 de junio de 2018 el proyecto de Ley de Finanzas para el ejercicio fiscal 2018-2019. En éste, se formularon nuevos programas presupuestarios para el Ministerio de la Salud Pública y de la Población (MSPP) y para el Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP), así como un Marco Macroeconómico de mediano plazo (2018-2022) con el fin de avanzar en una programación presupuestaria plurianual.

El Marco Macroeconómico presentado en anexo del proyecto de Ley de Finanzas 2018-2019 presenta las proyecciones de los grandes agregados económicos a nivel internacional y nacional. La diferencia este año con los anteriores, reside en que las proyecciones se hicieron para los 4 años siguientes y no sólo para el próximo ejercicio fiscal como se realizó en 2017.

Según el Marco Macroeconómico de mediano plazo, la recuperación de la actividad económica a nivel mundial debería seguir consolidándose para llegar a un crecimiento del PIB de 3,9% en 2019. Ello se produciría principalmente por la dinámica de los países emergentes (5,1%) ya que los países avanzados perderían 0,3 puntos porcentuales de crecimiento del PIB entre 2018 y 2019 pasando desde 2,5% a 2,2%. Además, el marco considera para América Latina y el Caribe un crecimiento económico de 2% en 2018 y de 2,8% en 2019. Junto con ello, los precios de las materias primas seguirían su evolución al alza, principalmente el petróleo y otras fuentes de energía (DEE, 2018).

Respecto de la situación económica en Haití, la Dirección de Estudios Económicos (DEE) del MEF identifica señales de recuperación de la actividad para el primer semestre del ejercicio 2017-2018. Las señales se reflejan por ejemplo en un crecimiento de 12,3% del empleo en comparación al periodo anterior, una desaceleración de la inflación normalizada desde 15,4% en septiembre 2017 a 12,9% en marzo 2018, un aumento del consumo global y un incremento de las exportaciones gracias al dinamismo de la industria textil. Además, la DEE asume una depreciación cambiaria de la gorda menor a la observada durante el primer semestre de 2016-2017 (3,2% contra 5,1%, respectivamente).

En este contexto, el MEF ha formulado dos escenarios macroeconómicos para los próximos 4 ejercicios fiscales:

- i) Un escenario base, que descansa sobre una proyección macro-financiera de la continuidad de las políticas públicas, y
- ii) Un escenario voluntarista, que traduce la voluntad explícita del Gobierno de romper con la moderación económica, implementando las medidas contenidas en la estrategia gubernamental 2017-2022 cuyo propósito se enmarca en un cambio estructural del aparato productivo a través del fomento a la inversión.

Sobre la base de ciertas hipótesis, el Gobierno ha integrado dentro de su planificación estratégica el escenario voluntarista. En este escenario, se destaca movilizar todos los apoyos presupuestarios comprometidos por las organizaciones internacionales, que crezca la productividad agrícola, un ambiente político favorable a la inversión y al comercio, un crecimiento de la economía estadounidense, un aumento moderado de los precios de las materias primas, un crecimiento de las remesas, un manejo adecuado de la inflación por las autoridades monetarias, una mejor articulación de la política presupuestaria con la política monetaria, una mayor

recaudación tributaria gracias al fortalecimiento de las instituciones de control, e incrementar los desembolsos de las donaciones.

El escenario voluntarista asume un crecimiento anual del PIB de 3,8% en 2018 hasta 4,5% en 2022, con un promedio anual de 4,3% en el periodo 2018-2022. En cuanto a la inflación, ésta disminuiría de 11,2% en 2018-2019 a 8,7% en 2021-22. Respecto de los ingresos públicos, se proyecta un crecimiento de 23% promedio anual durante el periodo 2018-2022, considerando una carga tributaria de 17,8% del PIB en 2018 y 19,8% del PIB en 2022 (véase el cuadro 6).

Más allá de comentar las proyecciones realizadas, el MEF ha dado un importante paso en la formulación presupuestaria al presentar un marco macroeconómico de mediano plazo (2018-2022) en el ejercicio fiscal 2018-2019.

Cuadro 6
Haití: síntesis de los resultados de proyecciones de crecimiento del escenario voluntarista^a, 2014-2022

	2013- 2014	2014-2015 ^E	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020	2020- 2021	2021- 2022
PIB a precios constantes (<i>millones de gurdas</i>)	15 439	15 626	15 853	16 039	16 371	16 986	17 705	18 554	19 387
Variación anual (<i>en porcentajes</i>)	2,8	1,2	1,5	1,2	2,1	3,8	4,2	4,8	4,5
PIB a precios corrientes (<i>millones de gurdas</i>)	391 635	423 644	481 212	551 911	627 821	702 103	788 479	889 661	1 002 176
Variación anual (<i>en porcentajes</i>)	7,4	8,2	13,6	14,7	13,8	27,2	25,6	26,7	27,1
Deflactor del PIB	25,4	27,1	30,4	34,4	38,4	41,3	44,5	47,9	51,7
Variación anual (<i>en porcentajes</i>)	4,5	6,9	12,0	13,4	11,4	7,8	7,7	7,7	7,8
Inflación variación anual (<i>en porcentajes</i>)	5,3	11,3	12,5	15,4	15,9	11,2	10,0	9,4	8,7
Inflación promedio anual (<i>en porcentajes</i>)	3,9	7,5	13,4	14,7	14,8	14,9	10,1	9,7	9,0
Ingresos Totales (<i>en millones de gurdas</i>)	47 106	56 787	66 076	74 970	87 944	124 966	147 251	171 898	198 198
Variación anual (<i>en porcentajes</i>)	5,8	20,6	16,4	13,5	17,3	42,1	17,8	16,7	15,3
Carga tributaria (<i>en porcentajes</i>)	12,0	13,4	13,7	13,6	14,0	17,8	18,7	19,3	19,8

Fuente: DEE (2018).

^a Las proyecciones empiezan a partir del ejercicio 2017-2018.

2. Balance global: 2016-2017 y 2017-2018

Según la Tabla de Operaciones Financieras del Estado (TOFE) para el ejercicio 2017-2018, los ingresos totales ascenderán a 93.446 millones de gurdas (14,9% del PIB), lo que representa un aumento de un punto del PIB en comparación al ejercicio 2016-2017 (véase el cuadro 7). En 2017-2018, se proyectan gastos totales por 133.589 millones de gurdas (21,3% del PIB), correspondiendo a un crecimiento de 0,8 puntos del PIB en comparación al ejercicio 2016-2017. Debido a lo anterior, el déficit fiscal proyectado alcanza 40.143 millones de gurdas, un aumento de 3.712 millones de gurdas en comparación al ejercicio fiscal 2016-2017. Sin embargo, como proporción del PIB, se evidencia un esfuerzo para reducir el déficit del balance global, que pasaría de 6,6% del PIB en el ejercicio 2016-2017 a 6,4% del PIB en el ejercicio 2017-2018.

Un componente importante del equilibrio fiscal global en Haití está determinado por las donaciones, las que deberían alcanzar 24.023 millones de gurdas (3,8% del PIB) en 2017-2018, es decir, una contracción de 1,8 puntos del PIB en comparación al ejercicio fiscal anterior. Como proporción del gasto total, las donaciones también se contraen, pasando de 27,1% del gasto total en el ejercicio fiscal 2016-2017 a 18% para el ejercicio fiscal 2017-2018. A raíz de ello, el déficit fiscal incluyendo las donaciones se profundiza 1,6 puntos del PIB entre el ejercicio 2016-2017 y el ejercicio 2017-2018 (véase el cuadro 7).

Cuadro 7
Haití: balance global, 2016-2017 y 2017-2018
(En gurdas corrientes y porcentajes del PIB)

	Ley de Finanzas 2016-2017	Porcentaje del PIB	Ley de Finanzas 2017-2018	Porcentaje del PIB
Ingresos totales	76 647 747 448	13,9	93 446 173 420	14,9
Gastos totales	113 079 170 082	20,5	133 589 133 082	21,3
Balance global	-36 431 422 634	-6,6	-40 142 959 662	-6,4
Donaciones	30 636 674 177	5,6	24 022 569 069	3,8
Balance global más donaciones	-5 794 748 457	-1,0	-16 120 390 593	-2,6

Fuente: Elaborado sobre la base de República de Haití (2017) y BRH (2019).

El escenario proyectado de ingresos y gastos para el ejercicio 2017-2018 considera una proyección de 10.611 millones de gurdas (1,9% del PIB) destinados a la amortización de la deuda pública, así como 3.111 millones de gurdas para el pago de intereses (0,6% del PIB). Por lo tanto, el déficit global relativamente controlado que se estima para el ejercicio 2017-2018 descansa principalmente sobre la capacidad del Gobierno de Haití de movilizar efectivamente las donaciones y de administrar los servicios de la deuda.

3. Evolución del gasto público: 2016-2017 y 2017-2018

Para el ejercicio 2017-2018, la Dirección General de Presupuesto (DGB) del MEF ha planeado un gasto público total de 133.589 millones de gurdas, lo que corresponde a un crecimiento nominal de 18,1% respecto del ejercicio 2016-2017 (véase el cuadro 8). Considerando una inflación de 15,4% en variación anual entre septiembre 2016 y septiembre de 2017 (meses de

publicación de las Leyes de Finanzas), el crecimiento real del gasto público total es 2,4% entre los ejercicios 2016-2017 y 2017-2018 (véase el cuadro 8).

A continuación, y con el fin de indagar sobre los componentes que inciden en el crecimiento del presupuesto, se presenta la evolución del gasto público según tres tipos de clasificación: a) económica, b) funcional y c) administrativa.

a) Clasificación económica

En esta sección, se presenta el gasto público total de la Ley de Finanzas 2016-2017 y de la Ley de Finanzas 2017-2018 de acuerdo a la clasificación económica que incluye gastos corrientes (salarios, bienes y servicios y otros) y gastos de capital (inversión e inmovilización).

Tal como se ha señalado anteriormente, el gasto público para el ejercicio 2017-2018 crece 18,1% en términos nominales y 2,4% en términos reales en comparación con el ejercicio 2016-2017. Este aumento es sostenido por el crecimiento tanto de los gastos en personal como de los gastos en inversión, los que en conjunto explican 75,8% de la variación absoluta del gasto público total. De manera relativa, los gastos en personal aumentan 16,6% en términos nominales y 1,1% en términos reales mientras que los gastos en inversión crecen 19,9% en términos nominales y 3,9% en términos reales (véase el cuadro 8).

Es preciso subrayar que los aumentos previamente señalados van acompañados de una contracción real de la partida presupuestaria de los bienes y servicios, así como de las inmovilizaciones. Si bien los bienes y servicios crecen 14,5% en términos nominales, al tomar en cuenta una inflación de 15,4% como variación anual (septiembre 2016–septiembre 2017) la variación real de esta partida es negativa (-0,8%). Respecto de las inmovilizaciones, se contraen tanto en términos nominales como reales, alcanzando -8,3% y -20,5% respectivamente.

Cuadro 8
Haití: presupuesto público según clasificación económica, 2016-2017 y 2017-2018
(En gurdas corrientes y porcentajes)

	Ley de Finanzas 2016-2017	Ley de Finanzas 2017-2018	Variación		
			Absoluta	Relativa (en porcentajes)	
				Nominal	Real ^a
Gastos corrientes	62 852 170 131	73 636 051 066	10 783 880 935	17,2	1,5
Salarios	34 516 958 711	40 256 210 032	5 739 251 321	16,6	1,1
Bienes y servicios ^b	17 770 216 657	20 342 151 692	2 571 935 035	14,5	-0,8
Otros ^c	10 564 994 763	13 037 689 342	2 472 694 579	23,4	6,9
Gastos de capital	50 226 999 951	59 953 082 016	9 726 082 065	19,4	3,4
Inversión	49 185 000 000	58 997 200 000	9 812 200 000	19,9	3,9
Inmovilización	1 041 999 951	955 882 016	- 86 117 935	-8,3	-20,5
Total	113 079 170 082	133 589 133 082	20 509 963 000	18,1	2,4

Fuente: Elaborado sobre la base de República de Haití (2017) y BRH (2019).

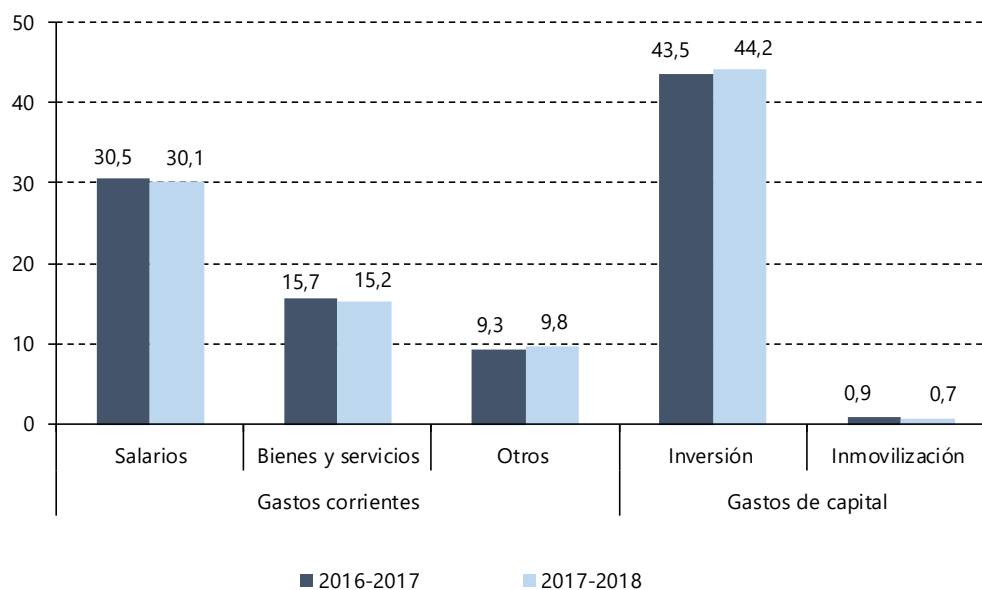
^a Para las cifras reales, se considera la inflación variación anual 2016-2017 que alcanza 15,4%.

^b Incluye el Título VI "Otros gastos".

^c Incluye transferencias corrientes, subvenciones e intereses.

Al observar el peso relativo de cada partida presupuestaria en el presupuesto total, se comprueba la preponderancia de los gastos en personal y en inversión, que representan 30,1% y 44,2% del presupuesto total, respectivamente. En comparación con la estructura de gasto del presupuesto 2016-2017, se destaca el aumento de la participación de las inversiones (+0,7 puntos porcentuales de participación) (véase el gráfico 22). A pesar de antes descrito, la estructura del presupuesto para el ejercicio fiscal 2017-2018 se mantiene relativamente estable.

Gráfico 22
Haití: presupuesto según clasificación económica, 2016-2017 y 2017-2018
(En porcentajes del presupuesto total)



Fuente: Elaborado sobre la base de República de Haití (2017).

Nota: Los otros gastos corrientes incluyen las transferencias corrientes, las subvenciones y los intereses.

b) Clasificación funcional

En Haití, la clasificación funcional del presupuesto abarca cuatro sectores: i) económico, ii) político, iii) social y iv) cultural. El poder legislativo y el poder judicial pertenecen al sector político, mientras que el poder ejecutivo y los organismos independientes se desglosan los cuatro sectores mencionados.

La Ley de Finanzas 2017-2018 muestra que el poder ejecutivo representa 90,9% del gasto total en este ejercicio fiscal. El sector económico (41,2%), social (27,5%) y el sector político (18,3%) representan el 87,1% del gasto del ejecutivo. Por otro lado, los órganos ejecutivos dedicados a asuntos económicos representan 37,5% del gasto total, seguido por el sector social (25,1%) y político (16,6%) (véase el cuadro 9). El sector económico del ejecutivo representa 9,1% del PIB mientras que el sector social 6,1% del PIB y el sector político 4% del PIB.

Cuadro 9
Haití: gasto público según clasificación funcional nacional, 2016-2017 y 2017-2018
(En guardas corrientes y porcentajes)

	Ley de Finanzas 2016-2017	Participación (en porcentajes)	Ley de Finanzas 2017-2018	Participación (en porcentajes)	Variación relativa (en porcentajes)	
					Nominal	Real ^a
Poder ejecutivo	104 827 658 187	92,7	121 488 974 045	90,9	15,9	0,4
Sector económico	43 176 176 692	38,2	50 102 129 595	37,5	16,0	0,6
Sector político	19 055 583 934	16,9	22 199 481 770	16,6	16,5	1,0
Sector social	29 002 237 555	25,6	33 469 397 940	25,1	15,4	0,0
Sector cultural	1 762 551 408	1,6	1 934 436 464	1,4	9,8	-4,9
Otros ^b	11 831 108 598	10,5	13 783 528 276	10,3	16,5	1,0
Poder legislativo	3 911 686 455	3,5	7 198 967 642	5,4	84,0	59,5
Poder judicial	1 055 742 940	0,9	1 122 648 803	0,8	6,3	-7,9
Organismos independientes	3 284 082 500	2,9	3 778 542 592	2,8	15,1	-0,3
Sector económico	1 733 725 158	1,5	1 719 799 994	1,3	-0,8	-14,0
Sector político	439 240 782	0,4	461 240 738	0,3	5,0	-9,0
Sector social	1 086 085 360	1,0	1 562 470 660	1,2	43,9	24,7
Sector cultural	25 031 200	0,02	35 031 200	0,03	40,0	21,3
Total	113 079 170 082	100	133 589 133 082	100	18,1	2,4

Fuente: Elaborado sobre la base de República de Haití (2017) y BRH (2019).

^a Para las cifras reales, se considera la inflación variación anual 2016-2017 que alcanza 15,4%.

^b Incluye intervenciones públicas e intereses.

En comparación con el presupuesto 2016-2017, no existen grandes variaciones en la estructura general del presupuesto y los distintos órganos del Estado mantienen su posición relativa. Sin embargo, destaca el fuerte aumento del presupuesto destinado al poder legislativo, que crece 84% en términos nominales y 59,5% en términos reales. Al contrario, si bien todos los órganos observan un crecimiento nominal de su presupuesto, se evidencia contracciones reales al tomar en cuenta la inflación en variación anual de 15,4%. El poder judicial registra una contracción de 7,9% de su presupuesto en términos reales en comparación al ejercicio fiscal 2016-2017. Adicionalmente se contraen el sector cultura del ejecutivo (-4,9% en términos reales) y a los organismos independientes (-0,3% en términos reales). Ello se traduce en un retroceso de la participación del poder ejecutivo, del poder judicial y de los organismos independientes en el presupuesto total 2017-2018 (véase el cuadro 9).

Respecto de la evolución de la participación de los sectores, se observa una disminución combinada de los sectores social, económico, político y cultural dentro del ejecutivo para el presupuesto 2017-2018. Esta disminución alcanza 0,7 puntos porcentuales para el sector económico (de 38,2% de participación en 2016-2017 a 37,5% en 2017-2018), 0,5 puntos porcentuales para el sector social (de 25,6% a 25,1%, respectivamente), 0,3 puntos porcentuales para el sector político (de 16,9% a 16,6%, respectivamente) y 0,2 puntos porcentuales para el sector cultural (de 1,6% a 1,4% de participación, respectivamente) (véase el cuadro 9).

c) Clasificación administrativa

La estructura del presupuesto 2017-2018 analizada desde la clasificación administrativa permite observar que cinco ministerios concentran el 55,8% del presupuesto total. La primera fuente de gasto público en Haití es Educación, con 17,2% del presupuesto 2017-2018, seguido por el Ministerio de Obras Públicas (13,1%), el Ministerio de Justicia (9,3%), el Ministerio de Economía y Finanzas (8,8%) y el Ministerio de Agricultura (7,4%). Cabe añadir que en el ejecutivo existe una fuente importante de gastos representada por las intervenciones públicas y el pago de los intereses. Para el ejercicio 2017-2018, esta fuente totaliza 10,3% del presupuesto total (véase el cuadro 10).

En comparación con el presupuesto 2016-2017, las tendencias destacadas son, por un lado, el notable aumento de la participación de algunos sectores económicos (Ministerio de Economía y Ministerio de Agricultura) así como sociales (Ministerio de Asuntos Sociales) y, por otro lado, la disminución de la participación en el presupuesto del sector Educación y de Obras Públicas. En efecto, al comparar con el presupuesto 2016-2017, los ministerios que registraron los aumentos más significativos de su participación en el presupuesto total son: el Ministerio de Economía y Finanzas (1,4 puntos porcentuales), el Ministerio de Agricultura (1,2 puntos porcentuales), el Ministerio de Asuntos Sociales (0,8 puntos porcentuales), el Ministerio del Interior (0,4 puntos porcentuales) y el de la Juventud y del deporte (0,3 puntos porcentuales). Al contrario, el Ministerio que más ha reducido su participación dentro del presupuesto público es el de Educación (1,6 puntos porcentuales), seguido por el Ministerio del Exterior (0,7 puntos porcentuales) y el Ministerio del Comercio (0,3 puntos porcentuales) (véase el cuadro 10).

Cabe subrayar el crecimiento del presupuesto del Ministerio de Asuntos Sociales (62,5% en términos reales), del Ministerio de la Juventud y del deporte (49%), del Ministerio del Interior (28,3%), del Ministerio del Medio Ambiente (26,7%), del Ministerio de Agricultura (22,2%) y del Ministerio de Economía y Finanzas (21,8%). Al contrario, el Ministerio del Exterior registra la mayor contracción con 24,7% en términos reales, seguido por el Ministerio del Comercio (18,9%), el Ministerio de Obras Públicas (16,9%) y del Ministerio de Educación (6,4%) (véase el cuadro 10).

A pesar del aumento y disminución de la participación de cada sector, la estructura general permanece estable, siendo el Ministerio de Educación que se mantiene como la primera fuente de gasto público sectorial en Haití, seguido por el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Justicia.

La variación absoluta del presupuesto entre los ejercicios 2016-2017 y 2017-2018 alcanza 20.510 millones de gurdas. De estos 20.510 millones, cerca de 71% han sido asignados a siete partidas presupuestarias: Ministerio de Economía y Finanzas (16,5%), Ministerio de Agricultura (14%), Senado (8,8%), Ministerio de Educación (8,3%), Ministerio de Justicia (8,2%), Intervenciones públicas (7,6%), y a la Cámara de diputados (7,2%) (véase el cuadro 11).

Cuadro 10
Haití: clasificación administrativa del presupuesto, 2016-2017 y 2017-2018
(En gurdas corrientes y porcentajes)

	Ley de Finanzas 2016-2017	Participación <i>(en porcentajes)</i>	Ley de Finanzas 2017-2018	Participación <i>(en porcentajes)</i>	Variación relativa <i>(en porcentajes)</i>	
					Nominal	Real ^a
Ministerio Educación (MENFP)	21 216 497 129	18,8	22 921 696 059	17,2	8,0	-6,4
Ministerio Obras Públicas (MTPTC)	18 289 283 969	16,2	17 534 666 920	13,1	-4,1	-16,9
Ministerio Justicia (MJSP)	10 688 535 222	9,5	12 372 354 019	9,3	15,8	0,3
Ministerio Economía (MEF)	8 331 741 456	7,4	11 710 860 090	8,8	40,6	21,8
Ministerio Agricultura (MARNDR)	7 000 912 560	6,2	9 874 629 602	7,4	41,0	22,2
Ministerio Planificación (MPCE)	6 473 589 496	5,7	7 753 049 245	5,8	19,8	3,8
Ministerio Salud (MSPP)	5 513 128 950	4,9	6 489 965 724	4,9	17,7	2,0
Ministerio del Interior (MICT)	1 903 230 803	1,7	2 818 321 092	2,1	48,1	28,3
Ministerio Asuntos Sociales (MAST)	1 501 751 221	1,3	2 816 013 398	2,1	87,5	62,5
Ministerio Comercio (MCI)	1 699 289 880	1,5	1 590 465 436	1,2	-6,4	-18,9
Ministerio del Exterior (MAE)	2 900 000 000	2,6	2 520 076 022	1,9	-13,1	-24,7
Ministerio Medio Ambiente (MDE)	608 547 511	0,5	889 621 511	0,7	46,2	26,7
Ministerio Cultura (MDC)	1 257 057 606	1,1	1 390 456 928	1,0	10,6	-4,1
Ministerio Juventud y Deporte (MJSAC)	607 860 255	0,5	1 045 519 658	0,8	72,0	49,0
Ministerio Turismo (MDT)	772 811 821	0,7	748 836 791	0,6	-3,1	-16,0
Ministerio Defensa (MD)	434 558 643	0,4	504 464 985	0,4	16,1	0,6
Otros Ministerios ^b	768 493 804	0,7	868 182 582	0,6	13,0	-2,1
Bureau Primer Ministro	1 824 688 094	1,6	2 243 094 853	1,7	22,9	6,5
Presidencia	1 204 571 170	1,1	1 613 170 855	1,2	33,9	16,0
Otros Ejecutivo ^c	11 831 108 598	10,5	13 783 528 276	10,3	16,5	1,0
Otros Administración ^d	8 251 511 894	7,3	12 100 159 036	9,1	46,6	27,1
Total	113 079 170 082	100	133 589 133 082	100	18,1	2,4

Fuente: Elaborado a partir de República de Haití (2017) y BRH (2019).

^a Para las cifras reales, se considera la inflación variación anual 2016-2017 que alcanza 15,4%.

^b Incluye el Ministerio de la Condición Femenina, el Ministerio de los Haitianos viviendo al extranjero, el Ministerio de los Cultos y el Ministerio de Comunicación.

^c Incluye las intervenciones públicas y los intereses.

^d Incluye el Poder legislativo, judicial, así como los Organismos independientes.

Cuadro 11
Haití: variación absoluta del gasto público entre 2016-2017 y 2017-2018
(En millones de gurdas y porcentajes)

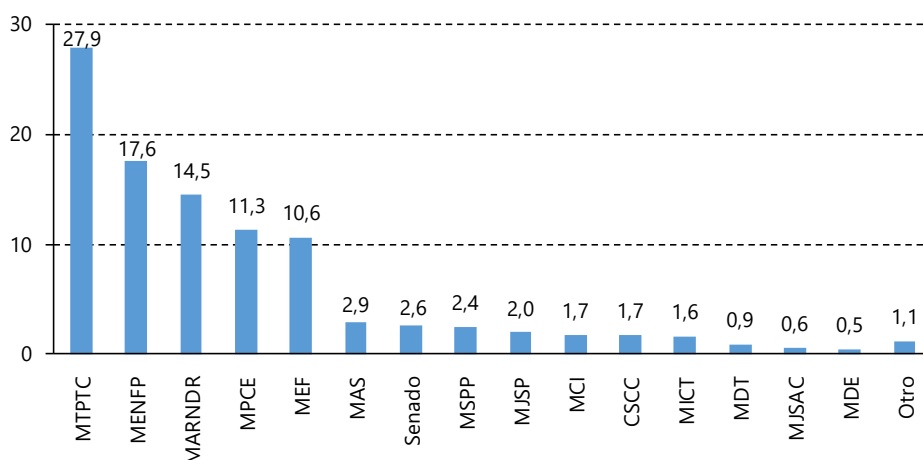
	Ley de Finanzas	Ley de Finanzas	Variación	
	2016-2017 (1)	2017-2018 (2)	Absoluta (2-1)	Participación (en porcentajes)
Ministerio Economía (MEF)	8 332	11 711	3 379	16,5
Ministerio Agricultura (MARNDR)	7 001	9 875	2 874	14,0
Senado	1 759	3 567	1 808	8,8
Ministerio Educación (MENFP)	21 216	22 922	1 705	8,3
Ministerio Justicia (MJSP)	10 689	12 372	1 684	8,2
Intervenciones públicas	9 105	10 673	1 568	7,6
Cámara de Diputados	2 152	3 632	1 480	7,2
Otros ^a	52 825	58 838	6 013	29,3
Total	113 079	133 589	20 510	100

Fuente: Elaborado a partir de República de Haití (2017).

^a Incluye al resto de los órganos del ejecutivo, más el poder judicial, el poder legislativo y los organismos independientes.

Respecto de la asignación sectorial del presupuesto de inversión para el ejercicio fiscal 2017-2018, se observa una concentración en cinco ministerios que son: Ministerio de Obras Públicas (27,9% del presupuesto total para inversión), el Ministerio de Educación (17,6%), el Ministerio de Agricultura (14,5%), el Ministerio de Planificación (11,3%), y el Ministerio de Economía y Finanzas (10,6%). En conjunto, estos cinco ministerios totalizan cerca de 82% de la inversión pública total para el ejercicio 2017-2018 (véase el gráfico 23).

Gráfico 23
Haití: participación sectorial del presupuesto destinado a la inversión, 2017-2018
(En porcentajes del presupuesto total destinado a la inversión)



Fuente: Elaborado sobre la base de República de Haití (2017).

Nota: Los otros incluyen el Ministerio de Comunicación, el Ministerio de la Juventud y del deporte, el Ministerio de los cultos, el Ministerio de los Haitianos viviendo al extranjero, el Ministerio de la Condición Femenina, la Presidencia, la Cámara de diputados y los organismos independientes.

D. Proyecciones financieras agregadas del presupuesto

1. Programación plurianual del presupuesto en Haití

La Ley que reemplaza el Decreto del 16 de febrero de 2005 sobre el proceso de elaboración y ejecución de las leyes de finanzas (LEELF), publicada el 1 de febrero de 2017, le asigna al Poder Ejecutivo la responsabilidad de elaborar y presentar al Parlamento un Marco Macroeconómico de mediano plazo. Este documento se adjunta al Proyecto de Ley de Finanzas y representa el principal insumo para la programación plurianual de los ingresos y gastos públicos.

Más precisamente, el artículo 2 de la LEELF establece que “Las leyes de Finanzas del año se elaboran sobre la base de un documento de programación presupuestaria y económica plurianual, cubriendo un período mínimo de tres años”. El artículo 47 de la LEELF indica que: “El proyecto de ley (de finanzas) está acompañado de los documentos siguientes: (...) un marco presupuestario de mediano plazo que describa el contexto macroeconómico que justifica la política tributaria, financiera y económica del Gobierno definiendo a la vez las prioridades en materia gastos públicos para el ejercicio fiscal que viene, así como de los dos años siguientes”.

Complementariamente, el MEF y la DGB han considerado como guía el documento “Misión de apoyo para la elaboración de la estrategia para la implementación de la ley del 04 de mayo de 2016, que sustituye el Decreto de 16 de febrero de 2005, sobre el proceso de elaboración y ejecución de las leyes de Finanzas (LEELF)”, elaborado por la Unión Europea (Ndiaye, 2017). En este documento se establece que “...una disciplina fiscal global en un marco plurianual debe ser la prioridad de la reforma (de la LEELF)”. Esto por la necesidad de prever que los objetivos de políticas y las ofertas programáticas se sustenten en proyecciones realistas en el tiempo desde el punto de vista de su financiamiento.

Como se especifica en la LEELF, las proyecciones macroeconómicas forman el punto de partida para la elaboración de un Marco presupuestario a Mediano Plazo (CBMT por su sigla en francés) y de un Marco de Gasto a Mediano Plazo (CDMT). El CBMT es elaborado entre julio y noviembre de cada año por la DGB a partir de las proyecciones de los agregados macroeconómicos que permiten apreciar las grandes tendencias de ingresos y gastos dadas las políticas presupuestarias adoptadas (Art. 44 de la LEELF). Esta apreciación permite a la DGB formular las perspectivas presupuestarias bajo la forma de un CBMT actualizado para el año correspondiente al nuevo proyecto de Ley de Finanzas, así como para los dos años siguientes. Después de haber sido presentado y aprobado en el Consejo de los Ministros, el CBMT es transmitido a los sectores administrativos para que puedan, a partir de enero, elaborar su Marco de Gasto a Mediano Plazo (CDMT).

En suma, la normativa contenida en la LEELF plantea una nueva forma de programar el presupuesto (ingresos y gastos totales) de acuerdo a una perspectiva de mediano plazo (3 años). Esta programación plurianual se basa sobre las proyecciones financieras agregadas que elabora la Dirección de Estudios Económicos (DEE) del MEF, en la que se realiza una evaluación de la evolución reciente del PIB y de la inflación para establecer un escenario realista de la sostenibilidad fiscal a mediano plazo.

Este nuevo enfoque representa un importante avance para que el Gobierno de Haití fomente cambios estructurales que requieren reformas que sobrepasan la temporalidad de los ciclos políticos. De manera complementaria, la programación plurianual debería permitir también generar las condiciones para crear una mejor coherencia y eficiencia en la conducción

de las políticas públicas de manera a lograr los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), así como una senda sustentable de crecimiento económico.

En esta sección, se incluye el marco presupuestario de mediano plazo del FMI, las reglas fiscales, leyes de responsabilidad fiscal implementadas en América Latina, el caso chileno de proyección financiera agregada, así como el marco macroeconómico de mediano plazo para Haití presentado junto al proyecto de Ley de Finanzas 2018-2019 en junio de 2018.

2. El marco presupuestario de mediano plazo

Un marco presupuestario a mediano plazo abarca las proyecciones de gasto e ingreso de diferentes organismos que asignan recursos de acuerdo con prioridades estratégicas y de conformidad con el marco fiscal a mediano plazo.

Por otro lado, un marco de gasto a mediano plazo amplía aún más el análisis del gasto al introducir indicadores más detallados de costos y resultados a escala sectorial. Tales indicadores pueden comprender la producción de perfiles desglosados de gasto a mediano plazo, como por ejemplo (en versiones más avanzadas) indicadores de resultados sobre costos, verificables a nivel agregado y sectorial.

Para los países en desarrollo y en transición, el marco presupuestario a mediano plazo presenta la importante ventaja de que ayuda a vincular el presupuesto corriente (operación o funcionamiento) con el presupuesto de capital. Sin la coordinación de estos presupuestos, el resultado es que con frecuencia se subestiman los costos operativos y de mantenimiento relacionados con el gasto de capital.

En el caso de los países que están empezando a formular y aplicar marcos a mediano plazo, solo las proyecciones agregadas serán factibles en las primeras etapas. Esto, no obstante, proporciona un punto de partida útil para considerar los cambios a mediano plazo en la política presupuestaria.

Un marco presupuestario a mediano plazo, si se aplica rigurosamente, constituye una declaración nítida de la incidencia en el ingreso y el gasto de mantener las políticas de gobierno, y un mecanismo para controlar la introducción de nuevas políticas y llevar registro de la ejecución del presupuesto más allá de un año determinado. Proporciona una base transparente para la rendición de cuentas del poder ejecutivo y un cimiento necesario para preparar presupuestos más detallados y orientados a la consecución de resultados concretos (FMI, 2007). Se han utilizado con éxito marcos presupuestarios a mediano plazo en economías avanzadas, como las del Reino Unido y Australia, y en países en desarrollo y de mercados emergentes, como Chile y Brasil. Sin embargo, la experiencia registrada en estos y otros países indica que tienen que cumplirse condiciones estrictas antes de poder obtener sus plenos beneficios.

El marco presupuestario a mediano plazo proporciona herramientas mejores y más transparentes para formular, evaluar y ejecutar la política fiscal; pero estas tenderán a ser más eficaces si existe un compromiso real, estable, transparente y bien publicitado, de control fiscal. En muchos casos, los marcos presupuestarios a mediano plazo también deben basarse en mejoras institucionales fundamentales, un compromiso político sostenible, la introducción debidamente gradual de mejores pronósticos, una rigurosa determinación del costo de los programas y una gestión presupuestaria disciplinada.

Los marcos a mediano plazo revisten aún más importancia en el caso de los países ricos en recursos naturales. Concretamente, el marco debe reflejar el ritmo previsto de explotación de los recursos naturales y la gestión de los ingresos provenientes de esos recursos, teniendo en cuenta en ambos casos las consideraciones de estabilidad y sostenibilidad macroeconómica. Es menester que en el marco se preste especial atención a la volatilidad inherente de los flujos de ingresos derivados de los recursos naturales y a las cuestiones intergeneracionales relacionadas con los recursos no renovables.

Las estimaciones de años subsiguientes presentan ventajas técnicas significativas al aparato público. En el caso de los servicios que realizan los gastos (sectoriales), el financiamiento de sus programas es más predecible, y el requisito de que mantengan estimaciones plurianuales otorga mayor claridad a la política a nivel del programa. Cabe también señalar que, en algunos países, el establecimiento de un sólido proceso de estimaciones de años subsiguientes ha dado más flexibilidad a las dependencias en cuanto al uso de recursos dentro de los topes totales y por programas.

3. Reglas fiscales y Leyes de responsabilidad fiscal

Las reglas fiscales son restricciones de la política fiscal (generalmente consagradas en la ley) a nivel agregado. Algunos ejemplos de reglas fiscales numéricas o independientes son las obligaciones de equilibrar el presupuesto, las limitaciones del endeudamiento de los gobiernos central o subnacionales, las limitaciones del ritmo de crecimiento del gasto. En ciertos casos, se restringe el endeudamiento al nivel de la inversión pública ("regla de oro") o se limita el déficit fiscal (por ejemplo, el criterio de la convergencia fiscal consagrado en el Tratado de Maastricht, y el requisito de "situación próxima al equilibrio" del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea).

En general, estas reglas tienen que ser sencillas y transparentes para constituir instrumentos eficaces de comunicación de los objetivos de las políticas del gobierno. La transparencia exige que las reglas fiscales se definan claramente y que cuenten con requisitos específicos de declaración desde el comienzo, de tal manera que el incumplimiento sea fácil de detectar y subsanar. La regla de oro, por ejemplo, depende de la interpretación de lo que constituye la inversión pública, y por lo tanto debe definirse en función de la clasificación presupuestaria. Si una regla tiene una cláusula liberatoria (por ejemplo, en casos en que la situación económica justifique apartarse de la norma), las circunstancias de aplicabilidad deben estar claramente definidas.

La credibilidad de las reglas y las metas numéricas depende en forma crítica del realismo del presupuesto y de la calidad de la evaluación de los riesgos fiscales y del análisis de sensibilidad. Un aspecto igualmente importante desde el punto de vista de la transparencia es la necesidad de contar con una estrategia clara en el caso de que circunstancias imprevistas hagan imposible el cumplimiento de las metas numéricas de gasto o déficit. Hay varias alternativas, y una puede ser la determinación de las categorías de gasto que deberán protegerse y las que pueden comprimirse para cumplir las metas. Sin duda, la contribución de las reglas fiscales o de las leyes de responsabilidad depende estrechamente de la voluntad política y de una definición minuciosa de los detalles del marco presupuestario.

En finanzas públicas el concepto de responsabilidad fiscal está relacionado básicamente con un marco analítico y conceptual de medidas y regulaciones cuyo objetivo es velar o garantizar el seguimiento de la política fiscal para alcanzar la sostenibilidad fiscal. El debate fiscal en la región ha redundado en la promulgación de leyes de responsabilidad fiscal en diez

países en este siglo: Brasil (2000), Ecuador (2002 y 2010), Colombia (2003 y 2011), Perú (2003 y 2013), Argentina (2004), Chile (2006), México (2006), Panamá (2008 y 2012), Paraguay (2013) y Honduras (2016) (Arenas de Mesa 2016).

Las leyes de responsabilidad fiscal han fomentado la aplicación administrativa o legal de distintas metodologías de reglas fiscales, en la región están los casos de Chile (2001 y 2006); Perú (2003); Colombia (2003 y 2011); México (2006); Ecuador (2010) y Honduras (2016)⁷.

4. Proyección financiera agregada del presupuesto: el caso de Chile⁸

a) Marco general

Como parte de los esfuerzos por mejorar la cantidad y calidad de la información disponible para la discusión presupuestaria, el Ministerio de Hacienda de Chile, a través de la Dirección de Presupuestos⁹, mantiene actualizada una proyección financiera agregada de ingresos y compromisos de mediano plazo (tres años) para el Gobierno Central Consolidado. Este ejercicio, que de acuerdo a la Ley de Administración Financiera¹⁰ forma parte integral del sistema presupuestario, sólo comenzó a desarrollarse sistemáticamente desde fines de la década de los 90, haciéndose público a partir del año 2000. Como el artículo 10° del D.L. N° 1.263 establecía que esta proyección financiera tenía la calidad de un documento interno de la Dirección de Presupuestos, la Ley N° 19.896, de septiembre de 2003, junto con darle carácter obligatorio al Informe de Finanzas Públicas, estableció que éste debía incluir una síntesis del programa financiero de mediano plazo¹¹.

La proyección financiera agregada del Gobierno Central Consolidado tiene por objeto cuantificar la evolución previsible de sus ingresos y gastos a partir de la legislación vigente sobre impuestos, seguridad social, obligaciones de gastos, las perspectivas macroeconómicas y los compromisos de política vigente.

b) Metodología y aplicación

La lógica de la proyección financiera agregada es fundamentalmente macroeconómica, por tanto, no implica asignaciones de recursos a actividades específicas. Su foco está en la determinación de las disponibilidades netas de recursos a partir de la comparación de las proyecciones de ingresos, compromisos de gastos y límites impuestos por la política fiscal (reglas fiscales). Para la realización de la proyección financiera del Gobierno Central Consolidado, los niveles de ingresos considerados corresponden a estimaciones prudentes y realistas de las disponibilidades futuras.

Los gastos considerados reflejan tanto aquellos comprometidos por leyes permanentes, como los asociados a compromisos contractuales, arrastres de inversiones y decisiones de política respecto a niveles de continuidad de programas en ejecución. Es decir, el ejercicio es una

⁷ Véase un análisis detallado de este aspecto en la región en CEPAL (2016).

⁸ Esta sección está basada en los Informes de Finanzas Públicas de la DIPRES (DIPRES, 2017 y 2009).

⁹ La Dirección de Presupuestos es un servicio público descentralizado dependiente del Ministerio de Hacienda, encargado de velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión. Esto implica formular la Ley de Presupuestos, realizar modificaciones al presupuesto vigente por medio de decretos, elaborar los programas de caja mensuales y registrar el gasto mensual, efectivo y devengado por Institución.

¹⁰ Decreto Ley N°1.263, de 1975, orgánico de administración financiera del estado, artículos 5° y 10°.

¹¹ Ley N° 19.896, que introduce modificaciones al decreto ley n° 1.263, de 1975, orgánico de administración financiera del Estado y establece otras normas sobre administración presupuestaria y de personal, Artículo 6°.

proyección de los compromisos de mediano plazo derivados de normas y políticas públicas vigentes; no es una acción voluntarista por ajustar las cuentas fiscales en el futuro, ni tampoco una simulación de la agenda de política pública de los años venideros. Como consecuencia, los compromisos financieros reflejados en la proyección no constituyen cifras inamovibles. Muy por el contrario, la detección de posibles desequilibrios presupuestarios futuros debe servir precisamente para prevenirlos oportunamente.

En términos secuenciales, la proyección financiera agregada del Gobierno Central Consolidado, en el marco de la política y normas fiscales, implica los siguientes pasos: i) Determinación de un escenario macroeconómico para el período de proyección; ii) Proyección de ingresos del Gobierno Central Consolidado; iii) Proyección de gastos comprometidos del Gobierno Central Consolidado; iv) Determinación de la brecha de gastos (puede ser positiva o negativa), compatible con la regla fiscal; v) Proyección de gastos del Gobierno Central Consolidado compatibles con la meta de la política fiscal; vi) Proyección de balances del Gobierno Central Consolidado, compatibles con la meta de la política fiscal.

c) Escenario macroeconómico

La proyección financiera agregada del Gobierno Central Consolidado considera un escenario base cuyo punto de partida es el Proyecto de Ley de Presupuestos a ser presentada al Parlamento. Desde ahí se proyectan los ingresos, considerando los supuestos macroeconómicos sobre las siguientes variables: i) PIB: crecimiento del PIB de tendencia; ii) Demanda Interna: tasa de variación real; iii) Índice de Precios al Consumidor: variación diciembre a diciembre y variación anual promedio; iv) Tipo de Cambio: en pesos del año de presupuesto a ser presentado; v) Precio de Cobre: de la Bolsa de Metales de Londres y de largo plazo¹².

En cuanto al crecimiento del PIB de tendencia y el precio del cobre, se siguen las estimaciones para el período entregadas por dos Comités de Expertos¹³. Dicho escenario central no pretende ser una predicción sobre la trayectoria de la economía en los próximos años, sino un marco para analizar las implicancias en las finanzas públicas de que la economía converja hacia sus valores tendenciales. No obstante, este escenario no es indiferente de la política fiscal. Para que la normalización hacia los valores de largo plazo sea compatible con la trayectoria supuesta de los precios relativos y de la demanda interna, es necesario que la política fiscal continúe jugando un papel contracíclico. Por esta razón, el ejercicio de proyección financiera debe entenderse como uno de consistencia macroeconómica de la política fiscal.

¹² El cobre es el principal recurso natural de Chile y CODELCO, entidad pública, es una de las mayores empresas del mundo productora de cobre y otros minerales.

¹³ Desde 2002, convocado por el Ministro de Hacienda se reúne, en forma previa a la elaboración de cada Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, un Comité de Expertos independientes que estima los insumos para la estimación del Producto Interno Bruto (PIB) tendencial. Del mismo modo, desde 2001, en forma previa a la elaboración de cada Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, se reúne un Comité de Expertos independientes que estima el precio de referencia del cobre, o precio de largo plazo.

d) Proyección de ingresos

Dicha proyección considera el marco macroeconómico, la estructura tributaria vigente y proyecciones de excedentes transferidos desde las empresas públicas consistentes con sus actuales planes estratégicos y las políticas de distribución de utilidades definidas por la autoridad. Esta proyección se efectúa en términos de la ejecución estimada para cada período.

e) Proyección de gastos

De acuerdo con las definiciones metodológicas de la proyección financiera, la proyección de gastos del Gobierno Central Consolidado corresponde a una estimación de gastos comprometidos, que combina el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales vigentes, continuidad operacional de los organismos públicos y un escenario estático de políticas con efecto sobre el gasto. La aplicación de estos criterios se expresa en las siguientes definiciones operacionales:

- Las obligaciones legales, como el pago de pensiones, asignaciones familiares y subvenciones educacionales se proyectan considerando el actual valor unitario real de los beneficios (y los aumentos comprometidos en caso que corresponda) y las variaciones proyectadas en el volumen de beneficios entregados.
- El servicio de la deuda pública se proyecta en función de la evolución de la magnitud de esta deuda y de las tasas de interés relevantes, tomando en cuenta para este efecto las condiciones financieras de la deuda vigente. La deuda pública es, a su vez, función del balance fiscal del período anterior.
- Los gastos operacionales del sector público no suponen medidas especiales de expansión ni de racionalización. Asimismo, la proyección de los gastos en personal supone la mantención del nivel real de remuneraciones alcanzado en el período anterior. En cuanto a los gastos en bienes y servicios de consumo, al igual que para la inversión y las transferencias de capital, se supone una evolución de costos similar a la del deflactor del PIB.
- La aplicación de políticas vigentes se efectúa sobre la base de un criterio estático; es decir, sólo se considera avance en metas programáticas respaldadas por la legislación (incluyendo proyectos en curso) o por compromisos contractuales. Del mismo modo, se supone el término de programas que han sido definidos con un horizonte fijo de desarrollo, criterio que se aplica particularmente a programas con financiamiento de la banca multilateral.
- La inversión real y las transferencias de capital se han proyectado considerando los compromisos asociados al programa de concesiones de infraestructura al sector privado, los arrastres de proyectos y un crecimiento real anual de la inversión directa en obras públicas de 3%, cifra necesaria para compensar la depreciación de la infraestructura existente.

f) Balance de resultados

El Balance de Resultados muestra, en primer lugar, los ingresos y los gastos comprometidos proyectados, los que dan origen a un balance parcial. También aparece el nivel de gasto compatible con la meta de la política fiscal y el consecuente ajuste a los gastos comprometidos que éste implica (que conceptualmente puede ser positivo o negativo). Finalmente, se entrega el balance proyectado del Gobierno Central Consolidado, compatible con la meta de la política fiscal.

5. Marco macroeconómico para Haití: 2018-2022

Como se mencionó en la sección I.C, el MEF de Haití ha presentado para el ejercicio fiscal 2018-2019 el Marco Macroeconómico 2018-2022, siendo este un avance significativo para desarrollar un marco presupuestario de mediano plazo para el proyecto de Ley de Finanzas 2018-2019, en cumplimiento de la LEELF. El Marco Macroeconómico, presentado junto al proyecto de Ley de Finanzas 2018-2019 como anexo, considera dos escenarios (base y voluntarista) siendo el escenario voluntarista el utilizado en el proyecto de Ley de Finanzas 2018-2019 enviado inicialmente al Parlamento (véase el cuadro 12).

Cuadro 12
Haití: marco macroeconómico, escenario base y voluntarista, 2018-2022
(En millones de gurdas y porcentajes)

	Escenario base					Escenario voluntarista				
	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
PIB a precios constantes	16 349	16 782	17 314	17 891	18 440	16 371	16 986	17 705	18 554	19 387
variación anual <i>(en porcentajes)</i>	1,9	2,6	3,2	3,3	3,1	2,1	3,8	4,2	4,8	4,5
PIB a precios corrientes	526 340	694 884	773 520	860 874	954 811	627 821	702 103	788 479	889 661	1 002 176
Variación anual <i>(en porcentajes)</i>	13,5	25,9	23,5	23,9	23,4	13,8	27,2	25,6	26,7	27,1
Defactor del PIB	38,3	41,4	44,7	48,1	51,8	38,4	41,3	44,5	47,9	51,7
Variación anual <i>(en porcentajes)</i>	11,3	8,1	7,9	7,7	7,6	11,4	7,8	7,7	7,7	7,8
Inflación	13,3	8,4	7,4	7,1	7,0	15,9	11,2	10,0	9,4	8,7
variación anual <i>(en porcentajes)</i>										
Inflación Promedio anual	13,2	9,9	7,7	7,3	7,0	14,8	14,9	10,1	9,7	9,0
<i>(en porcentajes)</i>										
Ingresos totales	82 233	115 409	136 485	158 395	177 780	87 944	124 966	147 251	171 898	198 198
Variación anual <i>(en porcentajes)</i>	9,7	40,3	18,3	16,1	12,2	17,3	42,1	17,8	16,7	15,3
Carga tributaria <i>(en porcentajes)</i>	13,1	16,6	17,6	18,4	18,6	14,0	17,8	18,7	19,3	19,8

Fuente: DEE (2018).

En el ejercicio fiscal 2018-2019 se incluyeron en el marco macroeconómico proyecciones de ingresos públicos para el período 2018-2022. Tomando como punto de partida el ejercicio de programación que hoy realiza el MEF por medio de la DEE y los requerimientos que establece la LEELF, se recomienda que el MEF pueda avanzar en la elaboración de una proyección financiera agregada (véase la sección I.D.4). Junto con ser un instrumento adecuado para dar cumplimiento a lo que establece el citado cuerpo legal, la proyección agregada de gastos permite consolidar un proceso de planificación, que fortalece la gestión presupuestaria, otorgándole mayor sustentabilidad en el mediano plazo y aumentando los grados de transparencia respecto de las decisiones de financiamiento.

E. Modernización de la gestión presupuestaria en Haití: nuevos programas presupuestarios

1. Marco teórico

En esta sección se detalla brevemente un marco conceptual que enmarca la actual iniciativa de modernización de la gestión presupuestaria impulsada por la DGB del MEF. En efecto, una vez realizadas un conjunto de entrevistas con directivos de la DGB durante las misiones del equipo de la CEPAL en Haití, y analizada la documentación recopilada en terreno, se concluye que el esfuerzo de la DGB concentrado en la etapa de formulación del presupuesto representa avances en la construcción de un sistema de gestión presupuestaria orientado a los resultados.

En los últimos 50 años se han verificado diversas formas y metodologías en materia de formulación y ejecución de los presupuestos públicos. Estas regularmente obedecen a condiciones de contexto macroeconómico y fiscal, tanto en situaciones de expansión como de crisis. Es así como en la década de 1960 (especialmente en Europa), las exigencias de un Estado en expansión y el crecimiento de la planificación favorecieron el surgimiento de la técnica del presupuesto por programas. Una década más tarde, cuando la primera crisis del petróleo frenó lo que parecía un proceso arrollador de expansión del Estado, se generó el presupuesto de base cero.

Análogamente, en las últimas décadas se ha impuesto de manera amplia el llamado presupuesto basado en resultados (presupuesto por resultados). En lo sustantivo, un presupuesto basado en resultados tiene por objetivo mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, permitiendo vincular la asignación y ejecución de los recursos a los objetivos y resultados de gestión de las instituciones. Al mismo tiempo, permite utilizar recurrentemente la información que se genera sobre desempeño de las instituciones para tomar decisiones en todo el ciclo presupuestario¹⁴.

Este concepto de presupuesto basado en resultados permite superar la forma tradicional de asignación de recursos sobre la base de insumos (personal, bienes y servicios, por ejemplo). Aun cuando no existe un modelo único de aplicación, en lo sustantivo el presupuesto basado en resultados busca asegurar, por ejemplo, que durante el proceso de formulación presupuestaria la información de desempeño éste disponible, y sea utilizada por los actores relevantes al momento de tomar decisiones.

La definición de lo que es información de desempeño también es amplia, incluyendo tanto instrumentos de seguimiento como la evaluación de programas y políticas públicas con metodologías más complejas.

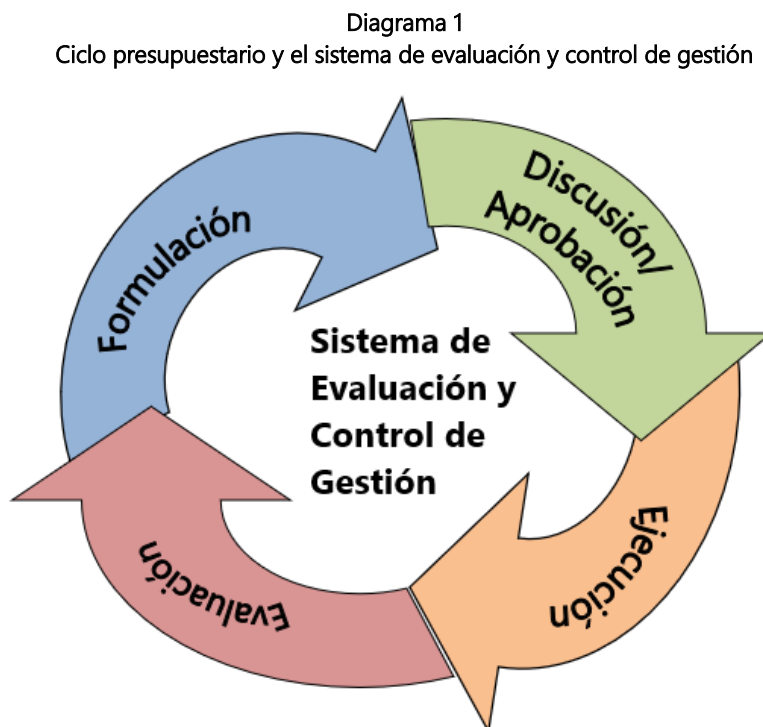
En los países que aplican enfoques de presupuesto basado en resultados se han desarrollado dos categorías de instrumentos para la obtención de información sobre desempeño. Por una parte, existen los sistemas de seguimiento de los resultados, en general basados en mediciones cuantitativas del desempeño que incluyen indicadores de: i) eficacia; ii) calidad de servicio; iii) eficiencia y iv) ejecución presupuestaria; y, por otra parte, los sistemas de evaluación de

¹⁴ Existen distintas definiciones de presupuesto por resultados, pero todas en general plantean como objetivo el uso de información de desempeño para la toma de decisiones en el ciclo presupuestario. Ver Robinson, M. (Ed.) (2007). "Performance Budgeting: Linking Funding and Results".

programas e instituciones públicas. La diferencia fundamental entre ambos tipos de instrumentos es que mientras los sistemas de seguimiento sólo se centran en los resultados, principalmente a nivel de productos, las evaluaciones entregan además resultados de impacto de los programas en los beneficiarios y profundizan en las causas que explican esos resultados, analizando los procesos de producción, la organización y el diseño de las distintas iniciativas.

Es fundamental considerar que tanto la experiencia como la teoría indican que no es apropiado vincular de manera estricta las decisiones de asignación de recursos a los resultados pasados de los distintos programas o instituciones públicas pues dichos programas contribuyen a resolver una necesidad o problema que existe en la sociedad y no es adecuado castigar a sus beneficiarios por problemas de gestión de las autoridades responsables de su ejecución.

Por el contrario, lo que se busca con la implementación de un Presupuesto por Resultados es aprovechar las decisiones que se toman durante el ciclo presupuestario, que muestra el diagrama 1 (evaluación, formulación, discusión/aprobación, ejecución), para contribuir con información de desempeño, que apoye por ejemplo a la definición de los objetivos y medidas que permitan mejorar la gestión de los programas. Por tanto, aplicar presupuesto basado en resultados no es sólo centrarse en la asignación de recursos (etapa de formulación del ciclo presupuestario), sino también en el uso de los recursos (ejecución) y otras etapas del ciclo presupuestario.



Fuente: CEPAL.

Aun cuando no existe un modelo único de Presupuesto por Resultados, la literatura¹⁵ sobre el tema señala requisitos esenciales para su implementación, entre los que destacan:

- Información respecto de objetivos y resultados de desempeño de las instituciones públicas y sus programas. Para ello se requiere de la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación, capaz de generar información respecto de dichos resultados en forma permanente y sistemática.
- Un proceso de formulación del Presupuesto que facilite el uso de información de desempeño generada por el sistema de seguimiento y evaluación, mencionado como primer requisito.
- Mecanismos que incentiven a las instituciones, directivos públicos y sus funcionarios a orientar su gestión a la consecución de ciertos resultados. Entre los distintos tipos de incentivos pueden mencionarse el reconocimiento, traspaso de responsabilidades, retribuciones económicas y difusión de los resultados.
- Cierta nivel de flexibilidad presupuestaria que permita a los directivos públicos gestionar eficientemente sus presupuestos a través de medidas como agregar los gastos operacionales en los presupuestos institucionales o extender el horizonte de programación financiera a más de un año, entre otros.

Un Sistema de Evaluación y Control de Gestión (SECG) permite cumplir con el primer requisito necesario para implementar un presupuesto basado en resultados, ya que en forma gradual y sistemática genera, a través de distintos instrumentos de seguimiento y evaluación, información de desempeño de las instituciones públicas y sus programas.

Es importante señalar que un SECG actúa sobre la totalidad del ciclo presupuestario, que es un proceso que se caracteriza por su simultaneidad. En efecto, el presupuesto siempre se encuentra en proceso de ejecución (t) y paralelamente a esto se realiza la formulación (t+1) y la discusión-aprobación (t+1), así como la necesaria evaluación (t-1), que dependiendo de su complejidad también puede asumir una temporalidad permanente. Es en esta simultaneidad que el SECG encuentra una de sus mayores justificaciones, debido a la complejidad técnica y operativa de ejecutar distintas fases al mismo tiempo y por la necesidad de recursos humanos, tecnológicos y financieros que esto involucra.

Los instrumentos fundamentales de un SECG son los siguientes (en el Capítulo II y el Anexo 2 se expone en forma detallada los instrumentos):

- Indicadores de Desempeño Presupuestario, los que permiten realizar el seguimiento de la gestión financiera y presupuestaria de una institución o programa.
- Indicadores de Desempeño, los que permiten realizar el seguimiento de la gestión a nivel de procesos, productos, efectos directos e impactos de las actividades gubernamentales.
- Evaluaciones Rápidas, que suponen una revisión documental sobre los diseños de los programas y el cumplimiento de los objetivos.

¹⁵ Para más detalle se sugiere revisar OCDE (2007); Marcel (2009); Last y Robinson, (2009) y Arenas de Mesa y Berner (2010).

- Evaluaciones de Impacto, que se centran en la evaluación de los efectos directos y de impacto de las actividades gubernamentales.
- Revisiones de Gasto, que puede ser la revisión de una institución completa, abarcando todos los productos y servicios que esta entrega.

2. Modernización de la etapa de formulación: implementación de programas presupuestarios

En la actualidad el MEF, por medio de la DGB, se encuentra en pleno proceso de aplicación, de lo que se ha denominado una experiencia piloto para la implantación de las nuevas disposiciones emanadas de la Ley sobre el Proceso de Elaboración y Ejecución de la Ley de Finanzas (LEELF) publicada el 1 de febrero de 2017.

Dicha experiencia piloto involucra cambios en la formulación presupuestaria 2018-2019 de dos Ministerios: i) Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional y, ii) Ministerio de Salud Pública y Población.

La experiencia piloto tiene por objeto intervenir sobre el proceso de formulación del presupuesto, pasando de la elaboración de un presupuesto agregado por cada Ministerio, concentrándose en los medios necesarios para financiar sus actividades, a uno que identifica y define programas presupuestarios al interior de cada Ministerio. Estos programas son derivados de la misión y objetivos estratégicos de los Ministerios correspondientes, lo que permite avanzar en el desarrollo de una formulación presupuestaria orientada a resultados.

a) Antecedentes

La Constitución del 09 de mayo de 2011, que modificó la Constitución de 1987, sentó las bases para un nuevo sistema presupuestario. Esto se verifica, en primer lugar, por el Artículo N 227 que establece que el presupuesto debe aprobarse por entidad administrativa según el clasificador que se establezca por ley. En segundo lugar, se deroga el Artículo N 227.1 incorporando una innovación en el ámbito de la ejecución del presupuesto, a través de la regulación presupuestaria.

A partir de este mandato constitucional, se estableció un grupo de trabajo con la tarea de elaborar un proyecto de modernización en profundidad de las finanzas públicas relativo a la elaboración y ejecución de la ley de finanzas (modificando el Decreto del 16 de febrero de 2005).

Cabe destacar, que la reforma de las finanzas públicas en Haití ha tenido un doble objetivo. En primer lugar, modernizar el marco jurídico, contable y estadístico de las finanzas públicas. En segundo término, transitar de la lógica de un presupuesto concentrado en los medios que requieren las distintas reparticiones públicas para ejercer su labor, a un presupuesto que permita identificar los resultados institucionales.

Luego del proceso legislativo, el 1º de febrero de 2017 se publicó la Ley que reemplaza el Decreto del 16 de febrero de 2005, sobre el Proceso de Elaboración y de Ejecución de las Leyes de Finanzas (LEELF).

La nueva ley (LEELF) está basada en tres pilares. El primer pilar, consagra una nueva concepción del presupuesto del Estado, que permite establecer una vinculación entre las políticas públicas declaradas y los medios asignados a ellas; evidenciar las estrategias y prioridades tras las políticas públicas; definir una programación plurianual, y la rendición de cuentas a los ciudadanos por la gestión de las entidades públicas.

El segundo pilar establece una nueva cultura por la responsabilidad y los resultados. Se entrega una mayor libertad a los ministerios en el uso de los recursos, a cambio de mayor responsabilidad sobre los resultados. A efectos de objetivar con claridad y completitud esta nueva orientación, la ley establece la obligatoriedad para los ministerios de emitir dos documentos: i) los planes Anuales de Desempeño (PAP por sus siglas en francés); y ii) el Reporte Anual de Desempeño (RAP por sus siglas en francés).

El tercer pilar se refiere a la transparencia de las cuentas públicas y a la acción del Estado para avanzar en la modernización de la contabilidad pública.

A continuación, se destacan algunas de las innovaciones introducidas por el nuevo cuerpo legal, a partir de los pilares antes expuestos.

En primer lugar, los programas presupuestarios. Se establece la noción de programas presupuestarios como una nueva unidad presupuestaria, vinculándose los recursos necesarios para la operación e inversión de una política pública específica con el logro de sus resultados, los que serán medidos por medio de indicadores de desempeño y que deberán ser debidamente evaluados.

En segundo lugar, la transparencia fiscal. Se posibilita una mayor legibilidad y transparencia del presupuesto. En efecto los programas presupuestarios facilitan la comprensión de la distribución de los recursos al servicio de los objetivos institucionales, contribuyen a la responsabilidad por los resultados y facilitan la aprobación del presupuesto por la mayor claridad en la identificación de los recursos que se aplican a las políticas del gobierno, es decir, la identificación de los recursos que se asigna para alcanzar las metas.

En tercer lugar, la orientación a los resultados. Se establece la preeminencia de los resultados por sobre la identificación simple de medios. Esto se alcanza estableciendo la vinculación entre las políticas generales y sectoriales con el presupuesto, y se consolida a través de la implementación de programas presupuestarios asociados a indicadores de desempeño. Desde luego, esto no significa que se abandona la gestión de los recursos, es más, esta práctica presupuestaria debe fortalecerse.

b) Nuevos programas presupuestarios en Haití: la experiencia piloto

i) Diseño de la experiencia piloto

Como ya se mencionó, el MEF, por medio de la DGB, se encuentra implantando una experiencia piloto con la participación de dos ministerios para avanzar en la aplicación de las nuevas disposiciones emanadas de la LEELF. La experiencia piloto tiene por objeto intervenir sobre el proceso de formulación del presupuesto. Esto quiere decir que aún no se encuentra iniciado un trabajo respecto de las consecuencias de este proceso de modernización sobre las etapas de aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto en cada ministerio, en la DGB y en otras entidades. De hecho, consultados los directivos de la DGB, declararon que la ejecución del presupuesto se realizará de la misma forma en que se ha llevado a cabo hasta el momento.

La forma de trabajo del piloto, reportada por la DGB, consiste en la constitución de equipos de tarea de un tamaño reducido, conjuntos DGB-Ministerio, que realizan un trabajo de carácter colaborativo. Esto significa que, en la práctica, las decisiones para la elaboración del presupuesto (programas presupuestarios) deben ser sancionadas por ambas partes.

Como resultado de este trabajo, se ha presentado dos anexos al Proyecto de Ley de Presupuesto 2018-2019 inicialmente enviado al Parlamento. Cada anexo incorpora la Presentación de Programas Presupuestarios de los Ministerio de Salud Pública y Población (MSPP) y de Educación Nacional y Formación Profesional (MENFP).

En lo sustantivo la experiencia piloto apunta a la formulación de programas presupuestarios en cada ministerio. Esto es, pasar de un presupuesto agregado, centrado en medios, a uno organizado por programas presupuestarios que provienen de los objetivos de las instituciones, en el que es posible establecer y evaluar resultados.

En concreto, la elaboración del presupuesto consulta la identificación de la Misión del Ministerio para, luego, identificar sus objetivos estratégicos. Cada objetivo estratégico se constituye en un programa presupuestario, utilizándose el mismo clasificador presupuestario que en la versión agregada.

A su vez, para cada objetivo estratégico se identifican objetivos operacionales. Cada objetivo operacional se constituye en una acción, para la que se establecen recursos utilizando nuevamente el mismo clasificador presupuestario.

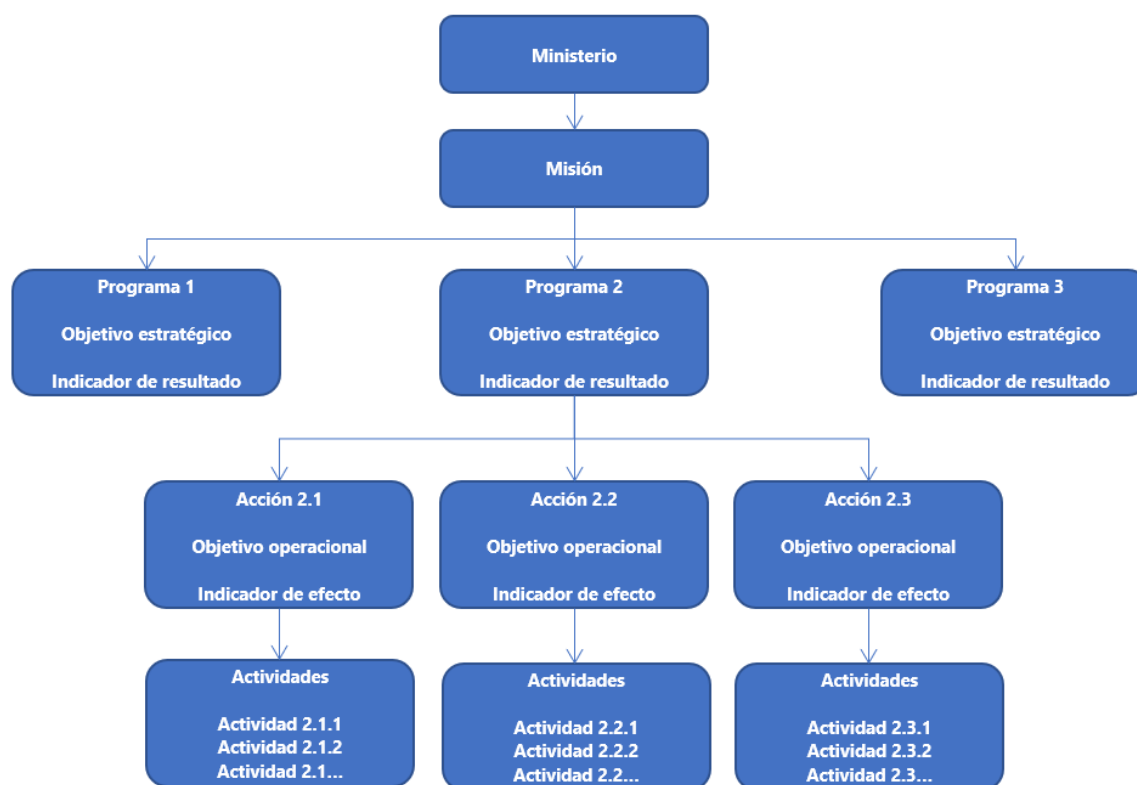
Finalmente, por cada objetivo operacional se identifican actividades, para las cuales también se identifican recursos asociados.

Desde luego, cada nivel del presupuesto se consolida en el inmediatamente superior (las Actividades en cada objetivo operacional, los objetivos operacionales en cada Programa y los Programas en el presupuesto agregado del ministerio correspondiente), cuestión que además se facilita al ocuparse en cada nivel un único clasificador presupuestario. Es importante señalar que el presupuesto, en todos sus niveles, considera tanto los recursos para funcionamiento (o gasto corriente), así como el destinado a inversiones.

Adicionalmente, el piloto consulta la identificación de indicadores de desempeño (indicadores presupuestarios) en el nivel de los programas presupuestarios (relativos a los objetivos específicos) y en el de las acciones bajo cada programa (objetivos operacionales).

El diagrama 2 muestra de manera sintética el esquema utilizado por la DGB para la formulación de programas presupuestarios en Haití.

Diagrama 2
Haití: esquema para la formulación de los programas presupuestarios por Ministerio



Fuente: DGB.

ii) Presentación de anexos al proyecto de Ley de Finanzas 2018-2019 inicialmente presentado

En el Proyecto de Ley de Finanzas 2018-2019 presentado por el MEF al Parlamento en junio de 2018, se introdujo un conjunto de anexos, dos de los cuales se refieren a la experiencia piloto.

El primer anexo, "Presentación de Programas Presupuestarios del MSPP" (Ministerio de Salud Pública y Población), establece cuatro programas presupuestarios de carácter transversal, a saber: i) Gestión y apoyo a la política de salud o administración general; ii) Prevención y seguridad sanitaria; iii) Oferta y acceso a la atención de salud, y iv) Población.

Como la metodología lo requería, estos programas fueron identificados a partir de la misión y objetivos estratégicos del MSPP. Para cada Programa Presupuestario se identificaron Acciones y cada Acción se asoció a Actividades, las que se describen con mayor detalle.

Adicionalmente, las Acciones se asocian a direcciones, unidades u otras entidades de la estructura interna del MSPP, lo que permite presentar el presupuesto desagregado a este nivel, utilizando para cada Acción el antiguo clasificador de presupuesto (Gastos en Personal, Bienes y Servicios, Inmovilización, Transferencias y Otros Gastos Públicos).

Finalmente, se presenta para cada Programa Presupuestario un Marco de desempeño del programa, incluyendo resultados e indicadores. Dicho marco identifica, para cada Acción al interior

del Programa Presupuestario, los resultados esperados, un indicador asociado a cada resultado esperado, indicándose el período de revisión del indicador y el medio de verificación del indicador. Quedan tareas pendientes en cuanto a identificar para cada indicador el período de revisión, los medios de verificación, la fórmula de cálculo y la línea base

El segundo anexo, "Presentación de Programas Presupuestarios del MENFP" (Ministerio de Educación nacional y Formación Profesional), muestra un menor desarrollo en comparación al del MSPP. En este también se identifican cuatro Programas Presupuestarios de carácter transversal; i) Gestión y Apoyo; ii) Acceso a la Educación; iii) Calidad de la Educación, y iv) Educación no Formal y Alfabetización.

Cada Programa Presupuestario se asocia a Direcciones, Unidades u otras entidades del interior del MENFP, de manera tal de identificar el presupuesto que debería considerar dicho Programa. Sin embargo, esta tarea no se ha terminado. Es decir, aún no existe un presupuesto asociado a los Programas Presupuestarios del MENFP. Adicionalmente, para cada Programa Presupuestario del MENFP, se identifican las Acciones asociadas y una enumeración de actividades asociadas a cada Acción.

Finalmente, en materia de desempeño, para cada Programa Presupuestario se identifican objetivos asociados, resultados esperados de cada objetivo e indicadores asociados a estos resultados. Cabe destacar que se trata de un ejercicio para el que solamente se han enunciado los indicadores, sin que se establezca su fórmula de cálculo, la línea base, la periodicidad de revisión y los medios de verificación.

Aún, cuando se trata de un primer ejercicio con resultados dispares y en proceso de elaboración, la formulación de Nuevos Programas Presupuestarios para el MSPP y el MENFP resulta ser un avance de la mayor importancia para la modernización de ejercicio presupuestario de Haití. Este esfuerzo evidencia estar en la dirección correcta, permitiendo asociar el presupuesto a los objetivos de política y a la medición del desempeño. La DGB, al persistir, completar y ampliar este ejercicio al resto de la administración del Estado, podrá desarrollar nuevas capacidades para mejorar el resultado de la toma de decisiones sobre el gasto, incorporar mayor transparencia a las finanzas públicas y el presupuesto público, generar mayor adhesión al que hacer del Estado por parte de la ciudadanía y el mundo político y, en general, mejorar su capacidad de conducir la gestión presupuestaria.

3. Desafíos de la modernización de la gestión presupuestaria: piloto de programas presupuestarios

Aun cuando el alcance de la experiencia piloto esté acotado tanto en cantidad (se seleccionaron dos Ministerios) como por incluir sólo la etapa de formulación del presupuesto 2018-2019, la puesta en marcha de nuevos programas presupuestarios asociados a indicadores de desempeño (presupuestario) en un diseño de un presupuesto orientado a resultados, podría implicar importantes desafíos para la DGB y la institucionalidad presupuestaria en Haití.

En primer lugar, en materia de recursos humanos. Tanto los ministerios como la DGB deberían capacitar a los profesionales que participan de las distintas etapas de ciclo presupuestario, respecto de la aplicación de los nuevos programas presupuestarios y sus indicadores de desempeño asociados. Sin esta capacitación será muy difícil avanzar con prontitud y solidez. Se trata de una tarea que implica un mayor nivel de complejidad, detalle, que requiere de

conocimientos específicos, presencia en todo el ciclo presupuestario y de una revisión y modificación de manera continua.

Cabe destacar que las economías de escalas que tiene el ejercicio presupuestario que administra la DGB tiene sus límites (como todas las economías de escala) y, por tanto, el avanzar en la modernización de la gestión presupuestaria con nuevas técnicas de formulación (programas presupuestarios) implicará también financiar un programa de apoyo a la implementación de estos pilotos (en la DGB) y, en especial, en el proceso de implementar todo este procedimiento en la totalidad de los ministerios. Por este motivo, se deberá necesariamente reforzar los equipos técnicos (creación de sectores presupuestarios, véase la sección I.F) y aquellos vinculados al control de la gestión presupuestaria (unidad de estudios y programación presupuestaria de la DGB). Desde luego que esta tarea requiere de gradualidad, conforme al plan de desarrollo de las tareas presupuestarias y de control de gestión.

Respecto a este punto, puede considerarse como ejemplo lo sucedido en Chile durante las últimas tres décadas. En 1990, en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, no existía personal destinado de manera exclusiva a los temas de evaluación y de control de gestión. En 1991, se emprendió una experiencia piloto con cinco ministerios para incorporar indicadores presupuestarios (indicadores de desempeño) y se destinaron tres nuevos profesionales (jornada completa) a esta tarea. Luego, la tarea de indicadores presupuestarios derivó en un Unidad con 15 profesionales en la Dirección de Presupuestos. En 2006, se creó la División de Gestión Pública, que en la actualidad cuenta con tres departamentos: i) Evaluación de Programas Públicos; ii) Gestión Pública, y iii) Asistencia Técnica. Esta División cuenta con una dotación de 40 personas (mayoritariamente profesionales), en una dotación total (para toda la DGB chilena) de 350 personas.

En segundo lugar, se requiere el desarrollo de tecnologías de la información. La desagregación del presupuesto en tres nuevos niveles, así como la definición y seguimiento de indicadores de desempeño, requieren de sistemas de información que apoyen a los ministerios —y, en especial, a la DGB— en la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto. Sin estos sistemas, será muy difícil realizar labores tales como el seguimiento de la ejecución o verificar el cumplimiento de los indicadores presupuestarios y, por tanto, no será posible cumplir con el objetivo fundamental de este proceso de modernización, que es tomar decisiones de cara a los resultados de la gestión pública.

Un aspecto de la mayor importancia sobre este aspecto es la necesaria homogeneidad en el desarrollo de los sistemas de información para los distintos ministerios, a efecto de poder consolidar la información, seguir adecuadamente y verificar el cumplimiento de metas y resultados.

En tercer lugar, están los requerimientos de recursos financieros que esta iniciativa involucra. La capacitación, la incorporación de profesionales y el desarrollo, mantención y actualización de sistemas de información (con recursos humanos asociados), se traduce en requerimientos de inversión y de gastos de operación de carácter transitorio y también permanente. Para un adecuado desarrollo de este proceso de modernización presupuestaria, se requiere estimar estos costos financieros y disponerlos con la gradualidad necesaria en el presupuesto de las entidades involucradas y, en especial, en la DGB.

Por último, está la dimensión institucional, dónde debe evaluarse la necesidad de nuevos requerimientos de carácter normativo que permitan la aplicación de este proceso de modernización a lo largo de todo el ciclo presupuestario. Si bien es cierto la experiencia piloto se

concentra en la etapa de formulación del presupuesto, como ya se destacó, para que se logre alcanzar los objetivos fundamentales de este proceso de modernización será necesario actuar sobre todo el ciclo presupuestario (formulación, aprobación, ejecución y evaluación). Intervenir sobre todas estas etapas podría requerir de nuevas normas que permitan definir atribuciones, tareas, responsables, calendarios de ejecución, entre otros aspectos.

F. Fortalecimiento de la institucionalidad presupuestaria en Haití

1. Creación de sectores presupuestarios en la DGB

a) Modernización de la institucionalidad de la DGB

Una cuestión de primer orden de importancia es la disposición organizacional de la entidad a cargo del presupuesto público en cada país. En particular, está en el centro del qué hacer de las entidades responsables del presupuesto la relación de contraparte que establecen con todas las entidades públicas a lo largo del ciclo presupuestario, teniendo gran importancia la forma en que se organizan, y las facultades que tienen para llevar a cabo esta función.

En este contexto, la constitución de sectores presupuestarios, especializados en las distintas áreas de la administración del Estado, resulta ser una acción de modernización fundamental para la gestión del presupuesto en Haití a cargo del MEF y de la DGB en particular. Se trata de una modernización de la estructura organizacional de la DGB que le permitiría fortalecer la administración y conducción de la gestión presupuestaria.

En efecto, la existencia de una estructura de sectores presupuestarios otorga nuevas capacidades institucionales con un conocimiento profundo respecto de un conjunto de aspectos claves para cada área de gasto: i) las políticas, planes y programas sectoriales; ii) la formulación del presupuesto; iii) la ejecución del presupuesto; y iv) el desempeño de los sectores, entre otros.

Estas nuevas capacidades, basadas en conocimientos profundos de cada sector de la administración del Estado, permiten mejorar sustantivamente la toma de decisiones sobre la gestión del presupuesto, en particular, la asignación de recursos, la ejecución presupuestaria, la consecución misma de los objetivos de política, así como la disposición de apoyo y fortalecimiento que requieren los sectores en distintos niveles (desde el diseño de política hasta la ejecución de programas).

b) Definición de sectores presupuestarios

La constitución y funcionamiento de sectores presupuestarios al interior de la entidad a cargo de la administración del presupuesto están fuertemente influidos por la normativa de cada país. No obstante, pueden identificarse algunos elementos básicos para un funcionamiento efectivo, que cumpla con el objetivo de mejorar las distintas etapas del ciclo presupuestario.

En primer lugar, los sectores presupuestarios deberían estar constituidos por profesionales calificados, del área de la economía o administración pública preferentemente, con experiencia en gestión pública y presupuesto, idealmente en el sector específico. Estos profesionales deberían asumir como encargados de cada sector que se identifique. Dependiendo de la envergadura del sector, pueden tener personal a su cargo que se especialicen en servicios públicos específicos, o en áreas específicas de las políticas públicas al interior de cada sector. Una buena práctica es seleccionar este personal por medio de concursos públicos. Esto permite contar con los mejores

potenciales candidatos y, al seleccionado y contratado, le otorga mayor capacidad de interlocución al interior de la entidad administradora del presupuesto y con el propio sector presupuestario.

En segundo lugar, los sectores presupuestarios pueden definirse de distintas formas. Resulta común definir un sector de acuerdo a los siguientes criterios: i) agrupando ministerios y entidades afines, como por ejemplo ministerios del área política, ministerios del área social, ministerios del área de infraestructura, otros poderes del Estado, entre otros; ii) agrupando sectores de acuerdo a su envergadura presupuestaria, es decir, ministerios que representen una fracción significativa del presupuesto global pueden constituirse en un sector independiente; iii) identificando sectores por nivel de complejidad o rango, esto es, ministerios y entidades públicas que, por la complejidad técnica o centralidad en la política pública, requieren de una atención especial de la entidad administradora del presupuesto. Cualquiera sea el criterio elegido, debe tenerse presente que la definición de sectores presupuestarios debería obedecer a criterios de eficiencia en el funcionamiento de la entidad administradora del presupuesto, por lo que la agrupación de ministerios y otras entidades públicas resulta necesaria a efectos de contar con una cantidad de sectores que facilite la gestión del presupuesto.

En tercer lugar, los encargados de los sectores presupuestarios y su personal a cargo deben contar con atribuciones y funciones en todo el ciclo presupuestario. En materia de atribuciones, es muy relevante que los encargados de sector sean interlocutores enteramente válidos y que representen plenamente a la entidad administradora del presupuesto (DGB). Desde luego que las decisiones de mayor importancia son tomadas por las más altas autoridades económicas (Ministro de Economía y Finanzas o Director General de Presupuesto, dependiendo de cada institucionalidad). No obstante, el encargado de sector debe tener la potestad de comunicar formalmente estas decisiones además de contar con la autoridad para resolver cuestiones de un nivel operativo.

c) Funciones en el ciclo presupuestario

- **Formulación**

El encargado de sector presupuestario debe establecer y recomendar a la autoridad económica el marco presupuestario al que deberá ceñirse el sector. El marco presupuestario obedece a un conjunto de consideraciones, siendo las principales: i) áreas de política y programas del sector que se encuentran en ejecución; ii) prioridades del programa de Gobierno; iii) capacidad de ejecución presupuestaria del sector; iv) desempeño de las distintas áreas de políticas y programas (información recogida de la evaluación); y v) contexto macroeconómico y fiscal del siguiente ejercicio presupuestario.

El encargado de sector presupuestario es responsable por el análisis de la propuesta de presupuesto emanada del sector y por recomendar a la autoridad económica una versión final del presupuesto sectorial. Este es un proceso de interacción con las distintas unidades del sector correspondiente, a efecto de conocer en detalle las prioridades de la autoridad sectorial, las solicitudes presupuestarias y la asignación de recursos entre distintos programas.

- **Discusión-Aprobación**

Normalmente, la presentación de los presupuestos sectoriales al Parlamento corresponde a las autoridades del sector (ministro sectorial). En este ámbito, el encargado de sector debe actuar como apoyo a la presentación y discusión del presupuesto en el Parlamento. En este rol, también debe facilitar la comunicación con las autoridades económicas frente a solicitudes de información y de modificaciones propuestas por los parlamentarios.

- **Ejecución**

El encargado de sector debe hacer un seguimiento mensual de la ejecución presupuestaria detallada del sector, emitiendo un informe con la misma periodicidad. Adicionalmente, y dependiendo de la institucionalidad de cada país, debe aprobar el traspaso de caja de manera periódica al sector, para que este pueda realizar los desembolsos que requiere.

Durante la ejecución, el encargado de sector debe implementar posibles modificaciones al presupuesto del sector a raíz de distintas circunstancias, tales como: i) restricciones fiscales; ii) situaciones de emergencia o fuerza mayor; iii) problemas de ejecución del presupuesto, y iv) modificaciones emergentes de la política pública que se expresa en algún programa. Esta labor conlleva la responsabilidad por la tramitación de los actos administrativos que se requieran.

- **Evaluación**

En materia de evaluación, el encargado de sector y su personal tienen un importante rol. Si bien es cierto normalmente no realizan las acciones mismas de evaluación, participan de las siguientes acciones. En primer lugar, deben orientar el proceso sobre las prioridades de evaluación del sector, ya sea por la importancia en el gasto, en la política pública o por la consecución de los objetivos de las intervenciones.

En segundo lugar, deben poner a disposición de la evaluación la información que se requiera y posibilitar el trabajo con las instituciones pertenecientes al sector objeto de la evaluación.

En tercer lugar, deben hacer un seguimiento a la implementación de las recomendaciones que se deriven de la evaluación. En la práctica, esto se traduce en modificación en el diseño conceptual u operativo de las intervenciones.

Por último, deben implementar las modificaciones presupuestarias que se deriven de las recomendaciones de la evaluación. Cabe destacar que el encargado de sector debe tener las atribuciones para recomendar las medidas que se adopten producto de la evaluación, manteniendo un diálogo con el área de evaluación y con las autoridades económicas.

2. Ejemplos de la estructura orgánica (institucionalidad) presupuestaria en América Latina

En esta sección, se exponen algunos ejemplos de organización de la autoridad presupuestaria por sectores presupuestarios en países de América Latina. Las experiencias de Argentina, Chile y Costa Rica representan distintas opciones que podrían ser analizadas por la DGB para la creación de sectores presupuestarios en su estructura organizacional. El nivel de agregación o

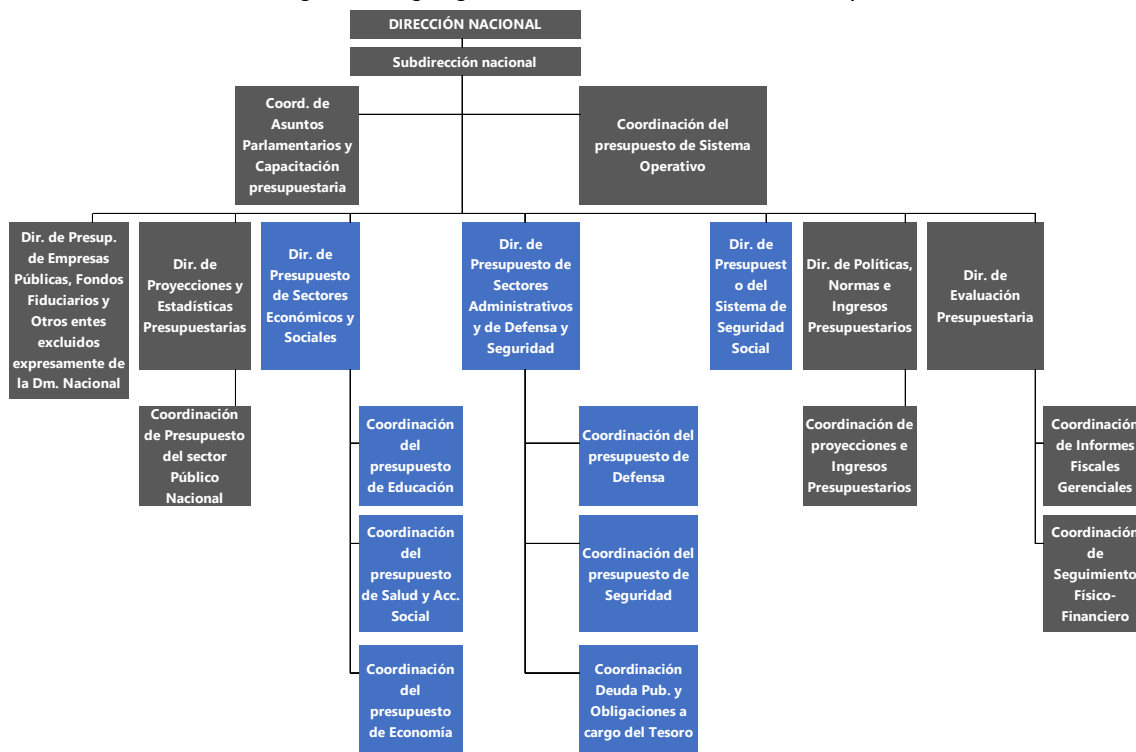
desagregación de sectores, y la articulación de más de un nivel institucional, dependerá de un conjunto de variables: la estructura del Estado, la concentración del gasto, las prioridades de la política pública, entre otras. Sin embargo, el nivel de desarrollo de la administración presupuestaria, así como los recursos necesarios para el diseño y funcionamiento de los sectores presupuestarios, también juegan un papel por lo que, en un inicio, puede ser recomendable establecer un piloto con mayor nivel de agregación.

a) Argentina

En el caso de Argentina, la Oficina Nacional de Presupuesto es un organismo dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto, la que depende de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda. Este es el órgano rector del Sistema Presupuestario, conforme a lo establecido en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. La Oficina Nacional de Presupuesto interviene en la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los Presupuestos de la Administración Pública Nacional.

En el diagrama 3 puede observarse que la estructura orgánica de la Oficina Nacional considera tres grandes sectores presupuestarios: i) Sectores Económicos y Sociales; ii) Sectores Administrativos y de Defensa y Seguridad, y iii) Sistema de Seguridad Social. Este alto nivel de agregación requiere de la identificación institucional de un segundo nivel, denominado Coordinaciones. Por ejemplo, en el caso de del sector denominado Económicos y Sociales, se identifican tres Coordinaciones: i) Ministerio de Educación; ii) Ministerios de Salud y Acción Social, y iii) Ministerios del área Económica e Infraestructura.

Diagrama 3
Argentina: organigrama de la Oficina Nacional de Presupuesto



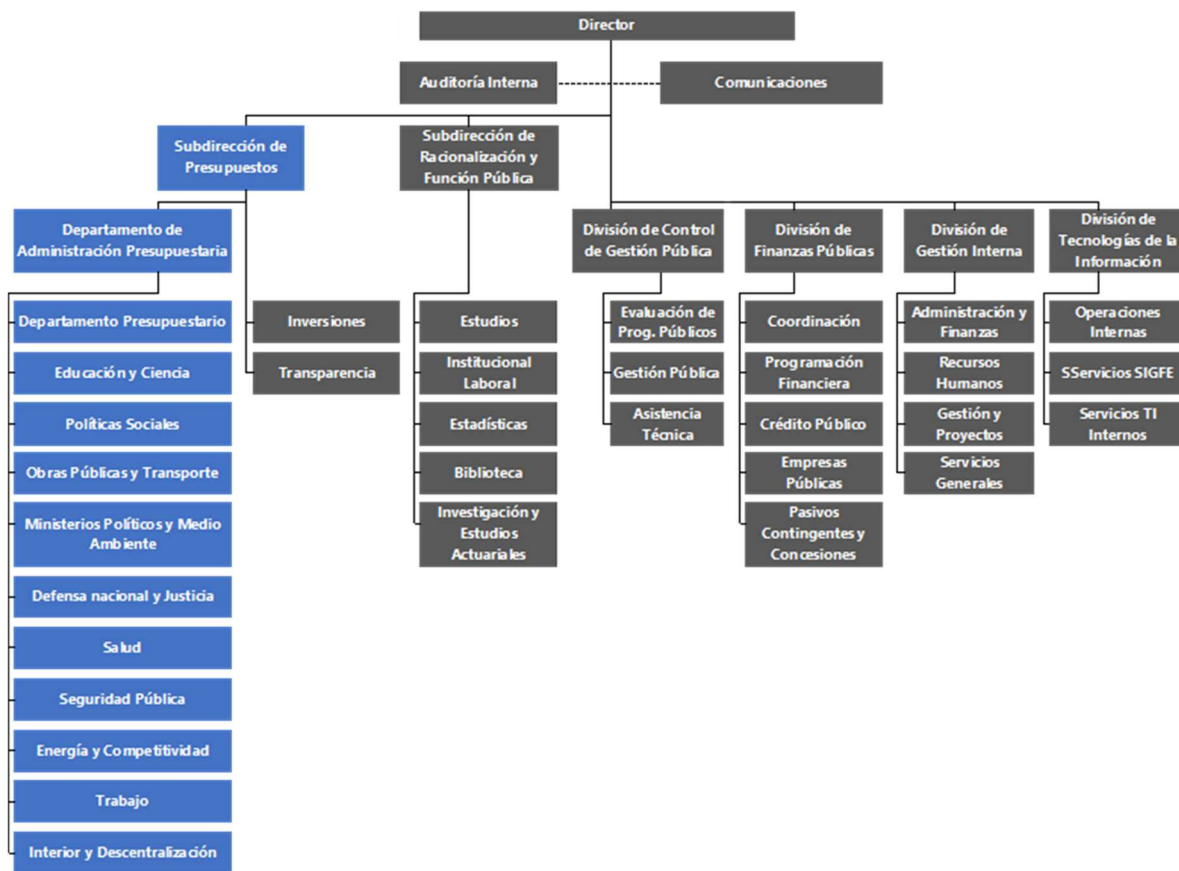
Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto de Argentina.

Lo que se evidencia a través de la estructura organizacional de la Oficina Nacional de Presupuesto de Argentina, es que sus sectores presupuestarios no cubren todo el espectro de Ministerios, prefiriendo concentrarse en las áreas de mayor gasto en el presupuesto.

b) Chile

En el caso de Chile, la entidad administradora del presupuesto es la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, el que actúa como servicio público centralizado. La DIPRES es el organismo técnico encargado de velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión.

Diagrama 4
Chile: organigrama de la Dirección de Presupuestos



Fuente: Dirección de Presupuesto de Chile.

Como se observa en el organigrama que se expone en el diagrama 4, dependiendo de la Subdirección de Presupuestos se ubica el Departamento de Administración Presupuestaria, del que dependen los sectores presupuestarios. En esta esquema, puede observarse, por un lado, la existencia de sectores que agrupan a varios ministerios y, por otro lado, sectores que tienen como contraparte una sola entidad. En el primer caso existen como ejemplo: i) Políticas Sociales, que

comprende el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo; ii) Obras Públicas y Transporte, que agrupa el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones; iii) Ministerio de Defensa y Ministerio de Justicia.

En el caso de los sectores que tienen como contraparte una sola entidad, destacan el sector Salud y el sector Trabajo, que dependen cada uno de los Ministerios homíninos.

También forma parte del Departamento de Administración Presupuestaria la Unidad de Desarrollo Presupuestario, que cumple funciones de prospección respecto de necesidades de modificaciones en la gestión presupuestaria.

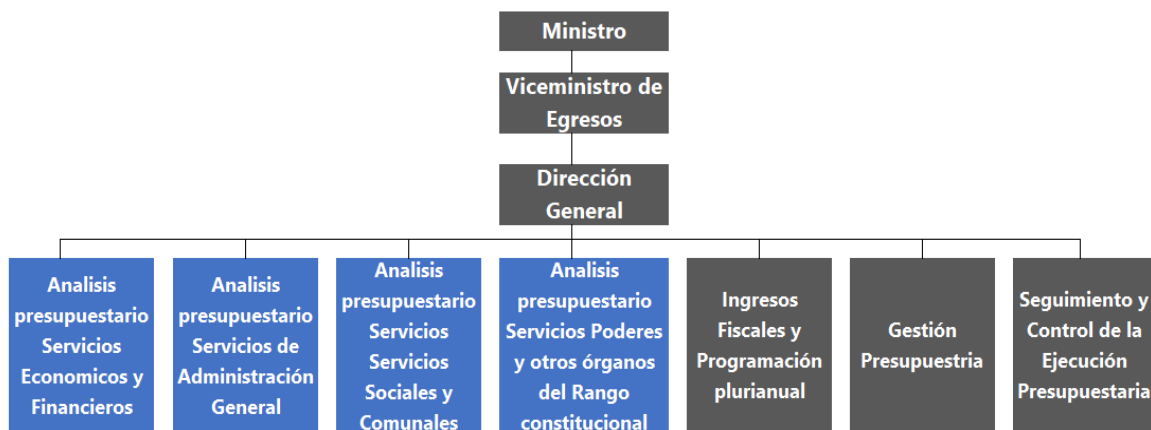
c) Costa Rica

La entidad a cargo de la administración presupuestaria en Costa Rica es la Dirección General de Presupuesto Nacional, que es un departamento especializado del Ministerio de Hacienda. Tiene a su cargo la preparación del proyecto ordinario y extraordinario del presupuesto. La Dirección de Presupuesto es un organismo técnico especializado, a cargo de un jefe que es un colaborador especializado del Ministro del ramo para la preparación, tramitación y ejecución de la Ley de Presupuesto y las que con ella se relacionen.

El diagrama 5 muestra el organigrama de la Dirección General de Presupuesto Nacional de Costa Rica, en la que se observa que esta se organiza identificando cuatro sectores presupuestarios que dependen directamente del Director General: i) Servicios Económicos y Financieros; ii) Servicios de Administración General; iii) Servicios Sociales y Comunes, y iv) Poderes y otros órganos de del Rango Constitucional.

Esta opción organizacional requiere de sectores presupuestarios con una mayor dotación de personal, a efectos de poder cubrir a todos los organismos comprendidos en cada sector presupuestario.

Diagrama 5
Costa Rica: organigrama de la Dirección General de Presupuesto Nacional



Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional de Costa Rica.

G. Comentarios finales

1. **Importantes avances en la gestión presupuestaria.** En el marco de la Ley de Elaboración y de Ejecución de la Ley de Finanzas (LEELF, 2017), el proyecto de Ley de Presupuesto inicialmente presentado para el ejercicio 2018-2019 incluyó importantes avances en la modernización presupuestaria. En especial, se formularon nuevos programas presupuestarios para el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación, que incluyeron indicadores de desempeño. Adicionalmente, se incorporó un Marco Macroeconómico (2018-2022) con el fin de presentar una programación presupuestaria plurianual.
2. **Avanzar a un presupuesto orientado a resultados.** La modernización de la gestión presupuestaria tiene como objetivo de mediano plazo construir las bases de un presupuesto orientado a resultados. La culminación de esta tarea involucra un proceso de trabajo que puede tomar un número importante de años y, por tanto, una variable clave para continuar implementando avances en esta materia es fortalecer la institucionalidad presupuestaria.
3. **Avanzar en proyecciones fiscales agregadas.** En los próximos ejercicios fiscales y considerando el Marco Macroeconómico de mediano plazo, es posible avanzar en proyecciones fiscales agregadas (3 años). En el ejercicio fiscal 2018-2019 se incluyeron en el marco macroeconómico proyecciones de ingresos públicos para el período 2018-2022. El siguiente paso debería ser realizar proyecciones agregadas de los gastos públicos y del balance global para los próximos (3-4) años y enviarlos al Parlamento en un documento anexo a la presentación de la Ley de Presupuestos.
4. **Crecimiento real del gasto público.** Otro avance en la modernización de la gestión presupuestaria es incluir en los informes que se envían al Parlamento anexos al proyecto de Ley de Presupuestos información sobre el crecimiento real del gasto público.
5. **Fortalecimiento institucional de la DGB.** El fortalecimiento institucional de la DGB requiere considerar distintas dimensiones, entre ellas: recursos humanos, tecnológicos, financieros, e institucionales. Existen tres áreas donde la DGB podría avanzar: i) creación de sectores presupuestarios; ii) creación de un sistema de evaluación y control de gestión, y iii) capacitación para sus profesionales y directivos en finanzas públicas y gestión presupuestaria.
6. **Creación de sectores presupuestarios en la DGB.** La modernización de la gestión presupuestaria requiere de una institucionalidad adecuada y capaz de administrar los avances en transparencia fiscal y la transformación de un presupuesto inercial a un presupuesto orientado a resultados. La creación de sectores presupuestarios en la DGB y la formación de profesionales que trabajan en dichos sectores serán una de las claves para la sostenibilidad de los cambios en la gestión presupuestaria en Haití.
7. **Creación de un sistema de evaluación y control de gestión administrado por la DGB.** Otro mecanismo para avanzar en transparencia fiscal-presupuestaria, evaluación del desempeño de la acción pública y eficiencia del gasto es la implementación de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión administrado y supervisado por la DGB (véase el capítulo II).

8. **Informes Presupuestarios de la DGB.** El fortalecimiento de la DGB también requiere generar informes relacionados con el presupuesto y el ciclo presupuestario. Algunos de estos informes presupuestarios podrían ser anexos al proyecto de ley de presupuestos de cada año. Tres son los informes que deberían realizarse desde la DGB: i) **Informe de Finanzas Públicas (o Informe del Proyecto de Ley de Presupuestos)** que podría incluir los temas abordados en las secciones A, B C y D de este capítulo, a saber: contexto macroeconómico y presupuestario, análisis de la composición del gasto, apreciación del crecimiento real del gasto, proyección financiera agregada (ingresos y gastos), entre otros; ii) **Informe de Ejecución Presupuestaria**, este informe debería tener una periodicidad mensual, con una versión agregada de carácter anual (véase el Anexo 1); y iii) **Informe de Evaluación y Control de Gestión Presupuestaria**, concentrando los esfuerzos en el análisis del desempeño de los nuevos programas presupuestarios creados en el ejercicio fiscal 2018-2019 y en los próximos ejercicios fiscales.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*, (LC/G.2688-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Arenas de Mesa, A. y H. Berner (2010), "Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central", Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2016), *Tiempo de decisiones: América Latina y el Caribe ante sus desafíos*, Washington D.C.
- Blanchard O.J. y D. Leigh (2013), "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers", *American Economic Review*, Vol. 103, n°3, mayo.
- BRH (Banque de la République d'Haiti) (2019), *Información estadística*. <http://www.brh.net/>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2019/1-P), Santiago de Chile.
- _____(2017), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/ 17-P), Santiago de Chile.
- _____(2016), *Panorama Social de América Latina, 2015*, (LC/G.291-), Santiago de Chile.
- _____(2014), *Panorama Social de América Latina, 2014*, (LC/G.2635-P), Santiago de Chile.
- DEE (Direction des Études Économiques) (2018), *Cadre Macroéconomique du Budget 2018-2019*, Puerto Príncipe, Juin 2018.
- _____(2016), *Rapport Annuel 2014-2015*, Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) d'Haïti, Puerto Príncipe, Juin 2016.
- Delalande, N. (2012). "L'économie politique des réformes fiscales: Une analyse historique", *Revue de l'OFCE*, 122 (3), 35-59.
- DeLong B. y L. Summers. (2012), "Fiscal policy in a depressed economy", *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 44 (1), pp.233-297.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda) (2017), *Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2018*, Santiago de Chile.
- _____(2009), *Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2010*, Santiago de Chile.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2017a), "Multi-country report. Building fiscal capacity in fragile states" *IMF Country Report*, N°17/153, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington, D.C. (June).

- _____ (2017b), "Haiti, Request for disbursement under the rapid credit facility", IMF Country Report, N°17/38, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington, D.C. (February).
- _____ (2007), Manuel sur la transparence des Finances Publiques, Washington D.C.
- Gechert, S. Y H. Will. (2012), "Fiscal multipliers: A meta regression analysis", IMK Working paper, No. 97, Julio.
- Gómez-Sabaíni, J.C. y D. Morán (2013), "Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas", Serie Macroeconomía del Desarrollo, N°133 (LG/L.3632), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Last, D. y M. Robinson (2009), "A Basic Model of Performance-Based Budgeting". Technical Notes and Manual. IMF, Washington, D.C.
- Lorenzo, F. (2015), "La economía política de la reforma fiscal ambiental en América Latina", Serie Estudios del Cambio Climático en América Latina, N°687 (LC/W.687), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Marcel, M. (2009), "Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública?", publicado en "Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria por Resultados", BID.
- Martner, R. (2007), "La política fiscal en tiempos de bonanza", Serie Gestión Pública # 66 (CL/L 2736-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas de Haití) (2019), Información de finanzas públicas. www.mef.gouv.ht.
- Ndiaye, I. (2017), Mission d'appui à l'élaboration de la stratégie de mise en œuvre de la loi du 4 mai 2016 remplaçant le décret du 16 février 2005 sur le processus d'élaboration et d'exécution des lois de finances (LEELF), Unión Europea.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2010), "La politique économique contra-cyclique", OCDE-Département des Affaires Économiques, Note de politique économique, n°1, París.
- República de Chile (2003), Ley N° 19.896 que introduce modificaciones al decreto ley n° 1.263, de 1975, orgánico de administración financiera del Estado y establece otras normas sobre administración presupuestaria y de personal, Santiago de Chile.
- _____ (1975), Decreto Ley Orgánico de administración financiera del Estado, D.L. N°1.263, Santiago de Chile.
- République d'Haïti. (2018), Projet de Loi de Finances Exercice 2018-2019, Versión no publicada, Puerto Príncipe, Junio de 2018.
- _____ (2017), Loi de Finances Exercice 2017-2018, Le Moniteur Spécial n°27, Puerto Príncipe, 19 de septiembre.
- _____ (2017), Loi remplaçant le décret du 16 Février 2005 sur le processus d'élaboration et d'exécution des Lois de Finances, Le Moniteur Spécial n°5, Puerto Príncipe, 1ro de febrero.
- Robinson, M. (Ed.) (2007), "Performance Budgeting: Linking Funding and Results". Palgrave Macmillan.

II. Control de gestión presupuestaria

Introducción

En este capítulo se presenta el marco metodológico que respalda la formulación de indicadores de desempeño aplicados a programas presupuestarios. En la sección II.A se presentan antecedentes de un presupuesto orientado a resultados, se describen los elementos básicos que conforman un sistema de Evaluación y Control de Gestión en el ámbito público, se reseña brevemente la experiencia internacional en materia de implementación de este tipo de sistemas y se entrega una propuesta de elementos básicos a considerar para implementar un sistema de Evaluación y Control de Gestión de los programas presupuestarios en Haití.

En la sección II.B se destaca la presentación de definiciones básicas y ejemplos de indicadores, así como la descripción de las distintas tipologías de indicadores actualmente en uso en los sectores públicos de la OCDE y de algunos países de América Latina. Al respecto, se pone especial énfasis en las metodologías y conceptos necesarios para la formulación de indicadores de desempeño y de desempeño presupuestario que apuntan a medir los distintos ámbitos y dimensiones del desempeño gubernamental, tales como: eficacia, eficiencia, calidad, productos y resultados, entre otros.

En sección II.C se presenta una propuesta de indicadores de desempeño y de desempeño presupuestario, para los programas presupuestarios de los 2 ministerios considerados en el Plan Piloto del ejercicio fiscal 2018-2019 en Haití.

Finalmente, en la sección II.D se presentan comentarios finales y recomendaciones.

A. Sistema de evaluación y control de gestión

1. Avanzando en un presupuesto orientado a resultados

La gestión pública por resultados es un enfoque orientado a mejorar el desempeño de las instituciones públicas, buscando una mayor eficiencia y efectividad en el uso de los recursos (García y García, 2010). A través de la gestión por resultados se persiguen al menos tres objetivos. En primer lugar, orientar las acciones del gobierno en la provisión de bienes y servicios para alcanzar metas cuantificables, de manera eficiente. En segundo lugar, promover la toma de decisiones con base en evidencia. Finalmente, se busca atender las demandas de la sociedad en materia de transparencia y rendición de cuentas. Este enfoque ha sido utilizado en las últimas décadas en distintos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Desde el 2000, más del 75% de los países miembros de la OCDE reportaban utilizar información sobre desempeño en los procesos de presupuestación. Entre los países con mayor experiencia pueden mencionarse el Reino Unido con la introducción desde 1982 del Financial Management Initiative y Nueva Zelanda con la introducción (1984) de un sistema de relaciones intra-gubernamentales que consiste en contratos de servicios (purchase agreements), suscritos entre los ministros y órganos ejecutores dotados de autonomía administrativa, conteniendo términos de referencia expresados en indicadores de resultados. Posteriormente, en 1993 en Estados Unidos se aprobó la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (Government Performance and Results Act) que procura la instalación de un sistema presupuestario basado en desempeño y en la flexibilidad gerencial, el que concluye con un informe programático que se entrega al Congreso para apoyar la discusión presupuestaria. En años más recientes existen también ejemplos de esfuerzos similares en países latinoamericanos como Argentina, Colombia y Chile.

La mayoría de los países de la OCDE ejecutan algún tipo de presupuesto por resultados. Algunos países, como Chile, han creado un Sistema de Evaluación y Control de Gestión gubernamental para apoyar el presupuesto por resultados, y el número de países en desarrollo que lo están aplicando es cada vez mayor (Mackay, 2007). Avanzar en una gestión presupuestaria orientada a resultados es considerado ampliamente muy útil para apoyar a los gobiernos a reducir sus gastos identificando programas y actividades que tengan una efectividad relativamente baja en comparación con sus costos. También ayuda a los gobiernos a priorizar entre las diversas demandas por mayor gasto.

Un presupuesto orientado a resultados implica que en la toma de decisiones del ciclo presupuestario se utilice la información de gestión, de resultados y los hallazgos de las evaluaciones de programas. Existen tres enfoques principales o tres modalidades para la implementación de un presupuesto orientado a resultados. El primero es el presupuesto basado en resultados con asignación directa, donde hay una relación directa, generalmente basada en una fórmula, entre el presupuesto y el desempeño de un programa. Así el monto de recursos asignados a un programa depende de su desempeño y de la medición de sus resultados. Un ejemplo de ello es la asignación de fondos a una institución educacional en función del número de estudiantes que se gradúa. El segundo enfoque es el presupuesto basado en resultados con asignación indirecta, que es la modalidad de aplicación más común. En este último caso, la información del Sistema sobre los resultados de los programas constituye un insumo más, entre otras fuentes y tipos de información, para la toma de decisiones sobre asignación del presupuesto. Otros tipos de antecedentes, como las prioridades de las políticas del gobierno y

las consideraciones de equidad, también influyen en las asignaciones. El tercer enfoque es el denominado presupuesto por presentación de resultados. Bajo esta modalidad, el gobierno utiliza la información del Sistema para hacer un informe sobre los resultados reales (pasados) o esperados (futuros) de los programas, cuando envía el presupuesto al Parlamento, sin que esta información necesariamente tenga influencia en la toma de decisiones de presupuesto.

2. Evaluación y control de gestión. Definiciones conceptuales básicas

El Control de Gestión es el proceso sistemático de recolectar, analizar y utilizar información para hacer seguimiento al progreso de un programa con el propósito de alcanzar sus objetivos, y para guiar las decisiones de gestión. El Control de Gestión generalmente se establece sobre los procesos y productos de un programa, identificando el cómo, cuándo y dónde tienen lugar las actividades, quién las ejecuta y a cuántas personas o entidades beneficia.

El Control de Gestión se realiza una vez comenzado el programa y continúa durante todo el período de implementación y ejecución. En ocasiones se hace referencia al Control de Gestión como proceso de evaluación formativa, en el sentido de que es un proceso esencialmente descriptivo, y no evaluativo, en el que la información recopilada se utiliza para realizar correcciones y mejoras a los procesos y productos, sin necesariamente catalogar o clasificar el desempeño del programa.

Evaluación es una apreciación sistemática de una actividad, proyecto, programa, política o institución. La evaluación se centra en explicar la posible brecha entre los logros esperados (planificados) y los alcanzados y, en caso de existir una brecha, recomendar las medidas necesarias para corregir el problema. Para ello, examina la cadena completa insumos, procesos, productos, resultados e impactos, analiza los factores de contexto y la causalidad entre distintos niveles de resultados.

Una evaluación debe proporcionar información basada en evidencia que sea creíble y fidedigna. Así como el Control de Gestión puede ser interno al programa, la evaluación debe ser necesariamente externa a la entidad evaluada, para garantizar con esto la independencia y objetividad de los juicios evaluativos. No obstante ser externa, la evaluación también debe ser útil para la entidad evaluada; esto es: las conclusiones, recomendaciones y lecciones de una evaluación deberían ser usados en los futuros procesos de toma de decisiones internas.

3. Instrumentos disponibles

a) Indicadores de desempeño presupuestario

Los indicadores de desempeño presupuestario permiten realizar el seguimiento de la gestión financiera y presupuestaria de una institución o programa. Son indicadores transversales, en el sentido de que el mismo set de indicadores es aplicable a cualquier institución pública o programa, dado que se rigen por las mismas normas y procedimientos presupuestarios y contables. Estos indicadores, son especialmente útiles para las oficinas de presupuesto de los gobiernos y son ampliamente utilizados en los países de la OCDE y de América Latina (véase secciones II.B y II.C).

A través de este tipo de indicadores, es posible abordar el control y seguimiento de temas relevantes para la política fiscal, tales como el nivel de endeudamiento, la capacidad de las instituciones y programas para ejecutar el presupuesto (variable estrechamente vinculada a su capacidad operativa y de gestión), la ejecución de las inversiones conforme a lo programado,

la capacidad de las instituciones para apalancar recursos de terceros, para recaudar recursos propios, entre otros.

b) Indicadores de desempeño

Los indicadores de desempeño permiten realizar el seguimiento de la gestión a nivel de procesos, productos, efectos directos, resultados intermedios, e impactos de las actividades gubernamentales. Los indicadores son útiles para conocer y evaluar los progresos y para comparar el desempeño en todos los niveles de Estado. Además, son medios relativamente económicos para medir el desempeño con regularidad. Si bien los indicadores detectan problemas de gestión y, por ende, permiten tomar acciones correctivas, no siempre revelan las causas de esos problemas de gestión o informan sobre cuáles son las mejores alternativas para superar los problemas detectados. Por otra parte, existe siempre el riesgo de la excesiva complejidad en el sistema, cuando se incluyen demasiados indicadores, que son subutilizados y terminan deteriorando la calidad de la información (véase el Anexo 2 para el manual de Indicadores de Desempeño).

c) Evaluaciones rápidas

Las evaluaciones rápidas o evaluaciones de escritorio (reciben este último nombre porque se realizan con la información que está disponible sobre el programa), suponen una revisión formal de una iniciativa o programa gubernamental. Por ejemplo, en Chile, las evaluaciones rápidas necesitan estudios documentados que revisen el cumplimiento de los objetivos de un programa y realizándose además un análisis de diseño a través de la metodología de marco lógico (lo cual esquematiza la conexión causal entre las actividades del programa y los efectos e impactos deseados). Cualquier información disponible (indicadores de desempeño, balances, o registros administrativos) se analiza para evaluar la eficiencia y eficacia de actividades y procesos clave como: la selección de beneficiarios, la provisión de los servicios y los mecanismos de coordinación, entre otros.

Las principales ventajas de las evaluaciones rápidas son su corta duración (entre 6 y 9 meses, lo que permite comprometer evaluaciones rápidas en un ejercicio presupuestario y presentar las evaluaciones realizadas en el siguiente ejercicio presupuestario), y su relativo bajo costo. Sus principales desventajas, en comparación con enfoques más rigurosos como la evaluación de impacto, es que en muchos casos aportan poca evidencia empírica para la toma de decisiones. Lo anterior, debido a que la calidad o alcance de las conclusiones que pueden obtenerse de la evaluación rápida dependen críticamente de la calidad de la información disponible en el programa o el Ministerio.

d) Evaluaciones de impacto

Las evaluaciones de impactos se centran en los efectos directos e impactos de las actividades gubernamentales sobre los beneficiarios. Estos métodos suponen la comparación de los beneficiarios del programa con grupos control (grupos de comparación), en dos o más momentos dentro de un período de tiempo determinado. Se utilizan técnicas estadísticas avanzadas para identificar los impactos precisos del programa sobre los beneficiarios. Este tipo de evaluaciones es sumamente exigente respecto de los datos que se utilizan y pueden también resultar muy costosas, debido a que la mayor parte de las veces las exigencias metodológicas implican realizar costosos estudios de campo (encuestas, entrevistas, aplicación de métodos cualitativos, entre otros).

Es necesario que estas evaluaciones se planifiquen con anticipación, calculando bien el plazo de ejecución del trabajo de evaluación, ya que, en general, son de larga duración (más de uno y hasta dos años). A pesar de que las evaluaciones de impacto son costosas, pueden ser muy útiles para tomar decisiones relevantes, como la continuidad o el rediseño sustantivo de los programas.

e) **Revisiones de gasto**

Las revisiones exhaustivas de gastos conforman un tipo de evaluación de políticas. El Ministerio de Hacienda de Chile las utiliza para revisar todos los programas dentro de un área funcional en particular, por ejemplo, una institución pública completa, abarcando todos los productos y servicios que ella entrega (por esta razón reciben también el nombre de evaluaciones comprensivas). Las revisiones bienales de gastos del Reino Unido investigan estos temas, así como los efectos directos del programa y las prioridades del gobierno. La principal ventaja de este método de evaluación es que proporciona información sobre áreas de ineficiencia y duplicidades de procesos e iniciativas. La principal desventaja es que, si se abarcan demasiados programas o instituciones grandes, sus resultados pueden ser dispersos y poco concluyentes.

4. Utilización de la información del sistema de evaluación y control de gestión en el ciclo presupuestario

El Sistema de Evaluación y Control de Gestión puede ofrecer información acerca del desempeño de las políticas, programas y proyectos de un gobierno. Puede identificar lo que funciona y lo que no funciona, y las razones para cada caso. Además, el Sistema ofrece información acerca del desempeño de un gobierno, de un ministerio o de alguna dependencia en especial, así como de los directivos públicos y de sus equipos de trabajo.

Su valor no se basa únicamente en llevar a cabo un seguimiento y evaluación, o en contar con la información que genera; más bien, su valor radica en el uso de la información en la gestión presupuestaria para ayudar a mejorar el desempeño: i) del programa monitoreado/evaluado, ii) del ministerio o servicio público, y iii) del gobierno. Como se verá más adelante, existen numerosos casos de países que utilizan en forma sistemática la información producida por los sistemas de evaluación y de control de gestión para mejorar su desempeño. Algunas formas en que la información de estos sistemas puede ser muy útil para los gobiernos son las siguientes:

- **Formulación de políticas públicas, toma de decisiones presupuestarias y apoyo a la planificación nacional.** La información proveniente de los sistemas de evaluación y de control de gestión apoya la formulación de políticas públicas, la toma de decisiones en todo el ciclo presupuestario y los ejercicios de planeación nacional (incluidos los sistemas nacionales de inversión pública). Dado que estos procesos se centran en la priorización que establece el gobierno a partir de las demandas de los ciudadanos y de los grupos sociales, la información que aportan estos sistemas puede apoyar las deliberaciones al interior del gobierno sobre estos temas, aportando evidencia sobre el costo y la eficacia de diversas acciones, tales como: programas de empleos, intervenciones en salud, transferencias monetarias condicionadas. Actualmente, para describir este tipo de uso particular de la información, se han acuñado los conceptos formulación de políticas basada en evidencia, presupuesto basado en resultado y gestión orientada a resultados.
- **Transparencia fiscal (presupuestaria) y rendición de cuentas.** La utilización de la información de evaluación y control de gestión no debe tomarse como una actividad

limitada a lo tecnocrático, ya que esta información también puede incentivar la transparencia fiscal (presupuestaria) y rendición de cuentas, contribuyendo así a la gobernabilidad de las finanzas públicas y al fortalecimiento de las instituciones. El Sistema proporciona la información esencial para sostener las relaciones de rendición de cuentas entre distintos actores nacionales: entre el Gobierno y el Parlamento, entre estos últimos poderes y la sociedad civil, entre ministerios sectoriales y centrales, entre dependencias y ministerios, entre el nivel nacional y los niveles subnacionales.

- **Control social y participación de la sociedad civil.** Asociado estrechamente a la transparencia fiscal (presupuestaria) y a la rendición de cuentas, el uso de la información de evaluación y control de gestión puede contribuir al control social y a la participación de la sociedad civil. A través de dar a conocer las metas y los resultados obtenidos por las acciones gubernamentales, el Sistema brinda un medio para reforzar el rol contralor de la sociedad civil y presiona al gobierno para que alcance niveles de desempeño más altos.

5. Algunos casos de la experiencia internacional

La mayoría de los países pertenecientes a la OCDE pone énfasis en la utilización de la información de los Sistemas de Evaluación y Control de Gestión con el fin de apoyar la formulación de políticas basada en evidencias (especialmente el presupuesto por resultados), el desarrollo de políticas, la administración y la rendición de cuentas. Los países de la OCDE tienen bastante experiencia en este tema: existe una idea general de que para que un gobierno mejore su desempeño, es necesario que realice un esfuerzo para medirlo. La OCDE y otras agencias han publicado numerosos estudios y análisis acerca del trabajo realizado por los países miembros para reforzar su orientación hacia el desempeño (OCDE, 1997, 2005 y 2018; Curristine, 2005; Shand 2006).

Existe relativa diversidad de enfoques respecto de estos sistemas entre países, especialmente la forma en que se utiliza la información. Los ejemplos de estos países contienen algunas características comunes, como el enfoque global del gobierno para medir su desempeño, el papel destacado de un ministerio central poderoso (como el ministerio de hacienda o de planificación) y el énfasis en el uso de información para apoyar el proceso presupuestario. Sin embargo, la diversidad de enfoques también es evidente. Algunos países dan mayor importancia al proceso presupuestario, otros a la planeación; algunos más a la rendición de cuentas, mientras que otros dan importancia al aprendizaje para ayudar en la administración cotidiana.

Desde el punto de vista metodológico, algunos países dan mayor importancia al Control de Gestión y evaluación conjuntamente, mientras que otros enfatizan sólo en un tipo de instrumento. Algo que resulta común a un conjunto importante de países es el enfoque sistémico que se le da a los instrumentos de control de gestión y evaluación, lo que generalmente se manifiesta en la implementación de un sistema único para todo el gobierno, aunque en algunos casos —como en México— hasta hace algunos años incluía sólo a una secretaría en particular (la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL).

A continuación, se presentan ejemplos de cuatro países cuyos Sistemas de Evaluación y Control de Gestión se han documentado y analizado ampliamente.

a) Australia

A fines de la década de 1980, en Australia se creó un sistema de evaluación para todo el ámbito público, dirigido por el Departamento de Finanzas (DdF). Se solicitó a todos los ministerios que evaluaran cada uno de sus programas cada tres o cinco años. También se les pidió preparar planes de evaluación que detallaran los programas que serían evaluados durante los siguientes tres años e indicaran las metodologías y los temas de cada evaluación. Las evaluaciones se llevaron a cabo por los mismos ministerios, pero el DdF y otras dependencias centrales las supervisaron. Como resultado de ello, el número de evaluaciones realizadas se incrementó rápidamente y, hacia mediados de la década del 90, alrededor de 160 evaluaciones estaban en proceso.

Estas evaluaciones se usaron principalmente durante el proceso presupuestario anual. Cada nueva propuesta de gasto presentada por un ministerio debía especificar sus objetivos y la información de desempeño disponible. Del mismo modo, se presentaron propuestas para reducir el gasto del gobierno, preparadas por el DdF o por los ministerios.

El DdF estimó en 1994, que casi el 80% de las nuevas propuestas de gastos se basaban en evidencia surgida de las evaluaciones. Cerca de dos tercios de las propuestas de ahorro también se basaron en hallazgos de las evaluaciones. La Oficina Nacional de Auditoría de Australia, reportó que los ministerios sectoriales también utilizaron la información de las evaluaciones para mejorar su propia eficiencia operacional.

b) Chile

Sus orígenes datan del principio de los años noventa, cuando se inició con un esquema piloto del Plan de Modernización de la Gestión Pública, con el objetivo de introducir paulatinamente un esquema de presupuestación por resultados. El modelo chileno cuenta actualmente con un sistema de evaluación y control de gestión ligado al presupuesto que incluye entre sus herramientas el establecimiento de indicadores de desempeño ligados a metas; un sistema de evaluaciones a nivel de programas y a nivel institucional; un programa de mejoramiento de la gestión vinculado al pago de incentivos a funcionarios públicos por desempeño; y un fondo concursable ligado a matrices de marco lógico que sirve, entre otras materias, para que los ministerios (y programas) compitan por financiamiento.

El Ministerio de Hacienda (MH), desde 1994, desarrolló progresivamente un Sistema de Evaluación y Control de Gestión para el gobierno (Arenas de Mesa y Berner, 2010). Este sistema incluye cerca de 1.550 indicadores de desempeño, evaluaciones rápidas (se completan entre 10 a 12 cada año), y evaluaciones de impacto con metodologías rigurosas de recolección y análisis de datos (generalmente cuatro por año). El MH encarga la realización de las evaluaciones a universidades, centros de estudio, académicos o empresas consultoras, y utiliza términos de referencia y criterios metodológicos estandarizados para cada tipo de evaluación.

Los funcionarios del MH utilizan la información de Control de Gestión y los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones, en el análisis del desempeño de cada ministerio y dependencia pública. El ministerio también utiliza esta información para establecer metas de desempeño a los jefes de las dependencias, en el contexto del Sistema de Alta Dirección Pública que se implementó en Chile en 2003. El Sistema de Evaluación y Control de Gestión en Chile, se complementa con varios sistemas de incentivos salariales, basados en evaluaciones del desempeño institucional y grupal, y que cubren a la mayor parte de los funcionarios públicos. Estos sistemas de incentivos son administrados por el MH y le proporcionan a este una herramienta para establecer

objetivos y orientar la gestión de las dependencias hacia el mejoramiento gradual de sus procesos administrativos. El MH supervisa cuidadosamente hasta qué punto cada dependencia implementa estas mejoras administrativas.

c) Estados Unidos

En 2002, el gobierno creó una herramienta de clasificación de la efectividad de los programas federales, PART (Program Assessment Rating Tool), basándose en esfuerzos anteriores destinados a medir el desempeño del gobierno federal. Los 1.000 programas del gobierno se clasificaron utilizando la metodología PART, que se basa en cuatro aspectos del desempeño: 1) la claridad de los objetivos y del diseño del programa; 2) la calidad de la planeación estratégica y su expresión en las metas del programa; 3) la efectividad de la gestión; y 4) los resultados efectivos logrados. Este último criterio representa 50% de la clasificación del PART para cada programa.

Los cuatro aspectos anteriormente mencionados, ponen énfasis en la obtención de evidencia sólida acerca del desempeño del programa, basándose en la información de seguimiento y los hallazgos de las evaluaciones. La clasificación es realizada por la Oficina de Administración y Presupuesto (MBO).

Durante el año fiscal 2005, 44% de los programas fueron clasificados como "efectivos" o "moderadamente efectivos", mientras que el 24% fue clasificado como "resultados no demostrados", debido a la falta de información de control de gestión y evaluación. Esta última cifra, representó una baja significativa en comparación al año fiscal 2002, cuando 50% de los programas fueron clasificados como "resultados no demostrados".

Los programas requieren el uso de las clasificaciones PART para solicitar anualmente sus fondos a la OMB. Las solicitudes de recursos deben resaltar las clasificaciones PART, las recomendaciones para las mejoras del desempeño y las metas del programa. Por otro lado, la OMB utiliza las clasificaciones PART como respaldo para las solicitudes de fondos ante el Congreso y también para aceptar o imponer mejoras en el desempeño de las agencias. La Oficina General de Auditoría (GAO) concluyó que el PART fue utilizado para el análisis de información sobre el desempeño de los programas, por parte de la OMB, en el marco de su labor de análisis presupuestario. Sin embargo, la GAO concluye que el Congreso continúa abordando los debates presupuestarios con un enfoque tradicional, el cual pone relativamente poco énfasis en la información de resultados.

d) Reino Unido

En 1998, el gobierno creó un sistema de metas de desempeño, las que se establecen en los Acuerdos del Sector Público, acuerdos que están suscritos entre la Oficina del Tesoro y cada uno de los 18 ministerios principales. En cada acuerdo se establecen las metas generales del ministerio, los objetivos prioritarios y las metas de desempeño clave. En la actualidad existen 110 metas que están enfocadas fuertemente en las áreas de educación, salud, transporte y justicia penal. Las metas se expresan principalmente en términos de efectos directos (más que en productos) por ser alcanzados. Dos veces al año, los ministerios informan públicamente acerca del avance de las metas.

Las prioridades de gastos, topes de gastos y metas de desempeño se establecen para un plazo de tres años. La Oficina Nacional de Auditoría informa que los ministerios también utilizan la información de desempeño de los Acuerdos del Sector Público para su propia planeación y rendición de cuentas.

6. Propuestas para un sistema de evaluación y control de gestión

a) Antecedentes del contexto presupuestario en Haití

La Ley Constitucional de 2011, que modificó la Constitución de 1987, sentó las bases para un nuevo sistema presupuestario. A partir de este mandato constitucional, se estableció un grupo de trabajo con la tarea de elaborar un proyecto de modernización profunda de las finanzas públicas, en lo relativo a la elaboración y ejecución de la ley de finanzas.

Cabe destacar, que esta reforma de las finanzas públicas ha tenido un doble objetivo. En primer lugar, modernizar el marco jurídico, contable y estadístico de las finanzas públicas. En segundo término, transitar de la lógica de presupuesto concentrado en los medios que requieren las distintas reparticiones públicas para ejercer su labor, a un presupuesto que permita identificar los resultados institucionales.

El 01 de febrero de 2017 se publicó la Ley que Reemplaza el Decreto del 16 de febrero de 2005, sobre el Proceso de Elaboración y de Ejecución de las Leyes de Finanzas (LEELF). La nueva ley (LEELF) establece tres pilares:

El primer pilar, consagra una nueva concepción del presupuesto, que permite vincular las políticas públicas declaradas y los medios asignados a ellas; evidenciar las estrategias y prioridades tras las políticas públicas; definir una programación plurianual, y la rendición de cuentas ante los ciudadanos por la gestión de las entidades públicas.

El segundo pilar promueve una nueva cultura de responsabilidad y resultados. Se entrega una mayor libertad a los ministerios en el uso de los recursos, a cambio de mayor responsabilidad sobre los resultados.

El tercer pilar se refiere a la transparencia de las cuentas públicas y la acción del Estado para avanzar en la modernización de la contabilidad pública.

A efectos de objetivar con claridad y completitud estas nuevas orientaciones, la ley establece la obligación para los ministerios de elaborar Planes Anuales de Desempeño (PAP) y un Reporte Anual de Desempeño (RAP). Por otra parte, establece que el presupuesto debe aprobarse por entidad administrativa según el clasificador que se establezca por ley e introduce la noción de programa presupuestario, como una nueva unidad presupuestaria, mediante la que se vinculan los recursos necesarios para la operación e inversión de una política pública específica, con el logro de sus resultados, medidos a través de indicadores de desempeño.

b) Propuesta de un sistema de evaluación y control de gestión para Haití

i) *Objetivos del sistema*

- Disponer de información que apoye la gestión, el análisis y toma de decisiones en todas las etapas del ciclo presupuestario (formulación, aprobación, ejecución y evaluación)
- Contribuir a la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos
- Mejorar la gestión de los ministerios encargados de los programas presupuestarios, a través del aprendizaje derivado de las evaluaciones y análisis de los indicadores presupuestarios e indicadores de desempeño
- Contribuir a la transparencia fiscal (presupuestaria) y a la rendición de cuentas del proceso presupuestario y de la gestión de los ministerios

ii) **Principios del Sistema**

- **Credibilidad.** La credibilidad y confianza pública en los resultados de las evaluaciones, se encuentra estrechamente ligada a la independencia de los juicios evaluativos, pero además esta confianza puede ser reforzada con una selección pública y transparente de los evaluadores, a través de mecanismos de concurso, que garanticen la selección de los más competentes.
- **Calidad técnica.** La calidad técnica de las evaluaciones se basa fundamentalmente en que cada uno de los juicios y las conclusiones surgidas de los estudios evaluativos se encuentre respaldada con datos objetivos, que se encuentran contenidos en los respectivos informes. Para esto, se debe contar, en la instancia central encargada de administrar el sistema, con una contraparte técnicamente fuerte, capaz de mantener la consistencia metodológica de las evaluaciones, así como de revisar y validar sus resultados.
- **Utilidad.** El principio de utilidad de las evaluaciones se relaciona con la necesidad de que la información sobre los resultados de las evaluaciones y control de gestión (indicadores) esté disponible y se utilice en los procesos de toma de decisiones relevantes. En particular, en aquellas etapas del ciclo presupuestario en las que se toman decisiones de asignación de recursos.
- **No vinculación.** La utilización de la información de evaluación y control de gestión para las decisiones sobre asignación de recursos no necesariamente implica una relación mecánica e inmediata entre presupuesto y resultados observados. Por ejemplo, programas con resultados insuficientes pueden no ver reducidos sus presupuestos, esto con el fin de no perjudicar a los beneficiarios con reducciones en la cantidad de servicios y beneficios entregados. No obstante, pueden establecerse acuerdos que propicien o exijan un mejor desempeño de los programas mal evaluados. Por otra parte, programas que presentan buen desempeño pueden no requerir de recursos adicionales, si su oferta cubre satisfactoriamente las necesidades de los beneficiarios o se considera que los recursos ya asignados son adecuados en relación con otras prioridades de gobierno. En síntesis, los resultados de las evaluaciones deben ser utilizados con prudencia y sin olvidar las políticas y directrices que orientan la gestión del Estado.
- **Publicidad.** Esto significa que la información de evaluación y control de gestión que genera el sistema debe ser pública. El carácter público de la información se concreta formalmente, a través del envío de los informes finales de cada evaluación y de los reportes de control de gestión al Parlamento, dejando además la información disponible para el público general a través de una página WEB, en un formato tal que facilite la comprensión de dicha información por parte de público no técnico.
- **Sinergia.** Esto significa complementariedad y retroalimentación entre los instrumentos de evaluación y control de gestión. Los valores observados de los indicadores de desempeño, provenientes de los instrumentos de control de gestión, pueden entregar alertas respecto de los programas que tienen algún problema de gestión, por lo tanto, estos indicadores pueden servir para orientar la selección de programas a evaluar. Por su parte, los procesos evaluativos, al entregar una mirada en profundidad del funcionamiento de los programas evaluados, pueden servir para perfeccionar los

indicadores de desempeño y sus fuentes de información, con el objetivo de retroalimentar el posterior proceso de control de gestión.

- **Independencia.** En el momento de incorporar la evaluación de programas en el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, se hace necesario garantizar la independencia de juicio de los evaluadores, a través de un mecanismo en el que las evaluaciones son contratadas y pagadas por un tercero independiente de la entidad evaluada, que en este caso podría ser el MEF.

iii) Estructura del sistema

La experiencia piloto de modernización de la gestión presupuestaria que se está implementando en Haití apunta a la formulación de nuevos programas presupuestarios en dos ministerios (Educación y Salud) en el ejercicio fiscal 2018-2019. Esto es, pasar de un presupuesto agregado, centrado en medios a uno organizado por programas presupuestarios asociados a los objetivos institucionales, en los cuales es posible medir y evaluar resultados.

En concreto, la elaboración del presupuesto consulta la identificación de la Misión del Ministerio, para luego identificar sus objetivos estratégicos. Cada objetivo estratégico se constituye en un programa presupuestario, utilizándose el mismo clasificador presupuestario que en la versión agregada. A su vez, para cada objetivo estratégico se identifican objetivos operacionales. Cada objetivo operacional se constituye en una acción, para la que se establece presupuesto utilizando nuevamente el mismo clasificador. Finalmente, por cada objetivo operacional se identifican actividades, para las cuales también se identifican recursos asociados. La estructura propuesta para el Sistema de Evaluación y Control de Gestión sigue esta misma lógica.

iv) Unidad de análisis, instrumentos y sistema de información

La unidad de análisis del Sistema de Evaluación y Control de Gestión es el Programa Presupuestario (PP). Son los PP los que a través de instrumentos presupuestarios: i) indicadores de desempeño presupuestario; ii) indicadores de desempeño, y iii) evaluaciones (rápidas y de impacto), se evalúan y se desarrolla el control de gestión¹⁶.

El control de gestión se realiza a través de medir el grado de avance de los objetivos estratégicos y de los objetivos operacionales. Puede haber más de un indicador por cada objetivo, dependiendo de las dimensiones que sea relevante medir.

Además de los indicadores de desempeño, asociados a los objetivos estratégicos y operacionales y, por tanto, vinculados a las actividades principales de cada ministerio, se debe considerar la implementación de un set estándar de indicadores de desempeño presupuestario, comunes a todos los PP.

Finalmente, un sistema de información de la gestión presupuestaria debería integrar todos los antecedentes (información) provenientes del sistema de evaluación y control de gestión (indicadores y evaluaciones), para que esta sea procesada y pueda ser utilizada en la toma de decisiones de las distintas etapas del ciclo presupuestario.

¹⁶ Para una primera etapa se propone que el Sistema de Evaluación y Control de Gestión en Haití desarrolle indicadores de desempeño presupuestario e indicadores de desempeño como herramientas de evaluación. En etapas posteriores puede integrar evaluaciones rápidas y, en una etapa de consolidación, evaluaciones de impacto.

v) Marco institucional, Actores involucrados y Funciones

La formulación y los resultados de los indicadores de desempeño, así como los informes finales de las evaluaciones, constituyen la información adicional que se presenta al Parlamento en documentos anexos al Proyecto de Ley de Presupuestos. La institución responsable de tal presentación debería ser el MEF, a través de la DGB. Otros actores de este proceso y sus funciones se describen a continuación:

- Ministerios sectoriales. Estos participan del proceso de formulación de indicadores y metas de desempeño directamente. La presentación de los indicadores de cada ministerio debe efectuarse junto con la presentación de su propuesta de presupuesto anual ante el MEF, entidad que realiza en análisis y selección final.
- MEF. La Dirección General de Presupuesto (DGB) debería constituirse en la secretaría técnica del Sistema de Evaluación y Control de Gestión. Así, al interior del MEF, la DGB debería analizar las propuestas de indicadores considerando los requisitos técnicos y la consistencia de las metas comprometidas y los recursos asignados. Esta misma secretaría técnica debe ser la encargada de contratar, hacer el seguimiento técnico y aprobar los informes parciales y finales de las evaluaciones.
- Parlamento. El Parlamento recibe los reportes de control de gestión con los resultados de los indicadores respecto de sus metas y los informes finales de las evaluaciones.

vi) Integración al Ciclo Presupuestario

En términos de su calendarización anual, tanto la formulación y seguimiento de indicadores (control de gestión) como los informes finales de las evaluaciones que se realicen, deben estar disponibles para apoyar la toma de decisiones en las etapas claves del proceso presupuestario. Lo anterior implica, en primer lugar, que el ciclo temporal de los instrumentos de evaluación y control de gestión debe adaptarse al ciclo del proceso presupuestario, es decir, al período que va desde octubre de cada año a septiembre del año siguiente.

De esta forma, los reportes con los resultados efectivos de los indicadores de desempeño, comparados con sus metas, para el periodo octubre año (t-1) – septiembre año (t), deben estar disponibles en el último trimestre del año (t), para ser considerados en el nuevo ciclo presupuestario del año (t+1).

Así también, los informes finales de las evaluaciones realizadas en el periodo octubre año (t-1) – septiembre año (t), deben estar disponibles a más tardar en el último trimestre del año (t), para ser considerados en las deliberaciones del ejecutivo para el próximo ejercicio presupuestario (t+1).

La formulación de nuevos indicadores, los ajustes a los indicadores existentes y la fijación de las metas para el ciclo siguiente (año t+1) deberían discutirse en marzo del año (t) y cerrarse una vez que se presenta el presupuesto definitivo, es decir, el 30 de junio del año (t).

Por último, el listado de programas a ser evaluados debería estar acordado e informado por el MEF en septiembre de cada año al momento del despacho y aprobación de la Ley de Presupuestos.

7. Evaluación de la ejecución presupuestaria

Los indicadores de desempeño presupuestario son la base para evaluar la gestión financiera de los ministerios y sus programas. Un sistema de Evaluación y Control de Gestión debe incluirlos necesariamente. A través de estos indicadores, como ya se ha mencionado en este capítulo, se

analizan la ejecución del gasto efectivo en comparación con el presupuesto asignado, la evolución o variación del gasto respecto de años anteriores, la dinámica del gasto al interior de un mismo ejercicio fiscal, entre otros temas relevantes. Se puede ver una aplicación de este tipo de indicador en el Anexo 1 (Informe de Ejecución Presupuestaria del ejercicio fiscal 2017-2018 de Haití).

B. Marco metodológico de indicadores

1. Indicadores de desempeño: definición y ejemplos

Una definición general de indicadores es la siguiente: Los indicadores de desempeño son herramientas que describen cuan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución (Bonney, J.C. y M. Armijo, 2005). Una aproximación bastante práctica al concepto de indicador es la que entrega la metodología de marco lógico (DIPRES, 2015a): un indicador es la fórmula que relaciona dos o más variables en función de medir el logro de los distintos niveles de objetivo de un programa¹⁷.

La definición anterior establece una asociación muy estrecha entre indicador y objetivo. Debe tenerse en cuenta que los objetivos muchas veces son enunciados generales, por lo que es necesario específicos o definirlos de manera más precisa antes de vincularlos con un indicador de desempeño. La construcción de indicadores requiere que los objetivos tengan un grado de precisión que no permita las interpretaciones ambiguas.

Si un indicador no está asociado a un objetivo claro y cuantificable que nos proporcione un punto de referencia, se transforma entonces en un dato estadístico o un número, que puede ser importante en sí mismo, pero que no nos permite emitir un juicio evaluativo¹⁸ sobre el desempeño de un programa o Institución.

Por otra parte, la meta es la expresión cuantitativa de cuánto queremos o tenemos previsto avanzar en el cumplimiento de nuestro objetivo en un período de tiempo determinado. Es perfectamente compatible plantearse metas para distintos plazos. Por ejemplo, para el objetivo de reducir la tasa de analfabetismo de la población, puede establecerse una meta de mediano plazo, como reducir en 10 puntos porcentuales la tasa de analfabetismo de adultos mayores en 10 años, pero a la vez podemos establecer metas para plazos más cortos: cinco, dos o un año; por ejemplo, reducir en 2 puntos porcentuales la tasa de analfabetismo de adultos mayores en el bienio 2014-2015.

Por otra parte, no debe perderse de vista que todo proceso de evaluación es una comparación, que es posible materializar mediante el uso de los indicadores de desempeño. Por lo anterior, en la mayoría de los casos un indicador requiere, implícita o explícitamente, una base de comparación. Es necesario calcular el resultado del indicador para un período determinado y luego compararlo con dicha base. La base de comparación puede ser interna o externa al programa presupuestario. Las Bases de comparación interna son básicamente dos: la meta del indicador y su línea de base.

¹⁷ Esta es la definición que se usa en la metodología de marco lógico utilizada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) de Chile.

¹⁸ Un juicio evaluativo es un juicio de valor que nos permite afirmar si un programa evidencia un desempeño bueno, regular o malo, según una escala determinada.

El ejemplo más típico de base de comparación interna es cuando analizamos el resultado del indicador en función de la propia meta establecida. Por ejemplo, para la meta reducir en 2 puntos porcentuales la tasa de analfabetismo de adultos mayores en el bienio 2014-2015, si el resultado del indicador para esos años nos arroja una reducción de 2,2 puntos porcentuales, podemos decir que nuestro desempeño ha sido bueno; sin embargo, si resulta una reducción de sólo 1,1 puntos porcentuales, podemos decir que hemos tenido un mal desempeño. Por otra parte, para ciertos indicadores es posible establecer una base de comparación externa, por ejemplo, el resultado promedio del indicador en un grupo comparable, un estándar establecido por un organismo nacional o internacional, una norma o estándar de calidad, como la norma ISO9000 por ejemplo¹⁹.

En síntesis, los indicadores de desempeño bien formulados requieren de una base comparación, para evaluar el desempeño y generar información útil para la toma de decisiones en el ciclo presupuestario. El cuadro II.1 presenta algunos ejemplos de indicadores de desempeño y su asociación con la estadística, objetivos asociados y base de comparación.

Cuadro 13
Estadísticas versus indicadores de desempeño

Estadística	Indicador de Desempeño	Objetivo asociado	Base de Comparación
Nivel de ventas promedio de las empresas atendidas por un programa.	Porcentaje de incremento de las ventas de las empresas beneficiarias del programa con respecto al promedio nacional.	Incrementar el nivel de ventas de las empresas beneficiarias por sobre el promedio nacional de las pequeñas empresas.	Ventas promedio de las pequeñas empresas a nivel nacional.
Años de escolaridad promedio de la población atendida.	Porcentaje de incremento en los años de escolaridad de la población atendida con respecto al año anterior.	Incrementar los años de escolaridad de la población atendida.	Años de escolaridad de la población atendida en el año t-1.
Número de personas de 15 años y más con rezago educativo en el año t.	Porcentaje de reducción de personas de 15 años y más con rezago educativo en el año t.	Reducir el porcentaje de personas de 15 años y más que presentan rezago educativo.	Número de personas de 15 años y más con rezago educativo en el año t-1.

Fuente: CEPAL.

Un complemento interesante es diferenciar el concepto de medición de variable respecto del concepto indicador (Weiss, 1998). Por ejemplo, número de desempleados sería una medición de una variable (desempleo) sobre la que no podemos pronunciarnos respecto de si es buena o mala por si sola. Por otro lado, un indicador es una medición ordinal que tiene siempre una dirección o rumbo esperado. Siguiendo el ejemplo, si podemos pronunciarnos respecto del nivel de la tasa de desempleo, puesto que es socialmente deseable que esta tasa evolucione hacia la baja.

Las reflexiones anteriores respecto del concepto de indicador nos llevan a tener en cuenta los siguientes elementos:

¹⁹ Es por esta relación con estándares internacionales o nacionales como los que establece la Organización Mundial de la Salud, Unicef y organismos similares, que la base de comparación externa por lo general recibe el nombre de estándar.

- El requisito fundamental para el diseño del indicador es el establecimiento previo de los objetivos: lo que será medido
- La calidad y utilidad del indicador (en tanto instrumento de medición de las variables asociadas al cumplimiento de objetivos) estarán determinadas por la claridad y relevancia del objetivo que tienen asociado
- El resultado de la medición del indicador será un valor, que debemos comparar con un estándar de desempeño asociado, para poder emitir un juicio evaluativo

2. Indicadores de desempeño presupuestario

El desempeño presupuestario dice relación con la forma cómo una institución o programa organiza y gestiona sus recursos financieros para lograr sus objetivos y resultados esperados. Los indicadores de desempeño presupuestario, además de ser indicadores útiles para los Ministerios sectoriales, deberían permitir monitorear y gestionar el uso de los recursos del presupuesto a la DGB de Haití.

Este tipo de indicadores abordan temas como:

- la responsabilidad presupuestaria,
- la capacidad de ejecutar el presupuesto asignado,
- el cuidado del patrimonio de la institución,
- el apalancamiento de recursos,
- la generación de ingresos
- la recuperación de costos

Adicionalmente, en instituciones públicas en las que los aspectos financieros son más relevantes, por ejemplo, aquellas en que se otorgan créditos o se venden servicios; temas como la capacidad de cobro, la recuperación de créditos y el costo de uso de los fondos, pasan a ser relevantes para la construcción y medición de indicadores.

A continuación (véase el cuadro 14), se presentan algunos ejemplos de indicadores de desempeño presupuestario.

Cuadro 14
Indicadores de desempeño presupuestario

Nombre	Fórmula
1. Porcentaje de ejecución del gasto con respecto al presupuesto inicial.	$(\text{Gasto total efectivo año } t / \text{Presupuesto total inicial año } t) \times 100.$
2. Porcentaje de ejecución del gasto con respecto al presupuesto final.	$(\text{Gasto total efectivo año } t / \text{Presupuesto total final año } t) \times 100.$
3. Porcentaje de ejecución del gasto en inversión ^a con respecto al presupuesto inicial.	$(\text{Gasto efectivo en inversión año } t / \text{Presupuesto inicial para inversión año } t) \times 100.$
4. Porcentaje de ejecución del gasto en inversión con respecto al presupuesto final.	$(\text{Gasto efectivo en inversión año } t / \text{Presupuesto final para inversión año } t) \times 100.$
5. Porcentaje de ejecución del gasto corriente con respecto al presupuesto inicial.	$(\text{Gasto corriente efectivo año } t / \text{Presupuesto inicial para gasto corriente año } t) \times 100.$
6. Porcentaje de ejecución del gasto corriente con respecto al presupuesto final.	$(\text{Gasto corriente efectivo año } t / \text{Presupuesto final para gasto corriente año } t) \times 100.$
7. Porcentaje del gasto ejecutado durante el cuarto trimestre de cada año.	$(\text{Gasto total efectivo cuarto trimestre del año } t / \text{Gasto total efectivo año } t) \times 100.$
8. Porcentaje del gasto corriente ejecutado durante el cuarto trimestre de cada año.	$(\text{Gasto corriente efectivo cuarto trimestre del año } t / \text{Gasto corriente efectivo año } t) \times 100.$
9. Porcentaje del gasto en personal con respecto al gasto total	$(\text{Gasto en personal año } t / \text{Gasto total efectivo año } t) \times 100.$
10. Porcentaje del gasto en personal con respecto al gasto corriente.	$(\text{Gasto en personal año } t / \text{Gasto corriente efectivo año } t) \times 100.$

Fuente: CEPAL.

^a Puede considerarse gasto en inversión como: el gasto en compra de activos no financieros más el gasto en infraestructura y equipamiento (incluyendo el gasto en estudios de pre-inversión) y más las transferencias de capital.

3. Indicadores de desempeño (gestión)

Los indicadores de desempeño (gestión) deben permitir medir los resultados a nivel de objetivos estratégicos y objetivos operacionales de los servicios públicos.

a) Enfoque de las dimensiones del desempeño

Cuando se establece una meta a un equipo de trabajo, sobre todo si está ligada a incentivos monetarios, este comenzará en función de cumplir estrictamente dicha meta, más allá del objetivo declarado. La administración pública y sus organizaciones no están ajenas a esa lógica de comportamiento.

Veamos un ejemplo hipotético de lo que podría ocurrir en una institución pública. Supongamos que al encargado de un programa de alimentación escolar se le establece la siguiente meta:

“Entregar 980.000 raciones escolares durante el año x”

A falta de otro parámetro y en presencia de restricciones presupuestarias, el gerente podría alcanzar o incluso superar largamente la meta establecida sacrificando la calidad de las raciones, por ejemplo, entregando almuerzos con calorías insuficientes o sólo desayunos en lugar almuerzos. Una manera de evitar esto sería hacer más precisa la meta, por ejemplo:

“Entregar 980.000 raciones escolares de al menos 1.200 calorías el año x”

Pero sabemos que 1.200 calorías pueden ser alcanzadas con distintas combinaciones de proteínas, almidón y otros componentes, podemos entregar a los niños solo papas y maíz, o entregarles una dieta más balanceada y de mejor calidad. Esto nos obligaría nuevamente a redefinir la meta. Pero sabemos además que no solo importa la calidad en términos de calorías, sino que es importante que las raciones sean de un sabor agradable para que no sean rechazadas por los niños y, por tanto, deberíamos preocuparnos de alcanzar la meta calórica, pero también monitorear que las raciones sean aceptadas por los alumnos.

Por último, sabemos que desde el punto de vista de los costos también existe heterogeneidad, puesto que no es equivalente, desde el punto de vista del gasto asociado, licitar la provisión de las raciones a empresas privadas que instalen comedores comunitarios, donde sean las madres de los niños las que preparen los alimentos, entre otras varias alternativas. En consecuencia, podemos alcanzar la meta de entregar las raciones necesarias, con una calidad determinada, pero a distintos costos posibles.

Toda esta complejidad es abordada metodológicamente en la formulación de indicadores, a través de incorporar el enfoque de las dimensiones del desempeño.

Existen varios aspectos o dimensiones del desempeño que deben cuidarse simultáneamente al momento de hacer seguimiento al cumplimiento de las metas de un programa. ¿Por qué simultáneamente? Porque estas dimensiones pueden eventualmente ser antagónicas entre sí. Un encargado de un programa podría privilegiar alcanzar sus metas de producción (eficacia), sacrificando la calidad de los servicios que entrega; podría alcanzar una cobertura del 100% de su población objetivo, pero a un costo demasiado alto; podría ser muy eficiente entregando servicios a bajo costo, pero estos servicios podrían ser rechazados por sus beneficiarios, porque son de mala calidad.

Una mirada integral sobre todas las dimensiones del desempeño que sean relevantes es la forma de evitar este sesgo o incentivo perverso. Esta mirada integral, se logra a través de establecer para cada meta, al menos indicadores de eficacia, eficiencia y calidad de servicio, que son las dimensiones comúnmente más utilizadas en la construcción de indicadores.

i) Eficacia

El concepto de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el programa está cumpliendo con sus objetivos. Es por tanto el indicador asociado a una meta.

En nuestro ejemplo de las raciones escolares donde la meta es: “Entregar 980.000 raciones escolares de al menos 1.200 calorías el año x”; un buen indicador de eficacia sería:

$$\left(\frac{\text{Número de raciones de 1.200 calorías entregadas el año X}}{\text{número de raciones de 1.200 calorías programadas para el año X}} \right) \times 100$$

El tipo de indicadores de eficacia que se establezca dependerá del tipo de objetivos que tenga el programa. En el caso de los programas sociales, por ejemplo, temas como la cobertura y la focalización, son muy relevantes, por lo tanto, considerar a priori al menos un indicador para cada uno de estos temas, puede ser una buena alternativa.

- **Cobertura.** La cobertura es la expresión numérica del grado en que los servicios que ofrece el programa cubren la demanda potencial (o la población objetivo) que por ellos existe. El porcentaje de cobertura de los servicios es siempre una comparación de la situación actual respecto al máximo potencial que puede entregarse. Dependiendo de los objetivos particulares que plantee cada programa, su cobertura puede tener diversas expresiones. Podemos hablar de cobertura geográfica (proporción de ciudades o Estados de la república en que está presente el programa); podemos hablar de cobertura sobre la población objetivo (qué porcentaje de niños de menores de 6 años recibe educación preescolar); podemos hablar de cobertura sobre la demanda (porcentaje de subsidios para vivienda entregados sobre el total de subsidios solicitados en un año determinado).
- **Focalización.** Este concepto se relaciona con la precisión con la que los servicios provistos llegan a la población objetivo. Un primer paso en la construcción de este tipo de indicadores consiste en verificar si los beneficiarios a los que actualmente estamos atendiendo pertenecen a nuestra población objetivo. Si una parte significativa de los beneficios que se entregan, están llegando a personas o familias que cumplen los requisitos de elegibilidad establecidos por el programa, entonces estamos en presencia de un programa bien focalizado. Por otra parte, existen dos posibilidades de error (desfocalización): estar entregando parte de los servicios personas o familias no elegibles (error de inclusión), o bien una fracción de los beneficiarios elegibles no está accediendo a los servicios del programa (error de exclusión). A continuación (véase el cuadro 15), se presentan algunos ejemplos de indicadores de eficacia.

Cuadro 15
Indicadores de eficacia

Nombre	Fórmula
Porcentaje de profesores de primaria asesorados para mejorar sus prácticas educativas, con respecto al total de profesores de primaria.	$(\text{Número de profesores de primaria asesorados para mejorar sus prácticas educativas año } t / \text{Total de profesores de primaria año } t) \times 100.$
Porcentaje de personas que se acreditaron al rendir el examen, con respecto al total de personas que rindieron el examen.	$(\text{Número de personas que se acreditaron al rendir el examen año } t / \text{Total de personas que rindieron el examen año } t) \times 100.$
Porcentaje de subsidios de vivienda entregados, con respecto al total de familias pobres sin vivienda.	$(\text{Número de subsidios de vivienda entregados año } t / \text{Total de familias pobres sin vivienda año } t) \times 100.$
Porcentaje de cumplimiento del programa de capacitación.	$(\text{Número de beneficiarios capacitados año } t / \text{número total de beneficiarios programados para capacitación año } t) \times 100.$

Fuente: CEPAL.

ii) **Eficiencia**

El concepto de eficiencia se refiere a alcanzar un determinado nivel de producción de bienes o servicios al menor costo posible o, lo que es lo mismo, maximizar la producción de bienes o servicios para un nivel de recursos dado. El indicador predilecto de eficiencia es el costo unitario o costo promedio de producción, puesto que permite relacionar ambas magnitudes: producción y costos. Así el desafío de lograr la eficiencia se reduce a generar los bienes o servicios al menor costo promedio posible.

En el ámbito público la medición de la eficiencia es difícil de realizar, debido a que, en general, la contabilidad gubernamental no entrega información adecuada sobre costos. Ante esta realidad, el costo de producción de los bienes o servicios se aproxima a través del gasto corriente y, por lo tanto, los indicadores típicos de eficiencia en general son indicadores de gasto promedio:

- gasto promedio por unidad producto o servicio
- gasto promedio por beneficiario
- gasto promedio por proyecto

Otra forma de aproximarse a la eficiencia es a través de la productividad media de los factores de producción. Los factores de producción son agregaciones de los insumos o recursos que se utilizan en el proceso productivo, por ejemplo: recursos humanos, recursos financieros, instalaciones, edificios, entre otros. En general, en el sector público es posible obtener buenas mediciones de productividad media de algunos factores, especialmente de los recursos humanos; relacionando el número de prestaciones otorgadas (nivel de producción) con la cantidad de recursos utilizados. Por ejemplo, número promedio de consultas médicas por médico, número promedio de visitas de supervisión por supervisor, número promedio de alumnos por docente, entre otras posibles.

En varios países, la participación de los gastos administrativos en el gasto total de los programas se considera un buen indicador de eficiencia global. Si se asume que los gastos administrativos son gastos no productivos debido a que no se traducen en beneficios para los usuarios finales; entonces, un bajo porcentaje de gastos administrativos con respecto al gasto total será sinónimo de mayor eficiencia (véase el cuadro 16).

Cuadro 16
Indicadores de eficiencia

Nombre	Fórmula
Gasto promedio por beneficiarios capacitado.	Gasto efectivo en capacitación año t/ número de beneficiarios capacitados año t.
Porcentaje de gastos administrativos del Programa.	(Gastos de administración Programa año t/ Gasto total Programa año t) x 100.
Gasto promedio por hora de asistencia técnica.	Gasto total de servicios de asistencia técnica año t/ Número de horas de asistencia técnica entregadas año t.

Fuente: CEPAL.

iii) Calidad de servicio

La calidad de servicio se refiere a la capacidad de la institución o programa para responder en forma efectiva y oportuna a las necesidades y expectativas de sus usuarios. Son elementos de la calidad factores tales como:

- rapidez en la entrega
- accesibilidad
- continuidad en la entrega del servicio
- comodidad
- cortesía, entre otros

La variable clave para medir la calidad de servicio es el grado de satisfacción de los usuarios, también llamada calidad subjetiva, aunque muchas veces se incluyen en esta categoría indicadores que tienen que ver con la calidad objetiva o calidad técnica de los bienes y servicios que se entregan.

Estas dos visiones no son incompatibles sino, muy por el contrario, deben considerarse complementarias. En un programa de vivienda, por ejemplo, debemos ocuparnos porque las viviendas entregadas estén bien construidas y para eso nos podemos apoyar en información técnica que nos permita medir factores como calidad de los materiales, solidez del terreno e impermeabilidad; pero también es importante que las familias beneficiarias se sientan satisfechas con las viviendas que van a habitar. Esto último puede tener que ver con la calidad de los materiales o grosor de los muros, y en ese caso estaríamos ante una convergencia entre calidad objetiva y calidad subjetiva. No debe perderse de vista que es posible que los beneficiarios valoren otras características de la vivienda, tales como el diseño, el tamaño, el acceso a transporte, áreas verdes, escuelas, entre otros.

Por lo anteriormente expuesto, los indicadores más robustos de calidad de servicio son aquellos que apuntan a captar directamente la percepción o grado de satisfacción de los usuarios con los servicios recibidos, por ejemplo, a través de encuestas o consultas periódicas debido a que permiten comparar la calidad de nuestros servicios con las expectativas de los usuarios.

También existe la posibilidad de aproximarse al grado de satisfacción del usuario a través de mediciones indirectas. Por ejemplo, si una característica del servicio muy valorada por los usuarios es la prontitud en la entrega, pueden establecerse indicadores de tiempo de respuesta, tales como el tiempo promedio en la entrega del servicio o establecerse un estándar de calidad, por ejemplo, que el tiempo máximo de espera en oficinas de atención de público será de 45 minutos, y hacer seguimiento a través de un indicador específico (porcentaje de usuarios atendidos en menos de 45 minutos) al cumplimiento de este estándar.

Lo importante es tener claro que atributos son más valorados por los beneficiarios de los bienes o servicios que se entregan, antes de definir estos indicadores. A continuación, se presentan algunos ejemplos de indicadores de calidad de servicio (véase el cuadro 17).

Cuadro 17
Indicadores de calidad de servicio

Nombre	Fórmula
Porcentaje de usuarios que manifiestan estar satisfechos con la atención recibida.	$(\text{Número de usuarios encuestados que manifiestan estar satisfechos con la atención recibida año } t / \text{Total de usuarios encuestados año } t) \times 100.$
Porcentaje de beneficiarios con percepción "Buena" o "Muy Buena" sobre los cursos de capacitación.	$(\text{Número de beneficiarios encuestados con percepción "Buena" o "Muy Buena" sobre los cursos de capacitación año } t / \text{Total de beneficiarios encuestados año } t) \times 100.$
Porcentaje de profesores de educación primaria que manifiestan estar satisfechos con la asesoría recibida de parte del programa.	$(\text{Número de profesores de educación primaria que manifiestan estar satisfechos con la asesoría recibida año } t / \text{Total de profesores de educación primaria asesorados año } t) \times 100.$

Fuente: CEPAL.

b) Enfoque de los ámbitos del desempeño: secuencia de resultados a lo largo del tiempo

La gestión de cualquier programa público puede resumirse esquemáticamente en los siguientes pasos. En primer lugar, existe un conjunto de **insumos**: recursos humanos, bienes intermedios, materiales, combustible; los que convergen en un **proceso** de transformación o proceso productivo, del que surgen ciertos **productos**: bienes y servicios. Luego, estos bienes y servicios son consumidos o utilizados por los beneficiarios del programa. La lógica de las políticas públicas, nos indica que estos bienes o servicios (productos) son entregados a los beneficiarios para lograr ciertos resultados, ciertos cambios o efectos positivos en sus condiciones de vida (salud, educación, inserción social, seguridad, entre otros). Según su naturaleza estos resultados pueden clasificarse en resultados intermedios y resultados finales.

Además, deben agregarse dos elementos. En primer lugar, las etapas descritas anteriormente van ocurriendo secuencialmente en el tiempo, preocupándose primero el programa por la organización del proceso de producción, luego de generar los bienes o servicios y entregarlos adecuadamente a los beneficiarios para producir los resultados o efectos esperados. En segundo lugar, tal como se verá más adelante en esta sección, debe existir una relación de causa —efecto entre las distintas etapas.

i) *Ámbito de procesos*

Proceso se refiere a la forma en que el trabajo es organizado para producir los bienes y servicios del programa. La experiencia de los últimos años en implementación de programas públicos muestra que un adecuado diseño y organización de las actividades, así como un adecuado dimensionamiento de las capacidades y recursos que serán necesarios para poner en marcha un programa, resultan fundamentales para su éxito.

La búsqueda de mecanismos y formas de provisión más eficientes como la externalización y la tercerización de servicios, también caen en esta área. Por lo anterior, este es un ámbito que debe ser monitoreado y evaluado y, aunque existen otras metodologías apropiadas para evaluar el funcionamiento de los procesos, como las normas ISO o el benchmarking por nombrar algunas, los indicadores también tienen un rol que cumplir en este tema.

Estos indicadores, en general, hacen referencia a procesos claves para el funcionamiento global del programa. En términos muy simples, un proceso clave puede ser identificado como una

actividad o un grupo de actividades que, de no realizarse apropiadamente, genera problemas en la provisión de los bienes y servicios (retrasos, mala calidad, altos costos, insatisfacción de los usuarios). Por ejemplo, para un programa de promoción de salud puede ser importante el reclutamiento y capacitación de los monitores que trabajaran con la comunidad, por tanto, es conveniente para este programa manejar algunos indicadores que apunten a medir aspectos relevantes de este proceso, como el tiempo promedio de selección y contratación de monitores, duración y calidad de los cursos de capacitación, o la incorporación de nuevos conocimientos. Para el mismo programa puede ser clave establecer convenios de colaboración con las escuelas de las zonas en donde interviene, por lo que puede ser necesario manejar indicadores que den cuenta del número de convenios firmados con respecto al total de escuelas, cantidad y tipo de convenios. Puede haber muchos ejemplos de procesos claves (compras, licitaciones, facturación, cobranzas, acreditación de ejecutores intermediarios, entre otros) pero, en general, la definición de estos dependerá de las particularidades y la estrategia adoptada por cada programa.

Una manera práctica de identificar si se está dentro del ámbito de los procesos, es preguntarse a quién está dirigido el producto final de las acciones, si el destinatario final es un actor interno del programa (monitores, consultores, personal de línea), entonces se está en el ámbito de los procesos, si el destinatario es un beneficiario, entonces se ha pasado al ámbito de los productos. A continuación, se presentan ejemplos de este tipo de indicadores (véase el cuadro 18).

Cuadro 18
Indicadores de proceso

Nombre	Fórmula
Porcentaje de convenios de desempeño firmados con respecto a los programados.	$(\text{N}^\circ \text{ de convenios de desempeño firmados año } t / \text{N}^\circ \text{ convenios de desempeño programados para el año } t) \times 100.$
Porcentaje de consultores acreditados con respecto al total de solicitudes de acreditación.	$(\text{N}^\circ \text{ de consultores acreditados año } t / \text{N}^\circ \text{ de solicitudes de acreditación de consultores año } t) \times 100.$
Porcentaje de localidades con información geo-referenciada con respecto a las programadas.	$(\text{N}^\circ \text{ de localidades donde se levantó información geo-referenciada año } t / \text{N}^\circ \text{ de localidades programadas para el año } t) \times 100.$

Fuente: CEPAL.

ii) *Ámbito de productos*

Este ámbito del desempeño hace referencia a la cantidad y calidad de los bienes y servicios que el programa entrega a sus beneficiarios. Por lo anterior, las variables relevantes se relacionan con los niveles de producción: familias subsidiadas, atenciones médicas, textos escolares entregados, trabajadores capacitados. En consecuencia, los indicadores de producto en general se relacionan con metas de cobertura, porcentaje de satisfacción de la demanda, porcentaje focalización exitosa, población atendida respecto a la programada. A continuación, se presentan ejemplos de indicadores de producto (véase el cuadro 19).

Cuadro 19
Indicadores de producto

Nombre	Fórmula
Porcentaje de beneficiarios que recibieron capacitación.	$(\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios que recibieron capacitación año t} / \text{N}^\circ \text{ total de beneficiarios año t}) \times 100.$
Porcentaje de cobertura de atención de la población objetivo.	$(\text{N}^\circ \text{ de hogares atendidos año t} / \text{N}^\circ \text{ total de hogares de la población objetivo}) \times 100.$
Porcentaje de proyectos de inversión cofinanciados con respecto a los postulados.	$(\text{N}^\circ \text{ de proyectos de inversión cofinanciados año t} / \text{N}^\circ \text{ de proyectos que postularon a cofinanciamiento año t}) \times 100.$

Fuente: CEPAL.

iii) *Ámbito de resultados*

- **Resultados intermedios.** Los resultados intermedios corresponden al primer efecto sobre los beneficiarios que se produce en una secuencia de tiempo. Se refieren a cambios en el comportamiento o actitud de los beneficiarios, una vez que han recibido los bienes y servicios que entrega el programa.

Un primer grupo de resultados intermedios tiene que ver con la utilización por parte de los beneficiarios de los bienes o servicios que reciben; por ejemplo, si se trata de un programa de alimentación infantil, que entrega leche a las madres de los menores que acuden al control de salud, un primer resultado que interesa conocer es si las madres están alimentando a los niños con la leche recibida. Para monitorear si este resultado se está dando en la realidad, se necesita un indicador de resultado intermedio, que nos señale en qué medida se cumple en la realidad la conducta esperada por el programa. Otros indicadores son: porcentaje de agricultores que utilizan obras de riego un año después de que fueron entregadas las obras; porcentaje de profesores que utilizan los textos escolares para impartir sus clases, entre otros.

Un segundo grupo de resultados intermedios tiene que ver con cambios más de fondo en el comportamiento de los beneficiarios. Por ejemplo, un programa que realiza promoción de salud bucal entre la población escolar, el resultado intermedio esperado es que después de la campaña de promoción, un porcentaje mayor de niños realice aseo bucal al menos dos veces al día. Es decir, estamos hablando de cambios en los hábitos de los beneficiarios, que necesitan ser monitoreado en base a indicadores adecuados. En este caso un indicador apropiado sería el porcentaje de niños beneficiarios del programa que realizan aseo bucal al menos dos veces al día con respecto al total de niños beneficiarios del programa.

La adquisición y aplicación de conocimientos por parte de los beneficiarios de programas de capacitación o de transferencia tecnológica, también suele ser considerada un resultado intermedio. Indicadores vinculados a este tipo de resultados son, por ejemplo: porcentaje de agricultores que implementan medidas de conservación de suelos, porcentaje de microempresarios que introducen innovación en sus procesos productivos, entre otros.

Los programas de tratamiento de alcoholismo, de prevención de consumo de tabaco o de drogas, en general apuntan a modificar actitudes de los beneficiarios. Este tipo

de resultados intermedios puede ser medido con indicadores tales como: porcentaje de jóvenes que presentan una actitud crítica frente al consumo de drogas después de haber participado en el programa; porcentaje de mujeres que presentan una actitud crítica frente a la violencia intrafamiliar después de haber participado en el programa. A continuación, se agregan algunos ejemplos de indicadores de este tipo (véase el cuadro 20).

Cuadro 20
Indicadores de resultado intermedio

Nombre	Fórmula
Porcentaje de beneficiarios capacitados que aplican conocimientos de contabilidad adquiridos.	$(\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios encuestados que manifestaron aplicar los conocimientos de contabilidad adquiridos año } t / \text{N}^\circ \text{ de beneficiarios encuestados capacitados en contabilidad año } t) \times 100.$
Porcentaje de empresas que mejoran procesos de negocio como consecuencia de la asistencia técnica recibida.	$(\text{N}^\circ \text{ de empresas que recibieron asistencia técnica y mejoraron uno o más procesos de negocio año } t / \text{N}^\circ \text{ total de empresas que recibieron asistencia técnica en año } t) \times 100.$
Porcentaje de profesores primarios que aplican prácticas mejoradas respecto del total de profesores primarios.	$(\text{N}^\circ \text{ de profesores primarios que aplican prácticas mejoradas año } t / \text{N}^\circ \text{ de profesores primarios año } t) \times 100.$

Fuente: CEPAL.

- **Resultados finales.** Los resultados finales (o de impacto) se refieren a mejoramientos significativos y perdurables en el tiempo, en alguna de las condiciones o características de la población objetivo que se plantearon como problemas al comienzo programa.

Las intervenciones públicas se justifican, entre otras dimensiones, en la medida que aporte a la solución de un problema que afecta a la comunidad o a un grupo específico dentro de ellas. Ese problema se expresa generalmente en términos de déficit, de una carencia o de una necesidad; por ejemplo: niños menores de 4 años en riesgo de desnutrición; familias campesinas con bajo nivel de ingresos prediales; alta incidencia de enfermedades intestinales en sectores rurales. El resultado final o impacto de los programas públicos puede definirse entonces como un mejoramiento sustantivo en el valor de las variables que se diagnosticaron como críticas en la definición del problema (véase el cuadro 21).

Cuadro 21
Déficit, carencia o necesidad e impacto esperado

Déficit, carencia o necesidad	Impacto esperado
Alta tasa de desempleo juvenil.	Reducción de la tasa de desempleo juvenil.
Alto porcentaje de deserción escolar.	Disminución del porcentaje de deserción escolar.
Inestabilidad en los ingresos de las familias vinculadas a la microempresa.	Familias vinculadas a la microempresa con ingresos estables y por sobre la línea de pobreza.
Reincidencia de jóvenes con problemas delictuales.	Jóvenes con problemas delictuales logran reinserirse en la sociedad.
Alta incidencia de caries dentales en población escolar.	Baja incidencia de caries dentales en población escolar.
Baja cobertura de agua potable en sectores rurales.	Alta cobertura de agua potable en sectores rurales.

Fuente: CEPAL.

Una característica esencial de los resultados finales o impactos es que se expresan en el mediano y largo plazo. En general se materializan una vez que los beneficiarios han egresado del programa o incluso varios años después. Por ejemplo, un programa de capacitación debe esperar que los beneficiarios egresen de los cursos y que comiencen a aplicar los conocimientos adquiridos, para obtener los impactos deseados (mayor empleabilidad o incremento en el salario). En programas que financian formación de capital humano avanzado, becas de doctorado en el extranjero, por ejemplo, debe esperarse un mínimo de dos años después que el becado regresa al país, para que comience a percibirse el impacto deseado sobre las publicaciones y la producción académica.

Otra característica de los resultados finales es que tienden a perdurar en el tiempo. Los beneficios para el usuario persisten varios años después que egreso del programa. Lo anterior se debe a que estos resultados, en general, están asociados a la transferencia hacia los beneficiarios de algún tipo de capital físico, humano o social (una vivienda, acceso al crédito, semillas, transferencia técnica, educación, capacitación).

La duración del flujo de beneficios tampoco es indefinida, puesto que todo capital a la larga se deprecia, en el ejemplo de becas de postgrado, mencionado anteriormente, es probable que los beneficios en términos de producción académica derivados de un doctorado perduren por varios años, pero el avance de la ciencia y tecnología provocará que en el mediano plazo estos conocimientos de vuelvan obsoletos. A continuación, se presentan algunos ejemplos de este tipo de indicadores (véase el cuadro 22).

Cuadro 22
Indicadores de resultado final

Nombre	Fórmula
Porcentaje de incremento de los ingresos de los hogares beneficiarios, derivado de los proyectos de micro-emprendimiento implementados el año anterior.	$[(\text{Monto total de ingresos de los hogares beneficiarios por proyectos de micro-emprendimiento año } t / \text{Monto total de ingresos de los hogares beneficiarios por proyectos de micro-emprendimiento año } t-1) - 1] \times 100.$
Tasa de prevalencia de anemia en niños en edad preescolar en el medio rural.	$(\text{N}^\circ \text{ de niños en edad preescolar en el medio rural con anemia año } t / \text{N}^\circ \text{ total de niños en edad preescolar en el medio rural}) \times 100.000.$
Porcentaje de escuelas primarias evaluadas que se encuentran en el nivel elemental o bueno de las pruebas de evaluación.	$(\text{N}^\circ \text{ de escuelas primarias que están en el nivel elemental o bueno de las pruebas de evaluación año } t / \text{N}^\circ \text{ total de escuelas primarias evaluadas año } t) \times 100.$

Fuente: CEPAL.

C. Propuesta de indicadores de desempeño para los nuevos programas presupuestarios en Haití

1. Indicadores de desempeño: nuevos programas presupuestarios

Esta sección presenta propuestas de indicadores para los nuevos programas presupuestarios de los dos Ministerios incluidos en la experiencia piloto de la modernización presupuestaria en curso. El ejecutivo ha decidido que estos indicadores no sean parte del proyecto de Ley de Finanzas 2018-2019, sino que se incorporen como documentos anexos que lo acompañen.

Es importante señalar, que la elaboración de indicadores para el presupuesto debería seguir un riguroso proceso de identificación, construcción (línea base) y seguimiento, tal como se establece en la sección anterior (II.B) y en el Manual de Indicadores de Desempeño (véase el Anexo 2), que debería considerar la inversión de un conjunto de recursos de los organismos involucrados. Por esta razón, la propuesta que se entrega en esta sección tiene un carácter referencial para las autoridades y técnicos de la DGB, siendo indicadores básicos y de uso frecuente en diversos países que han avanzado en estas materias. Desde luego, su utilización debe seguir un examen de viabilidad de la DGB y de las contrapartes de los ministerios involucrados.

Particularmente relevante en esta etapa inicial, son el conjunto de tareas vinculadas a la identificación y construcción de los indicadores. Desde luego, existe un gran avance en materia de la definición y construcción de los indicadores de desempeño presupuestario, debido a la existencia de datos confiables y sistemas de información probados. Este no es necesariamente el caso de los indicadores de desempeño, los que al menos requerirán: i) la revisión de las fuentes de datos, a efectos de contar con bases de datos robustas (exentas de errores) y uniformes para todas las entidades de un mismo ministerio; ii) sistemas de información mínimos, que permitan procesar la información; iii) determinación de las metodologías a utilizar para la construcción del indicador, dentro de distintas alternativas a nivel local e internacional, y iv) base de comparación a utilizar y definición de metas. Estas son tareas que podrían absorber una cantidad importante de tiempo.

Contar con indicadores presupuestarios y de gestión del desempeño, mejoran la toma de decisiones en materias de asignación de recursos, evaluación y transparencia. La información y seguimiento debe retroalimentar el ciclo presupuestario para mejorar su formulación y el logro de resultados con el objetivo de mejorar la calidad del gasto.

Esta sección presenta indicadores de desempeño presupuestario e indicadores de desempeño, estos últimos orientados a medir y evaluar el logro de los objetivos estratégicos y de los objetivos operacionales de los programas presupuestarios.

2. Propuesta de indicadores de desempeño presupuestario

Los indicadores de desempeño presupuestario son aplicables a los dos Ministerios del piloto de la reforma presupuestaria, así como a todos los Ministerios incluidos en la Ley de Presupuesto (véase el cuadro 23).

Cuadro 23
Propuesta de indicadores de desempeño presupuestario

Nombre	Fórmula	Justificación
1. Porcentaje de ejecución del gasto con respecto al presupuesto inicial.	$(\text{Gasto total efectivo año } t / \text{Presupuesto total inicial año } t) \times 100.$	Este indicador es simple de construir y permite medir la capacidad operativa del programa, puesto que, si las actividades no se realizan, será menor la ejecución presupuestaria.
2. Porcentaje de ejecución del gasto en inversión con respecto al presupuesto inicial.	$(\text{Gasto efectivo en inversión año } t / \text{Presupuesto inicial para inversión año } t) \times 100.$	Este indicador es simple de construir y permite medir la capacidad del programa para ejecutar las inversiones programadas. Es una buena aproximación a la medición del atraso o rezago de los proyectos de inversión.
3. Porcentaje del gasto ejecutado durante el cuarto trimestre de cada año fiscal.	$(\text{Gasto total efectivo cuarto trimestre del año fiscal } t / \text{Gasto total efectivo año fiscal } t) \times 100.$	Este indicador mide la tendencia al gasto compulsivo que ocurre hacia el final del año fiscal (problema común en muchas administraciones públicas). Se considera que este gasto compulsivo o apresurado, que se realiza para asegurar la base presupuestaria del año siguiente, es potencialmente gasto de mala calidad o ineficiente y, por tanto, debería evitarse.

Fuente: CEPAL.

3. Propuesta de indicadores de desempeño

a) Ministerio de Salud Pública y Población

A continuación, se presenta la propuesta de indicadores de desempeño para el Ministerio de Salud Pública y Población. Esta propuesta abarca tres programas presupuestarios e incluye indicadores relacionados principalmente con la cobertura de los servicios, resultados sanitarios en el área materno infantil y disponibilidad de camas y de horas médicas (véase el cuadro 24)

Cuadro 24
Propuesta de indicadores de desempeño Ministerio de Salud Pública y Población

Programa Presupuestario	Especificación	Indicador		
		Nombre	Fórmula	Justificación
1. Prevención y seguridad sanitaria	1.1 Vacunación	Porcentaje de cobertura de vacunación en niños menores de 4 años.	$(N^{\circ} \text{ de niños menores de 4 años con vacunas del esquema administradas año } t / N^{\circ} \text{ total de niños menores de 4 años año } t) \times 100.$	Mide el porcentaje de población menor de 4 años que han recibido las vacunas establecidas en el esquema de vacunación (política de salud), y por lo tanto protegidas de enfermedades inmunoprevenibles. Este indicador es esencial debido a la importancia de las vacunas antes de los 4 años.
	1.2 Higiene Sanitaria	Porcentaje de población del país con acceso a agua potable.	$(N^{\circ} \text{ de personas con acceso a agua potable año } t / \text{Total de población del país año } t) \times 100.$	Mide el porcentaje de la población que cuenta con agua potable. Este indicador es esencial debido a la importancia del agua potable sanitaria como medio para prevenir enfermedades.
2. Oferta y acceso a los servicios de Salud (Atención Médica)	2.1 Protección maternal e Infantil	Porcentaje de cobertura de atención profesional del parto.	$(N^{\circ} \text{ de niños nacidos en establecimientos de salud públicos o privados año } t / N^{\circ} \text{ de niños nacidos en el país año } t) \times 100.$	Mide el porcentaje de los niños nacidos en un año determinado en el país, cuya madre recibió asistencia de un médico, enfermera o matrona en un recinto de salud. Este indicador es importante, debido a que las tasas de mortalidad materna y neonatal están asociadas a la falta de atención profesional durante el pre y postparto.
	2.2 Prevención y lucha contra enfermedades transmisibles y no transmisibles	Porcentaje de personas diagnosticadas con VIH/SIDA durante el año bajo terapia antirretroviral (salud pública y privada).	$(N^{\circ} \text{ de personas viviendo con VIH/SIDA bajo terapia antirretroviral diagnosticadas año } t / N^{\circ} \text{ de personas diagnosticadas con VIH/SIDA año } t) \times 100.$	Mide la capacidad del sistema de salud (público y privado) para mantener con vida a las personas contagiadas con VIH/SIDA. Este indicador es relevante debido a la alta prevalencia que tiene esta enfermedad en Haití (entre 140 y 170 mil personas con VIH/SIDA en 2016, según ONUSIDA).
	2.3. Desarrollo, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura sanitaria pública	Tasa de variación anual del N° de días cama disponibles en establecimientos de salud pública.	$[(N^{\circ} \text{ de días cama disponibles en establecimientos de salud pública año } t / N^{\circ} \text{ de días cama disponibles en establecimientos de salud pública año } t-1) - 1] \times 100.$	Mide la dotación en un año determinado (numerador) y la variación con respecto al año anterior del número de días camas disponibles en el sistema público de salud. Una cama disponible es una cama habilitada para ser usada por un paciente, porque cuenta con recursos humanos, materiales y tecnológicos. El número de días en el año que una cama se encuentra habilitada es un indicador de la capacidad operativa y logística del sistema.

Programa Presupuestario	Especificación	Indicador		
		Nombre	Fórmula	Justificación
	2.4 Desarrollo de los recursos humanos del sector sanitario público	Tasa de variación anual del N° de horas médicas disponibles a nivel país en establecimientos de salud público.	$[(N^{\circ} \text{ de horas médicas contratadas en establecimientos de salud pública año } t / N^{\circ} \text{ de horas médicas contratadas en establecimientos de salud pública año } t-1) - 1] \times 100$.	Debido a la importancia que tienen los profesionales médicos en el proceso de producción de servicios de salud, este indicador mide la dotación en un año determinado (numerador) y la variación con respecto al año anterior del N° de horas médicas disponibles para atención de pacientes. Para simplificar el cálculo, se utiliza el N° de horas contratadas como proxy del N° de horas disponibles, aunque un médico contratado puede estar de vacaciones o no estar entregando atención por otras razones. Por lo anterior, se deben excluir de la base de cálculo los médicos dedicados a funciones directivas.
3. Población	3.1 Política demográfica	Porcentaje de personas extranjeras sobre el total de la población.	$(N^{\circ} \text{ de personas extranjeras en el año } t / N^{\circ} \text{ total de la población de Haití en el año } t) \times 100$.	Debido a las problemáticas demográficas en Haití, este indicador mide la proporción de personas extranjeras que viven en el país.

Fuente: CEPAL.

b) Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional

A continuación, se presenta la propuesta de indicadores de desempeño para el Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional. La propuesta incluye indicadores relacionados principalmente con cobertura bruta y neta de los distintos niveles de enseñanza, tasa de cobertura de la educación secundaria técnico profesional y tasas de cobertura femenina en enseñanza secundaria y superior. La especificación de los programas presupuestarios en el Ministerio de Educación sigue la división de cinco niveles educativos: i) educación preescolar; ii) educación fundamental; iii) educación secundaria, iv) educación técnico profesional, y v) educación superior. A lo anterior, se agrega un programa presupuestario de calidad de la educación, que considera todos los recursos destinados a financiar iniciativas que buscan mejorar la calidad de la educación impartida en los establecimientos públicos y privados del país, considerando también la calidad de la educación no formal y los programas de alfabetización. Para este programa se propone un indicador relacionado con el grado de aprobación de los participantes (véase el cuadro 25).

Cuadro 25
Propuesta de indicadores de desempeño Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional

Programa Presupuestario	Especificación	Indicador		
		Nombre	Fórmula	Justificación
1. Cobertura	1.1 Educación Preescolar	Tasa bruta de inscripción en educación preescolar pública.	(N° de niños inscritos en establecimientos de educación preescolar pública año t/ N° niños entre 3 y 5 años a nivel país año t) x100.	Mide la cobertura de la educación preescolar pública, comparando el total de niños/as que asisten a los establecimientos, con el total de niños/as en edad de asistir. En este indicador y en todos los indicadores de cobertura que se presentan a continuación, se toma como proxy de la asistencia la inscripción o matrícula. La importancia este indicador radica en que, de acuerdo a la experiencia internacional, los niños/as asisten a educación preescolar, tienen mejor rendimiento durante toda su trayectoria educativa.
	1.2 Educación Fundamental	Tasa bruta de inscripción en educación fundamental pública.	(N° de alumnos inscritos en establecimientos de educación fundamental pública año t/ N° niños entre 6 y 14 años a nivel país año t) x100.	Mide la cobertura de la educación fundamental pública, comparando el total de niños/as que asisten a este nivel, con el total de niños/as en edad de asistir. A diferencia de lo que ocurre en la educación preescolar, en este nivel comienza a producirse el rezago escolar (por reprobación), por lo que resulta necesario complementar este indicador con un indicador de tasa neta de inscripción, que da cuenta del rezago escolar al contabilizar en el numerador sólo a los niños/as que asisten y que tienen la edad correspondiente al nivel (ambas condiciones). Por lo tanto, ambos indicadores en conjunto permiten medir el total de niños/as que asisten (numerador), la cobertura del nivel y el rezago escolar.
		Tasa neta de inscripción en educación fundamental total (pública y privada).	(N° de alumnos entre 6 y 14 años inscritos en establecimientos de educación fundamental pública y privada año t/ N° niños entre 6 y 14 años a nivel país año t) x100.	
	1.3 Educación Secundaria	Tasa bruta de inscripción en educación secundaria pública.	(N° de alumnos inscritos en establecimientos de educación secundaria pública año t/ N° personas entre 15 y 18 años a nivel país año t) x100.	Mide la cobertura de la educación secundaria pública, comparando el total de jóvenes que asisten a este nivel, con el total de jóvenes en edad de asistir. Por las razones señaladas anteriormente, este indicador también debería ser complementado con un indicador de tasa neta de inscripción.

Programa Presupuestario	Especificación	Indicador		
		Nombre	Fórmula	Justificación
	1.4 Educación Técnico Profesional	Tasa neta de inscripción en educación técnico profesional pública.	$(N^{\circ} \text{ de alumnos inscritos en educación técnico profesional pública entre 18 y 24 años año } t / N^{\circ} \text{ total de personas entre 18 y 24 años año } t) \times 100.$	Mide la cobertura de la educación técnico profesional pública, comparando el total de jóvenes de entre 18 y 24 años que asisten a este nivel, con el total de jóvenes en edad de asistir. Por las razones señaladas anteriormente, este indicador también debería ser complementado con un indicador de tasa neta de inscripción.
	1.5 Educación Superior	Tasa neta de inscripción en educación superior pública.	$(N^{\circ} \text{ de estudiantes inscritos entre 18 y 24 años en establecimientos de educación superior pública año } t / N^{\circ} \text{ total de personas entre 18 y 24 años año } t) \times 100.$	Mide la cobertura de la educación superior pública, comparando el total de jóvenes de entre 18 y 24 años que asisten a este nivel, con el total de jóvenes en edad de asistir. En este nivel el rezago o edad de término pierde relevancia en comparación con otros aspectos, como el abandono de las carreras o el tipo de carreras seleccionadas por los jóvenes, por ejemplo.
2. Calidad de la Educación	2.1 Docente	Porcentaje de docentes de educación pública con formación superior (universitaria) docente.	$(N^{\circ} \text{ de docentes de educación pública con formación superior (universitaria) docente año } t / N^{\circ} \text{ total de docentes de educación pública año } t) \times 100.$	Mide el porcentaje de docentes contratados en la educación pública que cuentan con formación superior docente debidamente certificada. Este indicador apunta a medir la calidad de la educación, ya que la experiencia internacional demuestra que el nivel de formación se relaciona directamente con las competencias del equipo docente, y estas a su vez se relacionan con la calidad del proceso educativo y con el rendimiento escolar.
3. Educación no formal y alfabetización	3.1 Calidad	Porcentaje de jóvenes y adultos que aprueban el programa de alfabetización.	$(N^{\circ} \text{ de jóvenes y adultos que aprueban el programa de alfabetización año } t / N^{\circ} \text{ total de jóvenes y adultos que participan del programa de alfabetización año } t) \times 100.$	Debido a la problemática ligada a la baja alfabetización, este indicador mide la calidad de los programas a través de las tasas de aprobación de los participantes.

Fuente: CEPAL.

D. Comentarios finales

1. La creación de nuevos programas presupuestarios en el ejercicio fiscal 2018-2019 (Ministerios de Educación y Salud), requiere de seguimiento, monitoreo y evaluación. En este contexto, implementar un Sistema de Evaluación y Control de Gestión debería ser una prioridad en el proceso de modernización de la gestión presupuestaria en Haití.
2. El Sistema de Evaluación y Control de Gestión debe ser un esquema que gestiona y lidera la DGB del MEF. Para fortalecer este proceso de implementación, que la DGB ha iniciado en el ejercicio fiscal 2018-2019, es fundamental que esta institución se consolide como la Secretaría Técnica de este nuevo sistema o modernización presupuestaria.
3. Para fortalecer el rol de la DGB como Secretaría Técnica esta institución debería elaborar dos informes: i) **Informe de Ejecución Presupuestaria** que contenga toda la información de los indicadores de desempeño presupuestario (véase el Anexo 1). Este informe podría ser presentado como anexo del Proyecto de Ley de Presupuesto el 30 de junio de cada año e ii) **Informe de Evaluación y Control de Gestión** con toda la información proveniente de los Indicadores de desempeño y las evaluaciones realizadas. Estos informes podrían ser presentados al Parlamento y en la página web del MEF como señal de transparencia fiscal (presupuestaria).
4. En este contexto, se recomienda la implementación gradual de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión. La gradualidad debería verse reflejada tanto en la cobertura institucional como en la aplicación de los instrumentos. La gradualidad en cobertura implica que a partir del piloto que se está realizando en dos ministerios en el ejercicio fiscal 2018-2019, se extienda a una segunda etapa piloto, por ejemplo, cuatro ministerios.
5. La implementación del piloto y del piloto extendido permitiría difundir la iniciativa, probar y adaptar los instrumentos a la cultura organizacional del sector público haitiano, así como afinar las metodologías empleadas y converger hacia un lenguaje común entre el MEF (DGB) y las instituciones. La implementación de ambos pilotos requiere necesariamente la generación de competencias en el equipo del MEF y, en especial, de la DGB y en el personal de los ministerios, a través de cursos de formación y capacitación.
6. La fase piloto requiere al menos dos ciclos presupuestarios (ejercicios fiscales) para acumular experiencia en este nuevo proceso de gestión presupuestaria.
7. Se recomienda que la extensión de los pilotos a los demás Ministerios, en una primera etapa sea promoviendo una adhesión voluntaria de los mismos, de forma de generar mayor compromiso con la aplicación de los nuevos instrumentos. Esta primera etapa podría comprender dos años fiscales y también debería ir acompañada de capacitación y generación de competencias en las contrapartes institucionales. Terminada la etapa anterior, se debería pasar a una situación de régimen con aplicación universal y obligatoria a todos los Ministerios.
8. Respecto de la gradualidad en la aplicación de los instrumentos, se recomienda que, tanto en la fase piloto como en las restantes, las instituciones que van ingresando al sistema comiencen con la formulación de indicadores de desempeño presupuestario y de indicadores de desempeño para sus programas presupuestarios. Lo anterior, podría

requerir la revisión de la planificación estratégica de algunos ministerios (misión, objetivos estratégicos y objetivos operacionales), en el caso de que esta se encuentre desactualizada o sea inadecuada para la formulación de indicadores. Debe tenerse presente que la planificación estratégica debe proporcionar una estructura de objetivos y acciones medibles o potencialmente medibles, que sirvan de base para la formulación de los indicadores de desempeño (véase Anexo 2, Manual de Indicadores de Desempeño).

9. La secuencia recomendada de acciones sería: revisión de la planificación estratégica, formulación de indicadores, determinación de la línea base o primera medición de los indicadores, establecimiento de metas y medición. Esta secuencia completa requiere al menos de 2 ciclos presupuestarios o años fiscales completos para ser validada técnicamente.
10. La realización de la fase piloto permitirá detectar programas o áreas dentro de programas factibles de ser evaluadas, de manera que esta fase piloto y el piloto extendido pueden servir también para ensayar las metodologías de evaluación.
11. Se propone realizar al menos una evaluación rápida (véase la sección II.A.3.c) en cada ministerio piloto durante los primeros dos años de implementación de la iniciativa. Como el objetivo en esta fase inicial es probar y ajustar la metodología y la modalidad de implementación, se recomienda escoger programas de bajo presupuesto y poca notoriedad pública, que cuenten además con información adecuada (al menos información sobre beneficiarios, niveles de producción de servicios y gasto ejecutado) e, idealmente, que cuenten también con personal calificado para ejercer el rol de contraparte de la evaluación.
12. Al igual que en el caso de los indicadores de desempeño, se propone que la incorporación a estas primeras evaluaciones sea voluntaria por parte de los ministerios y que esté acompañada de capacitación si es necesario, tomándose las medidas necesarias para evitar que las evaluaciones sean percibidas como una amenaza por parte de las instituciones.
13. Dada la elevada participación del gasto en remuneraciones respecto del gasto público total, resulta fundamental implementar indicadores de desempeño y evaluaciones al gasto en recursos humanos en los próximos ejercicios fiscales. Una alternativa puede ser incluirlos en los nuevos programas presupuestarios que la DGB está creando en el piloto de modernización de la gestión presupuestaria.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. y H. Berner (2010), "Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central", Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.
- Bonnefoy, J.C. y M. Armijo (2005), Indicadores de desempeño en el sector público, Serie Manuales N°45, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile.
- Currístine, T. (2005), "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", OECD Journal on Budgeting, Volume 5, No 2, París.
- García, R. y M. García (2010), "La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC.
- Mackay, K. (2007), "Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno", IEG Grupo de Evaluación Independiente, Banco Mundial.
- OCDE (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico) (2018), Panoplie OCDE des instruments de la transparence budgétaire. Mesures pratiques en faveur de l'ouverture, de l'intégrité et de la responsabilité dans la gestion financière publique, Paris, OCDE.
- _____(2005), "Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire", Volume 4, Issue 4, Paris, OCDE.
- _____(1997), En quête de Résultats : Pratiques de gestion des performances, Paris, OCDE.
- République d'Haïti (2017), Loi remplaçant le décret du 16 Février 2005 sur le processus d'élaboration et d'exécution des Lois de Finances, Le Moniteur Spécial n°5, Port-au-Prince, 01 de febrero.
- Shand, D. (2006), "Institutionalizing Monitoring and Evaluation—Issues and Experience in OECD Countries and in Latin America", In: Towards Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank/Inter-American Development Bank Conference, ed. Ernesto May, David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas, Jaime Saavedra. Washington, DC: Banco Mundial.
- Weiss, C. (1998), Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies, (2nd Edition), Prentice Hall, New Jersey.

Anexos

Anexo 1

Informe de Ejecución Presupuestaria de Haití

Ejercicio fiscal 2017-2018

Resumen ejecutivo

Balance global deficitario (-2,6% del PIB) que se financió principalmente por los aportes del Banco de la República de Haití (BRH) ya que un décimo de las donaciones proyectadas fue desembolsado. Los gastos totales representaron 15,2% del PIB mientras los ingresos totales (sin donaciones) 12,6%.

Crecimiento del gasto (18,4% en términos reales) y una contracción de los ingresos totales (6,7% en términos reales).

Ejecución presupuestaria anual inferior al presupuesto (89,3%) y en retroceso respecto del año fiscal 2016-2017. La baja ejecución global se debe a una reducida ejecución de los recursos destinados a inversión (66,4%) y una ejecución relativamente moderada también del presupuesto destinado a gastos corrientes (95,7%).

Desempeño heterogéneo entre Ministerios en cuanto a su ejecución presupuestaria. Ello se explica, en parte, por la preponderancia relativa de los gastos corrientes o de capital en su función de producción. El Ministerio de Planificación (MPCE) es el que registra la tasa de ejecución presupuestaria más baja (78,3%) mientras que el Ministerio del Exterior (MAE) la tasa más alta con 99,9%.

Fluctuaciones en la ejecución presupuestaria entre los meses del ejercicio fiscal. A lo largo del primer trimestre del ejercicio fiscal 2017-2018, los gastos públicos disminuyen significativamente entre octubre y noviembre (1.701 millones de gurdas) y aumentan entre noviembre y diciembre de 2017 (4.277 millones de gurdas). A pesar de estas variaciones, la ejecución presupuestaria para el primer trimestre del ejercicio fiscal 2017-2018 se encuentra cerca de alcanzar el promedio esperado para un trimestre (25%), registrando 23,6%. Ello se encuentra muy marcado por la alta ejecución de diciembre (10%).

Existen espacios para mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público en Haití. La ejecución presupuestaria destacada en este implica que existen recursos disponibles para fortalecer las mismas iniciativas de políticas públicas o para redirigir aquellos hacia otras iniciativas. Un instrumento clave para tomar decisiones en esta materia es la creación de indicadores presupuestarios en el marco de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión que evalúa, de forma sistemática e integrada, las tendencias presupuestarias y el desempeño del gasto público.

Introducción

Después de haber revisado en profundidad el marco macroeconómico y macro-fiscal de Haití en el periodo 2013-2018, el presente anexo entrega una descripción comprensiva de la ejecución presupuestaria para el ejercicio fiscal 2017-2018 de Haití. La estructura de este anexo toma como antecedentes de los informes de ejecución presupuestaria que elabora la Dirección de Presupuestos de la República de Chile (DIPRES, 2018^a; DIPRES, 2018^b; DIPRES, 2017). La información y el conjunto de cuadros presentados ofrece un marco metodológico para la elaboración de un informe de ejecución presupuestaria por parte de la Dirección General de Presupuesto (DGB) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Haití, para avanzar en el cumplimiento de la normatividad contenida

en la Ley de Elaboración y de Ejecución de las Leyes de Finanzas (LEELF, 2017). Este cuerpo legal establece, en su artículo 47, que el proyecto de Ley de Finanzas que el Ejecutivo presenta al Parlamento en junio de cada año debe acompañarse, entre otros, de un documento que establezca “los créditos ejecutados durante el ejercicio fiscal anterior, los créditos aprobados para el ejercicio en curso y los créditos propuestos para el ejercicio siguiente”.

Al proveer un estado del avance de la ejecución del presupuesto, este tipo de reporte representa una herramienta clave para la toma de decisiones a lo largo del ciclo presupuestario y, en especial, en la etapa de elaboración del presupuesto. De hecho, la ejecución del presupuesto da cuenta de la capacidad de cualquier organismo del Estado de utilizar sus recursos en la consecución de sus objetivos institucionales y dentro de los marcos legales vigentes. Todas las dimensiones del desempeño del sector público (eficacia, eficiencia, impacto) se vinculan directamente con la ejecución presupuestaria, y por ello resulta imprescindible para los gestores públicos contar con información precisa sobre esta última dimensión con el fin de adecuar sus procesos internos en vías de mejorar la eficacia y la eficiencia del gasto público.

Un indicador de ejecución presupuestaria parece relativamente fácil de construir e interpretar, considerando el gasto total como numerador y el presupuesto aprobado como denominador. Sin embargo, es necesario que la autoridad económica identifique con precisión las fuentes de información a utilizar. Ello es particularmente importante en el contexto institucional en el que se identifican varias fuentes de información, administradas por diferentes organismos que reportan distintas cifras. Este es el caso de Haití, y por eso se requiere una precisión acerca de las cifras utilizadas en este informe.

La ejecución presupuestaria anual del ejercicio fiscal 2017-2018 que se presenta en este anexo, toma las autorizaciones de gastos reportadas por la DGB como numerador, y los créditos contenidos en la Ley de Finanzas rectificativa 2017-2018 como denominador. Respecto del Informe de ejecución presupuestaria mensual, el mes analizado corresponde a diciembre de 2017. En este periodo, no se contaba aún con la Ley de Finanzas rectificativa, la que fue aprobada en septiembre de 2018. Por consiguiente, el cálculo de la tasa de ejecución presupuestaria para este mes toma como denominador el presupuesto aprobado en la Ley de Finanzas inicial 2017-2018.

En ambos casos, al usar los datos antes mencionados, puede apreciarse la capacidad efectiva del Gobierno Central de ejecutar su presupuesto (véase el apéndice 1). Es preciso señalar que las cifras de gastos que se financian con recursos externos (principalmente inversión) no se encuentran disponibles (véase el apéndice 2). Por lo tanto, y a fin de no crear distorsiones en los cálculos, el presupuesto considerado para medir la ejecución presupuestaria en este informe no incluye las inversiones financiadas por recursos externos.

El presente anexo se estructura en cuatro secciones, además de esta introducción. En la sección A, se presenta la ejecución presupuestaria anual del ejercicio fiscal 2017-2018, dando cuenta del resultado de gestión presupuestaria, de la ejecución presupuestaria global y desglosada según una clasificación administrativa y económica, entre otros aspectos. La sección B entrega el mismo análisis de la ejecución presupuestaria pero de forma mensual (mes de diciembre de 2017). Además de las cifras mensuales, se reporta cifras trimestrales correspondiendo a la gestión presupuestaria acumulada entre octubre y diciembre de 2017. El Apéndice 1 precisa el carácter de las cifras presupuestarias disponibles y el uso del reporte entregado por la DGB en enero de 2019.

Finalmente, el presente anexo cierra con el Apéndice 2 en el que se provee una descripción de las cifras presupuestarias relacionadas con la inversión pública en Haití.

A. Informe de ejecución presupuestaria de Haití (octubre 2017 - septiembre 2018)

1. Balance global (octubre 2017 - septiembre 2018)

El ejercicio fiscal 2017-2018 muestra un déficit fiscal global de 16.672 millones de gurdas, lo que equivale a 2,6% del PIB. Mientras los ingresos públicos totales alcanzaron 79.360 millones de gurdas (12,6% del PIB), los gastos del Gobierno Central sumaron 96.032 millones de gurdas (15,2% del PIB) (véase el cuadro A1).

En comparación al ejercicio fiscal anterior, y tomando en cuenta una inflación promedio anual de 13,5%, el crecimiento real de los gastos fue 18,4% mientras que el de los ingresos alcanzó a -6,7%.

Cuadro A1
Haití: balance global, octubre 2017 - septiembre 2018
(En millones de gurdas corrientes y porcentajes)

	Millones de gurdas	PIB <i>(en porcentajes)</i>	Crecimiento real anual <i>(en porcentajes)^a</i>
Ingresos	79 360	12,6	-6,7
Gastos ^b	96 032	15,2	18,4
Balance Global^c	-16 672	-2,6	-

Fuente: Elaborado sobre la base de BRH (2019), de la Tabla de Operaciones financieras del Estado (TOFE), disponible en <http://www.mef.gouv.ht>; y del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019.

^a El crecimiento real corresponde al crecimiento nominal corregido de la inflación como promedio anual (13,5%) para el periodo octubre 2017-septiembre 2018.

^b No incluye las amortizaciones de la deuda.

^c Incluye ingresos y gastos domésticos.

2. Ejecución presupuestaria (octubre 2017 - septiembre 2018)

La ejecución presupuestaria respecto de la Ley de Finanzas inicial (septiembre de 2017) alcanza 89% del presupuesto mientras que, tomando en cuenta la Ley de Finanzas rectificativa (septiembre de 2018), la ejecución del presupuesto es ligeramente más alta (89,3%)²⁰. En comparación con los resultados del ejercicio fiscal 2016-2017, destaca un retroceso en la tasa de ejecución presupuestaria medida a partir del presupuesto aprobado en la Ley de Finanzas rectificativa. Para 2016-2017, esta tasa fue 91,1% (1,8 puntos porcentuales superior a la tasa de 2017-2018) mientras que la ejecución presupuestaria sobre la Ley de Finanzas inicial 2016-2017 fue 88,9% (0,1 punto porcentual inferior a la misma tasa de 2017-2018) (véase el cuadro A2).

²⁰ La tasa de ejecución presupuestaria publicada por el MEF en la planilla Budget Execution alcanza 92,5% del presupuesto total para el ejercicio fiscal 2017-18. La diferencia de 3,2 puntos porcentuales con la tasa de ejecución presentada en este informe se explica en que el reporte del MEF incluye la ejecución de gastos extrapresupuestarios mientras que el gasto total considerado en este documento sólo considera gastos presupuestarios (véase el apéndice 1).

Es preciso recordar que el presupuesto considerado en este documento para el cálculo de la tasa de ejecución presupuestaria no incluye los recursos externos (donaciones), los que financian parte de los gastos de inversión. Ello se debe a la ausencia de datos respecto de la ejecución de gastos de inversión financiados por recursos externos (véase el apéndice 2).

Cuadro A2
Haití: ejecución presupuestaria, octubre 2017 - septiembre 2018^a
(En porcentajes)

	Respecto de la Ley de Finanzas inicial <i>(en porcentajes)</i>	Respecto de la Ley de Finanzas rectificativa <i>(en porcentajes)</i>
2017-2018	89,0	89,3
2016-2017	88,9	91,1

Fuente: Elaborado sobre la base de las Leyes de Finanzas rectificativas 2016-2017 y 2017-2018 y del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019.

^a Se calcula la tasa de ejecución presupuestaria sobre la base del presupuesto financiado por recursos domésticos.

3. Ejecución presupuestaria según la clasificación económica (octubre 2017 - septiembre 2018)

La desagregación del presupuesto según una clasificación económica que contempla gastos corrientes (salarios, bienes y servicios, otros gastos corrientes) y gastos de capital (inversión e inmobilizaciones) evidencia una mejor ejecución presupuestaria de los gastos corrientes y, en particular, de las partidas presupuestarias de bienes y servicios. La ejecución del presupuesto destinado a gastos corrientes alcanza en efecto 95,7% para el ejercicio fiscal 2017-2018, mientras que el presupuesto financiado con recursos domésticos y destinado a gastos de capital registra una tasa de ejecución anual de 66,4% (véase el cuadro A3). Entre los gastos corrientes, los bienes y servicios cuentan con una ejecución por sobre los créditos disponibles (109,8%) mientras que los créditos para los gastos en personal están casi integralmente ejecutados (99,7%). Respecto de los gastos de capital, son las inmobilizaciones que registran la mayor ejecución de su presupuesto (114,1%) frente a 64,1% de ejecución del presupuesto de inversión financiado por recursos domésticos (véase el cuadro A3).

Al examinar la ejecución presupuestaria semestral, se evidencia que la ejecución del presupuesto 2017-2018 se concentra en el segundo semestre (48,6% contra 40,6% para el primer trimestre). Ello se debe a una ejecución más importante del presupuesto corriente durante el segundo semestre (53,4% en comparación al 42,3% registrado para el primer semestre). Al contrario, la tendencia observada para los gastos de capital es una ejecución presupuestaria mayor durante el primer semestre (34,6% frente a al 31,9% registrado para el segundo semestre), arrastrada por la ejecución del presupuesto de inversión que alcanza 34,5% durante el primer semestre y 29,6% durante el segundo semestre. Llama la atención la ejecución presupuestaria de las partidas destinadas a las inmobilizaciones, cuya tasa alcanza 78,6% durante el segundo semestre (véase el cuadro A3).

Cuadro A3
Haití: ejecución presupuestaria según clasificación económica, octubre 2017 - septiembre 2018
(En millones de gurdas y porcentajes)

	Gasto anual	Ejecución anual (en porcentajes)	Ejecución primer semestre (en porcentajes)	Ejecución segundo semestre (en porcentajes)
Gastos totales^a	96 032	89,3	40,6	48,6
Gastos corrientes	80 324	95,7	42,3	53,4
Salarios	41 852	99,7	45,9	53,7
Bienes y servicios	11 563	109,8	51,4	58,5
Otros ^b	26 909	85,7	34,5	51,2
Gastos de capital	15 708	66,4	34,6	31,9
Inversión ^c	14 479	64,1	34,5	29,6
Inmovilización	1 228	114,1	35,5	78,6

Fuente: Elaborado sobre la base de la Ley de Finanzas rectificativa 2017-2018 y del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019.

^a No incluye las amortizaciones de la deuda.

^b Incluye el Título VI correspondiendo a los "Otros Gastos", el pago de intereses y las transferencias corrientes.

^c Se calcula la tasa de ejecución presupuestaria sobre la base del presupuesto de inversión financiado por recursos domésticos.

Esta doble tendencia en la ejecución del presupuesto (concentración de la ejecución del presupuesto corriente en el segundo semestre y concentración de la ejecución del presupuesto de capital durante el primero) evidencia una gestión del ciclo presupuestario que muestra dificultades lo que, a su vez, podría explicar la baja ejecución del presupuesto total.

Lo anterior se ve reforzado al examinar la variación real del gasto según la clasificación económica desagregada por semestres. Tomando en cuenta una inflación promedio anual de 13,5% entre los ejercicios fiscales 2016-2017 y 2017-2018, el gasto total anual crece 18,4% en términos reales. Destaca el aumento muy significativo de la inversión (102,6% en términos reales) (véase el cuadro 4). Este aumento se explica principalmente por una débil ejecución de los proyectos de inversión durante el ejercicio fiscal 2016-2017 debido a dos eventos mayores: el huracán Matthew (octubre de 2016) y la crisis política que marcó el país entre noviembre de 2016 y marzo de 2017. Estas contingencias restringieron altamente la puesta en marcha del plan de emergencia post desastre, el que planificaba importantes inversiones en infraestructura, entre otras materias. Adicionalmente, los aportes de los distintos donantes tras el huracán se desembolsaron bajo la modalidad de ayudas directas no contabilizadas en el Programa de Inversiones Públicas (PIP) y, por tanto, mayoritariamente fueron gastos de inversión extrapresupuestarios. Finalmente, el conjunto de aspectos mencionados conllevó una baja ejecución de los proyectos de inversión durante el ejercicio fiscal 2016-2017 y a una reconducción de aquellos proyectos al ejercicio fiscal 2017-2018.

Ello explica el gran salto de los gastos en inversión entre 2016-2017 y 2017-2018, así como la expansión de estos gastos en el primer semestre del ejercicio 2017-2018 en comparación al primer semestre de 2016-2017 (véase el cuadro A4).

Cuadro A4
Haití: variación real del gasto según la clasificación económica, octubre 2017 - septiembre 2018^a
(En porcentajes)

	Primer semestre	Segundo semestre	Anual
Gastos totales^b	10,1	26,5	18,4
Gastos corrientes	-3,0	23,7	10,3
Salarios	-1,0	8,6	4,0
Bienes y servicios	3,7	0,8	2,1
Otros ^c	-9,1	72,2	26,6
Gastos de capital	164,7	45,9	90,4
Inversión ^d	197,7	47,6	102,6
Inmovilización	-18,9	33,8	11,3

Fuente: Elaborado sobre la base BRH (2019) y del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019.

^a La variación real corresponde a la variación nominal corregida de la inflación en promedio semestral y anual para el periodo octubre 2017–septiembre 2018.

^b No incluye las amortizaciones de la deuda.

^c Incluye el Título VI correspondiendo a los "Otros Gastos", el pago de intereses y las transferencias corrientes.

^d Se calcula la tasa de ejecución presupuestaria sobre la base del presupuesto de inversión financiado por recursos domésticos. Tal como fue mencionado anteriormente, la variación importante de los gastos de inversión en 2017-2018 se da por una ejecución anormalmente baja de los proyectos de inversión durante el ejercicio fiscal 2016-2017.

Durante el primer semestre 2017-2018, puede observarse en efecto una contracción de gran parte de las partidas presupuestarias en comparación al primer semestre del ejercicio fiscal 2016-2017. Dicha contracción alcanza 3% en términos reales para los gastos corrientes y 18,9% para las inmovilizaciones. Al contrario, los gastos en inversión crecieron 197,7% en términos reales durante el primer semestre, lo que arrastró a un crecimiento real de 10,1% del gasto público total en el mismo periodo.

El segundo semestre del ejercicio fiscal 2017-2018 marca una progresión de todas las partidas presupuestarias y, en particular, de los Otros gastos corrientes (72,2% en términos reales), de las inversiones (47,6% en términos reales) y de las inmovilizaciones (33,8%). Estas tendencias influyeron positivamente en el aumento del gasto público total, que creció 26,5% en términos reales durante el segundo semestre (véase el cuadro A4).

Finalmente, tanto la tasa de ejecución presupuestaria como la variación real del gasto público según la clasificación económica desagregada por semestres, muestra una concentración del gasto corriente en el segundo semestre y en el primer semestre para los gastos de capital.

4. Gasto y ejecución presupuestaria por Ministerio (octubre 2017 - septiembre 2018)

Del análisis de la clasificación administrativa del gasto público total (desagregación por ministerios y otros organismos del Estado) se destaca dos grupos en cuanto al desempeño en la ejecución del presupuesto. En primer lugar, un grupo de bajo desempeño, es decir, por debajo de la tasa de ejecución del presupuesto total (89,3%). Este grupo lo conforman el Ministerio de Planificación (78,3% de ejecución, el resultado más bajo de la muestra), el Ministerio de Obras Públicas (83,9%), el Ministerio de Agricultura (84,8%), el Ministerio de Educación (86,5%), el Ministerio del Interior (86,8%), el Ministerio de Economía y Finanzas (87,3%) y el Ministerio de la Juventud y del Deporte (89,2%) (véase el cuadro A5).

Cuadro A5
Haití: ejecución presupuestaria por Ministerio, octubre 2017 - septiembre 2018
(En millones de gurdas y porcentajes)

	Gasto anual	Ejecución anual (en porcentajes) ^a	Variación real anual (en porcentajes) ^b
Ministerio Planificación (MPCE)	6 337	78,3	86,2
Ministerio Economía (MEF)	7 714	87,3	35,9
Ministerio Agricultura (MARNDR)	2 326	84,8	1,9
Ministerio Obras Públicas (MTPTC)	3 867	83,9	12,7
Ministerio Comercio (MCI)	697	93,3	1,7
Ministerio Medio Ambiente (MDE)	859	98,3	38,0
Ministerio Turismo (MDT)	344	142,5	32,4
Ministerio Justicia (MJSP)	11 847	98,1	-1,4
Ministerio del Exterior (MAE)	3 566	99,9	-17,6
Presidencia	1 750	99,8	28,0
Bureau Primer Ministro	2 168	98,8	7,8
Ministerio del Interior (MICT)	2 205	86,8	23,5
Ministerio Defensa (MD)	591	97,8	29,1
Ministerio Educación (MENFP)	14 856	86,5	14,9
Ministerio Asuntos Sociales (MAST)	1 292	92,3	-9,3
Ministerio Salud (MSPP)	5 501	96,5	18,5
Ministerio Juventud y Deporte (MJSAC)	796	89,2	20,7
Ministerio Cultura (MDC)	1 283	94,4	-3,7
Otros Ministerios ^c	857	96,9	2,0
Otros Ejecutivo ^d	17 122	84,4	33,9
Otros Administración ^e	10 055	91,3	23,4
Total	96 032	89,3	18,4

Fuente: Elaborado sobre la base de la Ley de Finanzas rectificativa 2017-2018, de BRH (2019) y del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019.

^a La tasa de ejecución presupuestaria se calcula con la ratio del gasto respecto de los créditos disponibles y financiados con recursos domésticos.

^b El crecimiento real corresponde al crecimiento nominal corregido de la inflación en promedio anual (13,5%) para el periodo octubre 2017-septiembre 2018.

^c Incluye el Ministerio de los Haitianos viviendo al extranjero, el Ministerio de la Condición femenina, el Ministerio de los Cultos y el Ministerio de Comunicación.

^d Incluye las Intervenciones públicas y el pago de los intereses.

^e Incluye el poder legislativo, el poder judicial y los organismos independientes.

En segundo lugar, existe un grupo de mayor desempeño que se encuentra por arriba de la tasa de ejecución del presupuesto total. En este grupo, vale subrayar las tasas de ejecución presupuestaria más altas alcanzadas por el Ministerio del Exterior (99,9%), la Presidencia (99,8%), el Bureau del Primer Ministro (98,8%) y el Ministerio de Medio Ambiente (98,3%). Un caso particular está representado por el Ministerio del Turismo, cuya ejecución presupuestaria alcanza 142,5% para el ejercicio fiscal 2017-2018, es decir, casi un 50% por arriba de sus créditos disponibles (véase el cuadro A5).

Respecto del crecimiento real del gasto, es mayormente positivo para el conjunto de los Ministerios, salvo para el Ministerio del Exterior (-17,6%), el Ministerio de Asuntos Sociales (-9,3%), el Ministerio de la Cultura (-3,7%) y el Ministerio de Justicia (-1,4%). Vale destacar el caso del Ministerio de Planificación, el que registra el mayor crecimiento real del gasto (86,2%) pero también la menor tasa de ejecución presupuestaria durante el ejercicio 2017-2018 (78,3%). Esta situación podría evidenciar problemas en capacidades institucionales y, por ende, importantes desafíos para mejorar la calidad de la gestión del ciclo presupuestario.

Frente a esta heterogeneidad, resulta relevante examinar por separado la ejecución del presupuesto corriente y de capital por ministerio. De este modo, se evidencia que los seis Ministerios con mayor gasto corriente registran tasa de ejecución por sobre el 98% del presupuesto corriente. El Ministerio del Exterior lidera el grupo con una tasa de ejecución cercana al 100% (99,9%) mientras que el Ministerio de Economía y Finanzas se encuentra en último lugar del grupo con 98,4% de ejecución de su presupuesto corriente (véase el cuadro A6). Las tasas de ejecución presupuestaria de los seis ministerios incluidos en el cuadro se encuentran por sobre la tasa de ejecución global del presupuesto corriente (que alcanza 95,7%).

Cuadro A6
Haití: ministerios con mayor gasto corriente presupuestario, octubre 2017 - septiembre 2018^a
(En millones de gurdas y porcentajes)

	Créditos Gasto corriente ^b (1)	Gasto corriente efectivo (2)	Ejecución (en porcentajes) (2)/(1)
Ministerio Educación (MENFP)	12 663	12 609	99,6
Ministerio Justicia (MJSP)	11 624	11 579	99,6
Ministerio Economía (MEF)	5 602	5 512	98,4
Ministerio Salud (MSPP)	5 036	4 985	99,0
Ministerio del Exterior (MAE)	3 557	3 553	99,9
Ministerio del Interior (MICT)	2 109	2 104	99,8
Otros ^c	43 352	39 982	92,2
Total	83 942	80 324	95,7

Fuente: Elaborado sobre la base de la Ley de Finanzas rectificativa 2017-2018 y del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019.

^a Los seis Ministerios considerados representan 48,3% del presupuesto corriente total y 50,2% del gasto corriente total.

^b Corresponde al presupuesto de funcionamiento del ejercicio fiscal 2017-2018 menos las inmovilizaciones.

^c Incluye el resto de los órganos ejecutivos, judiciales, legislativos, así como los organismos independientes.

Respecto de los cinco Ministerios con mayor gasto de capital, la ejecución de su presupuesto de capital se encuentra entre 59% y 75%, con un máximo alcanzado por el Ministerio de Planificación (74,8%) y un mínimo representado por el Ministerio de Obras Públicas (59,3%). A pesar de lo señalado, el grupo de Ministerios incluidos en el cuadro A7 se encuentra por arriba de la tasa de ejecución del presupuesto de capital alcanzada por el resto de los órganos públicos (57,3%) (véase el cuadro A7).

Cuadro A7
Haití: ministerios con mayor gasto de capital presupuestario, octubre 2017 - septiembre 2018^a
(En millones de gurdas y porcentajes)

	Créditos Gasto de capital (1) ^b	Gasto de capital efectivo (2)	Ejecución (en porcentajes) (2)/(1) ^c
Ministerio Planificación (MPCE)	7 932	5 234	74,8
Ministerio Obras Públicas (MTPTC)	10 495	2 674	59,3
Ministerio Educación (MENFP)	12 153	2 248	66,9
Ministerio Economía (MEF)	4 691	2 202	67,2
Ministerio Agricultura (MARNDR)	7 435	870	71,0
Otros ^d	7 706	2 480	57,3
Total	50 411	15 708	66,4

Fuente: Elaborado sobre la base de la Ley de Finanzas rectificativa 2017-2018 y del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019.

a Los cinco Ministerios considerados representan 84,7% del presupuesto de capital total y 84,2% del gasto de capital total.

b Corresponde al presupuesto de inversión del ejercicio fiscal 2017-2018 más las inmovilizaciones.

c Se calcula la tasa de ejecución presupuestaria sobre la base del presupuesto financiado por recursos domésticos.

d Incluye el resto de los órganos ejecutivos, judiciales, legislativos, así como los organismos independientes.

5. Ingresos públicos desagregados (octubre 2017 - septiembre 2018)

La recaudación de ingresos públicos para el ejercicio fiscal 2017-2018 asciende a 99.169 millones de gurdas, con ingresos internos (impuestos directos, IVA, impuestos especiales, entre otros) que alcanzaron 75.152 millones de gurdas. Sin embargo, estos registran una tasa de ejecución relativamente baja (75,1%) respecto de la Ley de Finanzas rectificativa 2017-2018 y en comparación a la tasa de ejecución observada para los ingresos aduaneros (110,1%). En cuanto a los otros ingresos tributarios, representan 3.548 millones de gurdas, siendo una parte menor de los ingresos corrientes totales. De manera global, la tasa de ejecución de los ingresos públicos alcanza 80% de las proyecciones contenidas en la Ley de Finanzas rectificativa del ejercicio fiscal 2017-2018 (véase el cuadro A8).

Al desagregar la información de forma semestral, puede observarse una ejecución mayor durante el primer semestre. En este periodo, la tasa de ejecución asciende a 39,3% para los ingresos internos (contra 35,9% durante el segundo semestre), 56,7% para los ingresos aduaneros (contra 53,4% durante el segundo semestre) y 41,6% para los ingresos totales (frente a 38,4% durante el segundo semestre) (véase el cuadro A8).

Cuadro A8
Haití: ingresos públicos desagregados y tasa de ejecución de ingresos, octubre 2017 - septiembre 2018
(En millones de gurdas y porcentajes)

	Ley rectificativa	Recaudación efectiva			Ejecución de ingresos <i>(en porcentajes)</i>		
	(1)	1 ^{er} semestre (2)	2 ^{do} semestre (3)	Anual (4)	1 ^{er} semestre (2)/(1)	2 ^{do} semestre (3)/(1)	Anual (4)/(1)
Ingresos totales	99 169	41 241	38 119	79 360	41,6	38,4	80,0
Ingresos corrientes	99 169	41 241	38 119	79 360	41,6	38,4	80,0
Ingresos internos	75 152	29 521	26 959	56 480	39,3	35,9	75,2
Ingresos aduaneros	20 469	11 596	10 937	22 533	56,7	53,4	110,1
Otros ingresos tributarios	3 548	124	223	347	3,5	6,3	9,8

Fuente: Elaborado sobre la base de la Ley de Finanzas rectificativa 2017-2018 y de la Tabla de Operaciones Financieras del Estado (TOFE), disponible en <http://www.mef.gouv.ht>.

6. Balance Global y ejecución presupuestaria (octubre 2017 - septiembre 2018)

Finalmente, se entrega a continuación un Estado de Operaciones del Gobierno para el ejercicio fiscal 2017-2018 que da cuenta del conjunto de la gestión presupuestaria del ejercicio de manera desagregada (véase el cuadro A9). Con el fin de poder comparar los resultados de ejecución presupuestaria calculados sobre la base de las proyecciones iniciales de gastos e ingresos (septiembre de 2017) con los calculados sobre la base de las proyecciones rectificativas (septiembre de 2018), se incluye una columna que contiene el presupuesto contenido en la Ley de Finanzas inicial 2017-2018.

De este modo, se destaca diferencias significativas respecto de: i) la recaudación total de ingresos, que alcanzó 84,9% de las proyecciones realizadas en la Ley de Finanzas inicial y 80% de las proyecciones de la Ley rectificativa; ii) la ejecución de los gastos corrientes, que registra 109,7% del presupuesto de la Ley inicial y 95,7% del presupuesto de la Ley rectificativa; iii) el déficit fiscal global, que alcanza 16.672 millones de gurdas cuando la Ley de Finanzas inicial proyectaba un déficit de 40.143 millones de gurdas mientras que la Ley rectificativa planteaba un déficit de 35.184 millones de gurdas.

Las proyecciones iniciales de gastos corrientes fueron subestimadas en su conjunto ya que su tasa de ejecución se encuentra por sobre los 100%. Las inmovilizaciones, junto con los ingresos aduaneros, también fueron potencialmente subestimados al momento de adoptar la Ley de Finanzas inicial (septiembre de 2017).

Al contrario, los gastos en inversión fueron potencialmente sobrestimados en la Ley de Finanzas inicial 2017-2018, ya que ésta proyectaba 58.997 millones de gurdas, cuyos 33.288 millones estaban financiados con recursos domésticos. Con 14.479 millones de gurdas ejecutadas sobre la base de recursos domésticos para la inversión, la tasa de ejecución de esta partida presupuestaria alcanza 43,5%. En cuanto a la Ley de Finanzas rectificativa, estimaba 49.335 millones de gurdas para el financiamiento total de las inversiones, cuyos 22.2571 millones estaban financiados con recursos domésticos. Sobre la base de este último presupuesto, la tasa de ejecución presupuestaria

alcanza 66,4% (véase el cuadro A9). Estas sobrestimaciones de las inversiones, tanto en la Ley de Finanzas inicial como en la rectificativa, participaron de la sobrestimación del déficit fiscal global.

Del lado del financiamiento del déficit, las donaciones desembolsadas presentaron un bajo nivel (3.736 millones de gurdas contra 29.856 millones de gurdas presupuestadas en la Ley rectificativa). Ello condujo a recurrir ampliamente al financiamiento interno y, en especial, al Banco Central: 22.491 millones de gurdas ejecutadas contra 6.256 millones de gurdas presupuestadas en la Ley de Finanzas rectificativa (véase el cuadro A9).

Cuadro A9
Haití: balance global y ejecución presupuestaria, octubre 2017 - septiembre 2018
(En millones de gurdas y porcentajes)

	Presupuesto		Ejecución anual (3)	Ejecución anual (en porcentajes)	
	Ley inicial (1)	Ley rectificativa (2)		(3)/(1)	(3)/(2)
Ingresos totales (A)	93 446	99 169	79 360	84,9	80,0
Ingresos corrientes	93 446	99 169	79 360	84,9	80,0
Ingresos internos	73 809	75 152	56 480	76,5	75,2
Ingresos aduaneros	19 089	20 469	22 533	118	110,1
Otros ingresos domésticos	548	3 548	347	63,3	9,8
Gastos totales (B)^a	133 589	134 353	96 032	89,0	89,3
Gastos corrientes	73 636	83 942	80 324	109,1	95,7
Salarios	40 256	41 998	41 852	104,0	99,7
Bienes y servicios	10 315	10 529	11 563	112,1	109,8
Otros ^b	23 065	31 415	26 909	116,7	85,7
Gastos de capital	59 953	50 411	15 708	45,9	66,4
Inversión ^c	58 997	49 335	14 479	43,5	64,1
Inmovilización	956	1 076	1 228	128,5	114,1
Balance global (A-B)	-40 143	-35 184	-16 672		
Financiamiento total	40 143	35 184	20 951		
Donaciones	24 023	29 856	3 736		
Financiamiento externo neto	-833	-929	-5 276		
Financiamiento interno neto	16 953	6 256	22 491		

Fuente: Elaborado sobre la base de la Ley de Finanzas rectificativa 2017-2018, del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019 y de la Tabla de Operaciones financieras del Estado (TOFE), disponible en <http://www.mef.gouv.ht>.

^a No incluye las amortizaciones de la deuda.

^b Incluye el Título VI correspondiendo a los "Otros Gastos", el pago de intereses y las transferencias corrientes.

^c La tasa de ejecución presupuestaria de la inversión se calcula sobre la base del presupuesto de inversión financiado por recursos domésticos. Ello se debe a la ausencia de datos presupuestarios respecto de los gastos de inversión financiados por recursos externos (véase el apéndice 2).

B. Informe de ejecución presupuestaria (diciembre de 2017)

En esta sección, se entrega un estado del avance de la ejecución presupuestaria del mes de diciembre de 2017. Este mes corresponde al cierre del primer trimestre del ejercicio fiscal 2017-2018, por lo que se presenta, además, cifras consolidadas para el periodo octubre-diciembre de 2017.

1. Balance global (diciembre de 2017)

Durante el primer trimestre del ejercicio fiscal 2017-2018 (octubre-diciembre 2017), el balance global registra un déficit fiscal acumulado de 3.791 millones de gurdas. Los ingresos públicos totales alcanzan 21.648 millones de gurdas mientras que los gastos totales de la administración central suman 25.439 millones de gurdas. Hasta noviembre, el déficit fiscal era relativamente menor (756 millones de gurdas). Es en diciembre que esta situación se profundiza, alcanzando un balance mensual negativo de 3.035 millones de gurdas (véase el cuadro A10).

Mientras se observa una relativa estabilidad en la ejecución de ingresos corrientes durante el primer trimestre, los gastos públicos disminuyen significativamente entre octubre y noviembre (1.701 millones de gurdas) y, al contrario, aumentan en 4.277 millones de gurdas entre noviembre y diciembre de 2017. A pesar de estas variaciones, la ejecución presupuestaria para el primer trimestre del ejercicio fiscal 2017-2018 se encuentra cerca de alcanzar el promedio esperado para un trimestre (25%), registrando 23,2% y 23,6% para los ingresos y los gastos, respectivamente. Este resultado se encuentra muy marcado por la alta ejecución presupuestaria de diciembre (véase el cuadro A10).

Tomando en cuenta una inflación promedio de 13,8% para el primer trimestre del ejercicio fiscal 2017-2018 respecto del primer trimestre del ejercicio fiscal 2016-2017, la variación real de los ingresos públicos totales alcanza 15,6% mientras que, para los gastos totales, alcance 19,4% (véase el cuadro A10).

Cuadro A10
Haití: balance global, primer trimestre 2017-2018
(En millones de gurdas corrientes y porcentajes)

	2017			Acumulado (octubre-diciembre)	Ejecución (en porcentajes)	Variación real 12 meses (en porcentajes) ^a
	Octubre	Noviembre	Diciembre			
Ingresos	7 191	6 728	7 729	21 648	23,2	15,6
Gastos ^b	8 188	6 487	10 764	25 439	23,6	19,4
Balance global	-997	241	-3 035	-3 791		

Fuente: Elaborado sobre la base de BRH (2019), de la Ley de Finanzas inicial 2017-2018 y del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019.

^a La variación real corresponde al crecimiento nominal corregido de la inflación en promedio anual (13,8%) entre el primer trimestre del ejercicio fiscal 2016-2017 y el primer trimestre del ejercicio fiscal 2017-2018.

^b No incluye a las amortizaciones de la deuda.

2. Ejecución presupuestaria (diciembre de 2017)

La ejecución del presupuesto para el mes de diciembre de 2017 alcanza 10%, siendo un 23,6% el acumulado en el primer trimestre del ejercicio fiscal 2017-2018 (octubre-diciembre de 2017) (véase el cuadro A11). La ejecución del mes de diciembre se encuentra por sobre la ejecución promedio mensual (8,3%).

Tomando en cuenta una inflación promedio de 13,8% para el primer trimestre del ejercicio fiscal 2017-2018 respecto del primer trimestre del ejercicio fiscal 2016-2017, la variación real de los gastos totales alcanza 19,4%. En cuanto al mes de diciembre de 2017, la variación real del gasto registra 16,4% con una tasa de inflación de 13,3% (véase el cuadro A11). De este modo, aparece que el crecimiento del gasto durante el primer trimestre del ejercicio fiscal 2017-2018 es atribuido en gran medida al crecimiento del gasto en el mes de diciembre 2017.

Cuadro A11
Haití: ejecución presupuestaria, primer trimestre 2017-2018
(En millones de gurdas y porcentajes)

	Gasto ^a	Ejecución (en porcentajes)	Variación real 12 meses (en porcentajes) ^b
Diciembre	10 764	10,0	16,4
Octubre-diciembre	25 439	23,6	19,4

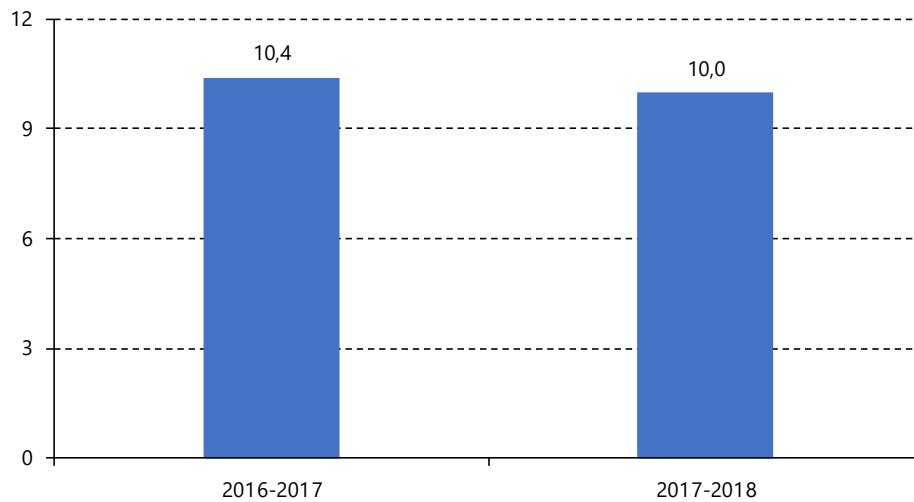
Fuente: Elaborado sobre la base de BRH (2019), de la Ley de Finanzas inicial 2017-2018 y del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019.

^a No incluye las amortizaciones de la deuda.

^b La variación real corresponde al crecimiento nominal corregido de la inflación en promedio anual (13,8%) entre el primer trimestre del ejercicio fiscal 2016-2017 y el primer trimestre del ejercicio fiscal 2017-2018, y de la inflación en variación anual (13,3%) entre diciembre de 2016 y diciembre de 2017.

En comparación con el ejercicio fiscal anterior, se observa bastante estabilidad en la ejecución presupuestaria en el mes de diciembre, la que alcanzó 10,4% del presupuesto 2016-2017 y 10% del presupuesto 2017-2018 (véase el gráfico A1). Del mismo modo, al comparar la ejecución presupuestaria trimestral, la tasa de ejecución registra 23,9% del presupuesto 2016-2017 y 23,6% del presupuesto 2017-2018 (véase el gráfico A2).

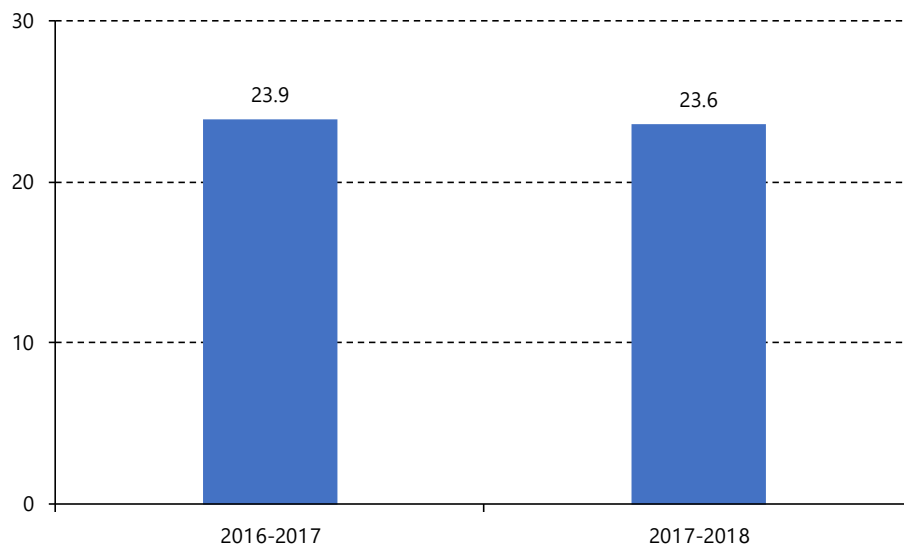
Gráfico A1
Haití: ejecución presupuestaria, diciembre 2016 y diciembre 2017^a
(En porcentajes del presupuesto inicial)



Fuente: Elaborado sobre la base de las Leyes de Finanzas inicial 2016-2017 y 2017-2018 y del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019.

^aCorresponde a la tasa de ejecución respecto del presupuesto aprobado en la Ley de Finanzas inicial y considerando sólo los recursos domésticos.

Gráfico A2
Haití: ejecución presupuestaria, primer trimestre 2016-2017 y 2017-2018^a
(En porcentajes del presupuesto inicial)



Fuente: Elaborado sobre la base de las Leyes de Finanzas inicial 2016-2017 y 2017-2018 y del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019.

^aCorresponde a la tasa de ejecución respecto del presupuesto aprobado en la Ley de Finanzas inicial y considerando sólo los recursos domésticos.

3. Desagregación del gasto público según clasificación económica (diciembre de 2017)

La desagregación del gasto público mensual según una clasificación económica que contempla gastos corrientes (salarios, bienes y servicios, otros gastos corrientes) y gastos de capital (inversión e inmovilizaciones) da cuenta de que la ejecución del presupuesto para el mes de diciembre de 2017 está dominada por los gastos corrientes. En efecto, las partidas presupuestarias corrientes registran una tasa de ejecución de 12,2% respecto del presupuesto aprobado en la Ley de Finanzas inicial 2017-2018. Los gastos de capital y, en especial, las inversiones, registran una tasa de ejecución de un 5%. En total, con 10.764 millones de gurdas ejecutadas, la ejecución del presupuesto para el mes de diciembre de 2017 alcanza 10% del presupuesto de la Ley de Finanzas inicial 2017-2018.

En comparación con el mes de diciembre 2016, puede observarse un aumento muy significativo de los gastos en inversión (203,9% en términos reales) mientras que los gastos corrientes crecen 4,3% en términos reales, principalmente por el aumento de los otros gastos corrientes (26,1% en términos reales). Los gastos en personal, que representan gran parte de los gastos corrientes, se contraen 3,8% en términos reales respecto de diciembre 2016 (véase el cuadro A12). Tal como fue mencionado en la sección A.3, el crecimiento real de los gastos en inversión entre los ejercicios fiscales 2016-2017 y 2017-2018 se explica por una ejecución anormalmente baja de los proyectos de inversión en 2016-2017 por causa de varias contingencias.

Cuadro A12
Haití: ejecución presupuestaria según clasificación económica, diciembre 2017
(En millones de gurdas y porcentajes)

	Gasto	Ejecución (en porcentajes) ^a	Variación real (en porcentajes) ^b
Gastostotales^c	10 764	10,0	16,4
Gastos corrientes	9 004	12,2	4,3
Salarios	5 283	13,1	-3,8
Bienes y servicios	1 247	12,1	5,7
Otros ^d	2 474	10,7	26,1
Gastos de capital	1 760	5,1	168,2
Inversión ^e	1 648	5,0	203,9
Inmovilización	112	11,7	-1,7

Fuente: Elaborado sobre la base de BRH (2019), de la Ley de Finanzas inicial 2017-2018 y del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019.

^a Corresponde a la tasa de ejecución respecto del presupuesto aprobado en la Ley de Finanzas inicial y considerando sólo los recursos domésticos.

^b La variación real corresponde al crecimiento nominal corregido de la inflación en variación anual (13,3%) entre diciembre de 2016 y diciembre de 2017.

^c No incluye las amortizaciones de la deuda.

^d Incluye el pago de intereses, las transferencias corrientes y el Título VI correspondiendo a los "Otros Gastos".

^e Se calcula la tasa de ejecución presupuestaria sobre la base del presupuesto de inversión financiado por recursos domésticos. Tal como fue mencionado anteriormente, la variación importante de los gastos de inversión en 2017-2018 se da por una ejecución anormalmente baja de los proyectos de inversión durante el ejercicio fiscal 2016-2017.

Los datos para el primer trimestre del ejercicio fiscal 2017-2018 confirman la mayor ejecución de los gastos corrientes en comparación con los gastos de capital. Con 19.323 millones de gurdas, los gastos corrientes registran una tasa de ejecución de 26,2% del presupuesto aprobado en la Ley de Finanzas inicial 2017-2018. Los gastos de capital alcanzan a 6.116 millones de gurdas durante el primer trimestre del ejercicio fiscal 2017-2018, lo que equivale a una tasa de ejecución presupuestaria de 17,9%. Destaca también el fuerte crecimiento de los gastos de capital y, en especial, de las inversiones (277,2% en términos reales) respecto del primer trimestre del ejercicio 2016-2017. Sobre la misma base de comparación, los gastos corrientes se reducen 0,9% en términos reales por la contracción de los otros gastos corrientes (4,7% en términos reales) (véase el cuadro A13).

Cuadro A13
Haití: ejecución presupuestaria según clasificación económica, primer trimestre 2017-2018
(En millones de gurdas y porcentajes)

	Gasto	Ejecución (en porcentajes) ^a	Variación real (en porcentajes) ^b
Gastos totales^c	25 439	23,6	19,4
Gastos corrientes	19 323	26,2	-0,9
Salarios	10 420	25,9	0,1
Bienes y servicios	2 778	26,9	4,5
Otros ^d	6 125	26,6	-4,7
Gastos de capital	6 116	17,9	236,7
Inversión ^e	5 900	17,7	277,2
Inmovilización	216	22,6	-14,3

Fuente: Elaborado sobre la base de BRH (2019), de la Ley de Finanzas inicial 2017-2018 y del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019.

^a Corresponde a la tasa de ejecución respecto del presupuesto aprobado en la Ley de Finanzas inicial y considerando sólo los recursos domésticos.

^b La variación real corresponde al crecimiento nominal corregido de la inflación en promedio anual (13,8%) entre el primer trimestre del ejercicio fiscal 2016-2017 y el primer trimestre del ejercicio fiscal 2017-2018.

^c No incluye las amortizaciones de la deuda.

^d Incluye el pago de intereses, las transferencias corrientes y el Título VI correspondiendo a los "Otros Gastos".

^e Se calcula la tasa de ejecución presupuestaria sobre la base del presupuesto de inversión financiado por recursos domésticos. Tal como fue mencionado anteriormente, la variación importante de los gastos de inversión en 2017-2018 se da por una ejecución anormalmente baja de los proyectos de inversión durante el ejercicio fiscal 2016-2017.

4. Gasto público y ejecución según Ministerios (diciembre de 2017)

La desagregación del gasto público total según una clasificación administrativa que incluye los distintos órganos del Estado (poder ejecutivo, judicial, legislativo y organismos independientes) permite destacar el desempeño relativo de cada uno de estos respecto de la ejecución de su presupuesto durante el mes de diciembre de 2017. Los cuatro ministerios que cuentan con el mayor gasto presupuestario representan 50% del presupuesto ejecutado en este mes y registran tasas de ejecución presupuestaria de entre 10,2% (Ministerio de Economía y Finanzas) y 20,7% (Ministerio de Planificación). El resto de los órganos del Estado, en su conjunto, alcanzan una ejecución

presupuestaria de 8,4% respecto del presupuesto aprobado en la Ley de Finanzas inicial 2017-2018 (véase el cuadro A14).

Durante el primer trimestre del ejercicio fiscal 2017-2018 (octubre-diciembre de 2017), se ejecutó 25.439 millones de gurdas, correspondiendo a una tasa de ejecución presupuestaria global de 23,6% respecto del presupuesto aprobado en la Ley de Finanzas inicial 2017-2018. Los cuatro ministerios con mayor gasto presupuestario registran tasas de ejecución de entre 20,2% (Ministerio de Educación) y 65,9% (Ministerio de Planificación) (véase el cuadro A14).

Cuadro A14
Haití: ejecución presupuestaria según Ministerios, primer trimestre 2017-2018
(En millones de gurdas y porcentajes)

	Gasto ^a		Ejecución (en porcentajes) ^b	
	Diciembre	Primer trimestre	Diciembre	Primer trimestre
Ministerio Educación (MENFP)	1 677	3 283	10,3	20,2
Ministerio Justicia (MJSP)	1 491	3 079	12,4	25,7
Ministerio Planificación (MPCE)	1 162	3 710	20,7	65,9
Ministerio Economía (MEF)	1 054	2 390	10,2	23,1
Otros ^c	5 380	12 977	8,4	20,4
Total	10 764	25 439	10,0	23,6

Fuente: Elaborado sobre la base de la Ley de Finanzas inicial 2017-2018 y del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019.

^a No incluye las amortizaciones de la deuda.

^b Corresponde a la tasa de ejecución respecto del presupuesto aprobado en la Ley de Finanzas inicial sin incluir los recursos externos.

^c Incluye el resto de los órganos ejecutivos, judiciales, legislativos, así como los organismos independientes.

La ejecución del presupuesto destinado a partidas presupuestarias corrientes alcanzó a 9.004 millones de gurdas en diciembre de 2017 y 19.323 millones de gurdas entre octubre y diciembre de 2017; lo que equivale a tasas de ejecución de 12,2% y 26,2%, respectivamente. Los cuatro Ministerios con mayor gasto presupuestario corriente registran tasas de ejecución de entre 12,9% (Ministerio de Educación) y 21,4% (Ministerio del Exterior) para el mes de diciembre 2017. Al considerar el periodo octubre-diciembre 2017, las tasas de ejecución del presupuesto corriente alcanzan 26,2% a nivel global, con 58,8% para el Ministerio del Exterior y 25% para el Ministerio de Educación (véase el cuadro A15). Es relevante subrayar el hecho de que los cuatro Ministerios con mayor gasto corriente tienen tasas de ejecución de su presupuesto corriente mayores a las del resto de los órganos del Estado; los que registran tasas de 10,8% en diciembre de 2017 y 23,8% para el primer trimestre del ejercicio fiscal 2017-2018.

Cuadro A15
Haití: ejecución presupuestaria del gasto corriente según Ministerios, primer trimestre 2017-2018
(En millones de gurdas y porcentajes)

	Gasto ^a		Ejecución (en porcentajes) ^b	
	Diciembre	Primer trimestre	Diciembre	Primer trimestre
Ministerio Educación (MENFP)	1 612	3 110	12,9	25,0
Ministerio Justicia (MJSP)	1 484	2 973	13,3	26,7
Ministerio Economía (MEF)	791	1 698	15,0	32,1
Ministerio del Exterior (MAE)	537	1 473	21,4	58,8
Otros ^c	4 581	10 069	10,8	23,8
Total	9 004	19 323	12,2	26,2

Fuente: Elaborado sobre la base de la Ley de Finanzas inicial 2017-2018 y del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019.

^a Corresponde al gasto de funcionamiento menos las inmovilizaciones y sin incluir las amortizaciones de la deuda.

^b Corresponde a la tasa de ejecución respecto del presupuesto de funcionamiento menos inmovilizaciones que se aprobó en la Ley de Finanzas inicial 2017-2018 sin incluir los recursos externos.

^c Incluye el resto de los órganos ejecutivos, judiciales, legislativos, así como los organismos independientes.

La ejecución del presupuesto de capital para el mes de diciembre 2017 suma 1.760 millones de gurdas, representando 5,1% del presupuesto de capital financiado por recursos internos que se aprobó en la Ley de Finanzas inicial 2017-2018. Entre octubre y diciembre de 2017, los gastos de capital alcanzaron 6.116 millones de gurdas, lo que equivale a una tasa de ejecución presupuestaria de 17,9%. La desagregación de estos gastos totales por ministerios destaca una ejecución presupuestaria para el Ministerio de Planificación de 22,8% en diciembre y de 75,9% durante el primer trimestre de 2017-2018. Por el contrario, el Ministerio de Educación registra 4,7% de ejecución de su presupuesto de capital para el primer trimestre (1,7% para diciembre), mientras que el Ministerio de Obras Públicas 9,5% para el mismo periodo (4,1% para diciembre), seguido por el Ministerio de Economía y Finanzas (13,7% para el primer trimestre y 5,2% para diciembre) (véase el cuadro A16).

Cuadro A16
Haití: ejecución presupuestaria del gasto de capital total según Ministerios, primer trimestre 2017-2018
(En millones de gurdas y porcentajes)

	Gasto ^a		Ejecución (en porcentajes) ^b	
	Diciembre	Primer trimestre	Diciembre	Primer trimestre
Ministerio Planificación (MPCE)	1 040	3 460	22,8	75,9
Ministerio Obras Públicas (MTPTC)	335	769	4,1	9,5
Ministerio Educación (MENFP)	66	180	1,7	4,7
Ministerio Economía (MEF)	263	692	5,2	13,7
Otros ^c	57	1 017	0,4	8,0
Total	1 760	6 116	5,1	17,9

Fuente: Elaborado sobre la base de la Ley de Finanzas inicial 2017-2018 y del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019.

^a Corresponde al gasto de inversión más las inmovilizaciones y sin incluir las amortizaciones de la deuda.

^b Corresponde a la tasa de ejecución respecto del presupuesto de inversión más inmovilizaciones aprobado en la Ley de Finanzas inicial 2017-2018 sin incluir los recursos externos.

^c Incluye el resto de los órganos ejecutivos, judiciales, legislativos, así como los organismos independientes.

5. Ingresos públicos (diciembre de 2017)

En diciembre de 2017, los ingresos públicos totales alcanzaron 7.729 millones de gurdas, representando 7,8% de las proyecciones contenidas en la Ley de Finanzas inicial 2017-2018. En comparación al mes de diciembre 2016, los ingresos recaudados crecen 9,8% en términos reales, arrastrados principalmente por los ingresos internos cuya variación real alcanza 15,9%. Entre los ingresos totales, cabe subrayar la mayor tasa de ejecución registrada por los ingresos aduaneros (10,5%). Aquellos observan sin embargo una contracción real de 3,6% en comparación al mes de diciembre 2016 (véase el cuadro A17).

En cuanto al primer trimestre del ejercicio fiscal 2017-2018 (octubre-diciembre de 2017), los ingresos totales suman 21.648 millones de gurdas, con ingresos internos de 14.922 millones de gurdas. Estas cifras corresponden a 21,8% y 19,9% de las proyecciones contenidas en la Ley de Finanzas inicial 2017-2018, respectivamente. Tomando en cuenta una inflación promedio anual de 13,8% respecto del primer trimestre del ejercicio fiscal 2016-2017, la variación real de los ingresos totales asciende a 15,6%. Dada su participación en los ingresos corrientes, destaca el crecimiento de los ingresos aduaneros respecto del primer trimestre del año fiscal anterior (20,9% en términos reales).

Cuadro A17
Haití: ejecución de los ingresos públicos, primer trimestre de 2017-2018
(En millones de gurdas corrientes y porcentajes)

	Ingresos		Ejecución (en porcentajes) ^a		Variación real (en porcentajes) ^b	
	Diciembre	Primer trimestre	Diciembre	Primer trimestre	Diciembre	Primer trimestre
Ingresos totales	7 729	21 648	7,8	21,8	9,8	15,6
Ingresos corrientes	7 729	21 648	7,8	21,8	9,8	15,6
Ingresos internos	5 563	14 922	7,4	19,9	15,9	13,2
Ingresos aduaneros	2 156	6 686	10,5	32,7	-3,6	20,9
Otros ingresos tributarios	11	40	0,3	1,1	830,3	142,9

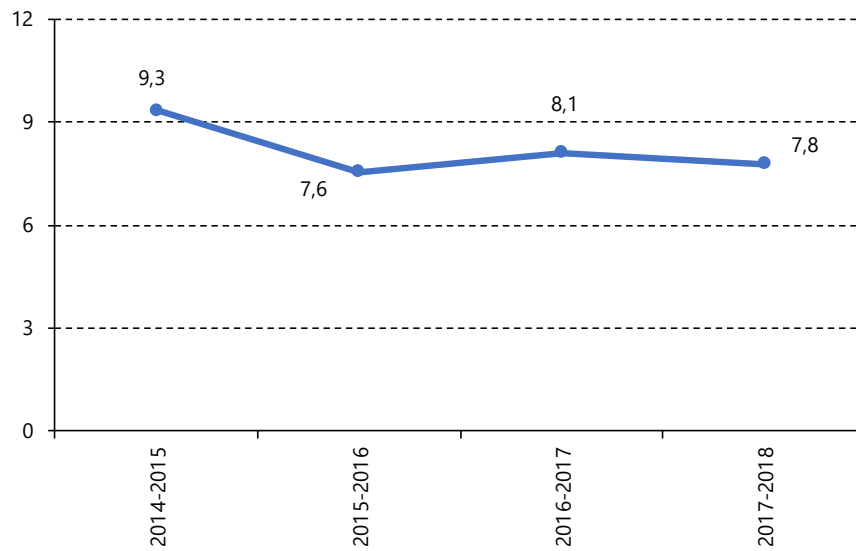
Fuente: Elaborado sobre la base de BRH (2019), de la Ley de Finanzas inicial 2017-2018 y de la Tabla de Operaciones financieras del Estado (TOFE), disponible en <http://www.mef.gouv.ht>.

^a La tasa de ejecución de los ingresos se calcula respecto de las previsiones de ingresos contenidas en la ley de Finanzas inicial 2017-2018.

^b La variación real corresponde al crecimiento nominal corregido de la inflación en promedio anual entre 2016 y 2017 para los periodos considerados (diciembre y primer trimestre).

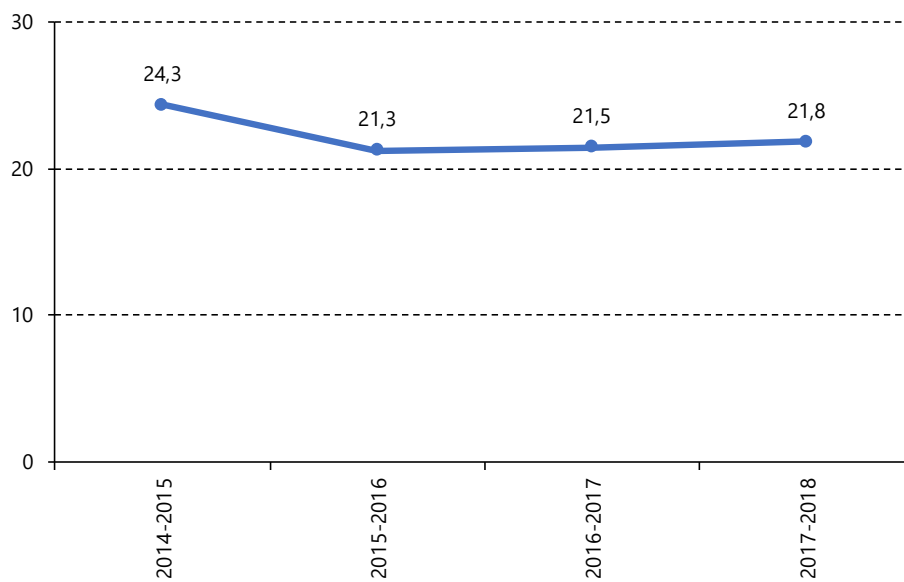
Desde 2014, se evidencia un retroceso en el desempeño de la recaudación de ingresos públicos durante diciembre, la tasa de ejecución pasa de 9,3% en el ejercicio fiscal 2014-2015 a 7,8% en el ejercicio fiscal 2017-2018 (véase el gráfico A3). Asimismo, la tasa de ejecución en el primer trimestre de 2014-2015 registra 24,3% y una reducción a 21,8% para 2017-2018. Sin embargo, hay que señalar el leve repunte de la tasa de recaudación trimestral desde 2015-2016, periodo en que aquella alcanza 21,3% (véase el gráfico A4).

Gráfico A3
Haití: ejecución de los ingresos públicos, diciembre 2014-2017
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado sobre la base de las Leyes de Finanzas inicial 2014-2017 y Tabla de Operaciones financieras del Estado (TOFE), disponible en <http://www.mef.gouv.ht>.

Gráfico A4
Haití: ejecución los ingresos públicos totales, primer trimestre 2014-2017
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado sobre la base de las Leyes de Finanzas inicial 2014-2017 y Tabla de Operaciones financieras del Estado (TOFE), disponible en <http://www.mef.gouv.ht>.

Apéndice 1

Alcances metodológicos sobre las fuentes de datos presupuestarios utilizados

La ejecución presupuestaria presentada en este anexo se basa en indicadores de desempeño presupuestario. Estos toman como numerador el gasto público efectivo y como denominador el presupuesto aprobado en la Ley de presupuesto. La división se multiplica por cien para expresarse en porcentajes.

Respecto del numerador del indicador de ejecución presupuestaria para el ejercicio fiscal 2017-2018 de Haití, debería tomarse en cuenta los desembolsos totales de la Administración Central. Aquellos corresponden a todos los gastos autorizados y ejecutados, incluyendo los gastos autorizados en el ejercicio anterior y ejecutados en el ejercicio presente. Esta cifra presupuestaria se encuentra disponible en un pie de página denominado "para memoria" de la Tabla de Operaciones Financieras del Estado (TOFE) (MEF, 2019a). Para el ejercicio fiscal 2017-2018, esta sublínea reporta 98.205 millones de gurdas como gasto total anual. Sin embargo, esta información sólo se encuentra desglosada de forma mensual, trimestral y anual, lo que no permite realizar análisis de ejecución presupuestaria según clasificación económica o administrativa. Por tanto, y con el fin de llevar a cabo un análisis comprensivo de la ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal 2017-2018 de Haití, se tuvo que optar por otras cifras de gasto.

El Ministerio de Economía y Finanzas publica en su sitio web dos reportes que contienen el gasto público total: en primer lugar, la Tabla de Operaciones Financieras del Estado (TOFE) (MEF, 2019a) y, en segundo lugar, el Budget Execution (Ejecución presupuestaria, BE por sus siglas en francés) (MEF, 2019b). La primera presenta el gasto total según una clasificación económica detallada mientras que el segundo presenta la información de gasto según una clasificación administrativa junto con una clasificación económica agregada (salarios, funcionamiento, inversión).

Al deducir las amortizaciones de la deuda, el gasto total en el ejercicio fiscal 2017-2018 suma 87.977 millones de gurdas en la TOFE y 92.014 millones de gurdas en la BE. La diferencia de 4.037 millones de gurdas entre ambas fuentes se explica principalmente porque la TOFE informa solo los gastos presupuestarios mientras que el BE reporta el gasto presupuestario total que incluye los gastos extrapresupuestarios. Al no poder desglosarse el gasto presupuestario de esta última fuente, la cifra de gasto público total del BE no es comparable con la cifra de gasto público total informada por la TOFE y tampoco puede usarse para analizar la ejecución presupuestaria del Gobierno de Haití. Por otro lado, la diferencia entre la cifra de gasto total de la TOFE y la sublínea que corresponde a los desembolsos totales de la Administración Central alcanza 10.048 millones de gurdas; es decir, 10,3% de dichos desembolsos (véase el cuadro A18). Resulta que el gasto total reportado por la TOFE pierde relevancia al estar demasiado alejado del gasto efectivo de la Administración Central.

Debido a lo anterior respecto de las fuentes oficiales publicadas por el MEF de Haití, la Dirección General de Presupuesto (DGB) entregó al equipo de la CEPAL en enero de 2019 un reporte que contiene las autorizaciones de gastos presupuestarios. Estas autorizaciones corresponden a las solicitudes de gastos emitidas por los distintos órganos del Estado haitiano y aprobadas por la DGB en el marco de su labor de control *a priori* del gasto público. Según el reporte de la DGB, el gasto total en el ejercicio fiscal 2017-2018 alcanza a 96.032 millones de gurdas, lo que corresponde a un

delta negativo de 1.993 millones de gurdas en comparación con los desembolsos totales de la Administración Central, es decir, una diferencia de 2% respecto de los desembolsos totales de la Administración Central (véase el cuadro A18). La fuente de datos más cercana a los gastos presupuestarios efectivos para el ejercicio fiscal 2017-2018 es la que entrega el reporte de la DGB, y por eso se ha considerado la información contenida en esta fuente como numerador de la tasa de ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal 2017-2018.

Cuadro A18
Haití: gasto total comparado según fuentes disponibles de información, ejercicio fiscal 2017-2018
(En millones de gurdas y porcentajes)

	Gasto total ^a	Delta observado respecto de (4) ^b	
		Gurdas	(en porcentajes)
(1) TOFE	87 977	-10 048	-10,3
(2) Budget Execution (BE)	92 014	-6 011	-6,1
(3) Información DGB	96 032	-1 993	-2,0
(4) "Desembolsos totales de la administración central"	98 025	0	0,0

Fuente: Elaborado sobre la base de la Tabla de Operaciones Financieras del Estado (TOFE); del reporte Budget Execution disponibles en www.mef.gouv.ht y del Reporte de autorizaciones de gastos entregado por la DGB en enero de 2019.

^a No incluye las amortizaciones de la deuda.

^b El delta observado corresponde a la diferencia entre el gasto total reportado por la fuente respecto de la línea de "desembolsos totales de la administración central". Se expresa ese delta en millones de gurdas y como porcentajes de los desembolsos totales reportados.

^c Esta cifra de gasto total corresponde a un pie de página denominado "para memoria" de la fuente TOFE. Por tanto, no entra en el cálculo de la TOFE y tampoco se encuentra desglosado según clasificaciones del gasto.

Respecto del denominador del indicador de ejecución presupuestaria, las cifras disponibles para el presupuesto en Haití son la Ley de Finanzas inicial y la Ley de Finanzas rectificativa. Cada una contiene los créditos disponibles según distintas clasificaciones (económica, administrativa y contable). Estos créditos representan asignaciones presupuestarias, es decir, tope de pago para efectuar un gasto cualquiera. La Ley de Finanzas inicial establece los créditos disponibles sobre la base de proyecciones de ingresos y de gastos para el ejercicio fiscal que viene, mientras que la Ley de Finanzas rectificativa fija los créditos disponibles durante el transcurso del ejercicio fiscal. Considerando el ejercicio fiscal 2017-2018, la Ley inicial se publicó en septiembre de 2017 y la Ley rectificativa en septiembre de 2018 (al cierre del año fiscal). Por consiguiente, y a modo de resumen, la Ley de Finanzas inicial del ejercicio fiscal 2017-2018 contiene proyecciones de créditos mientras que la Ley rectificativa reporta los créditos que se encontraron efectivamente disponibles. Por esta razón, se ha considerado la información contenida en Ley rectificativa 2017-2018 como denominador de la tasa de ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal 2017-2018. De este modo, puede apreciarse la capacidad efectiva del Estado haitiano y de sus órganos de ejecutar los recursos disponibles.

Apéndice 2

Consolidación del gasto público en inversión

En Haití, el presupuesto público para los gastos de inversión cuenta con cuatro fuentes de financiamiento: i) la Cuenta Única Fiscal (el Tesoro); ii) las anulaciones de deuda de parte del FMI; iii) los otros financiamientos; y iv) las donaciones y préstamos. Estos últimos son contabilizados como provenientes de financiamiento externo, mientras que las tres primeras fuentes corresponden a financiamiento interno.

Para el ejercicio fiscal 2017-2018, de los 58.997 millones de gurdas correspondientes al presupuesto de inversión pública según la Ley de Finanzas inicial, 25.708 millones de gurdas provienen de fuentes externas de financiamiento, es decir un 43,6%. De acuerdo con la Ley de Finanzas rectificativa, estas fuentes de financiamiento pasan a representar 54,2% del presupuesto de inversión, ascendiendo a 26.763 millones de gurdas (véase el cuadro A19). Cabe destacar también que, entre la Ley de Finanzas inicial y la Ley de Finanzas rectificativa, el presupuesto de inversión pierde 9.662 millones de gurdas debido a una contracción de 10.717 millones de gurdas de las fuentes internas de financiamiento. Esta situación se traduce en una mayor dependencia del Gobierno de la República de Haití ante los recursos externos para financiar sus proyectos de inversión.

Cuadro A19
Haití: fuentes de financiamiento de la inversión pública, ejercicio fiscal 2017-2018
(En millones de gurdas y porcentajes)

	Recursos internos		Recursos externos		Total	
	Gurdas	Porcentaje	Gurdas	Porcentaje	Gurdas	Porcentaje
Ley de finanzas inicial (A)	33 288	56,4	25 709	43,6	58 997	100
Ley de finanzas rectificativa (B)	22 571	45,8	26 763	54,2	49 335	100
Variación (B-A)	-10 717	-10,6	1 054	10,6	-9 662	0

Fuente: Elaborado sobre la base de la Ley de Finanzas rectificativa 2017-2018.

Respecto de los recursos ejecutados para los proyectos de inversión, la DGB informó que los gastos financiados por recursos externos no se encuentran disponibles de manera consolidada. Ello se debe al hecho de que estos gastos se ejecutan desde los mismos Ministerios sin pasar por la Cuenta Única Fiscal y, por ende, por el control administrativo que realiza la DGB. Más específicamente, los organismos multilaterales y bilaterales aportan apoyos presupuestarios directamente a algunos organismos estatales. Estos recursos pueden ser ejecutados por los mismos organismos internacionales o traspasados a las instituciones haitianas que los ejecutan según normas acordadas entre ambas partes. Luego, los ejecutores deben informar al Ministerio de Planificación y Cooperación Externa (MPCE) de los proyectos financiados y de los fondos ejecutados. El MPCE tiene la responsabilidad de consolidar la información y de reportarla al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para que esta sea integrada a los reportes de ejecución presupuestaria de la Administración Central.

En la práctica, tanto los organismos internacionales, como los organismos estatales que se benefician de apoyos presupuestarios para financiar sus proyectos de inversión, reportan de manera heterogénea y parcial la información respecto de los proyectos financiados y de los fondos ejecutados. Resulta entonces que la información que publica el MEF sobre la ejecución presupuestaria de las inversiones sólo contempla los gastos financiados por los recursos domésticos. En este contexto, existiría una subestimación de los gastos en inversión que ascendería a un 50% aproximadamente si se considera la proporción vigente para el presupuesto de inversión y asumiendo que el presupuesto de inversión financiado con recursos externos esté ejecutado al 100%²¹.

Debido a lo anterior respecto de la ausencia de datos sobre los gastos en inversión financiados por recursos externos, se decidió considerar en los cálculos de la tasa de ejecución presupuestaria sólo el presupuesto financiado por recursos domésticos.

Bibliografía

- BRH (Banco de la República de Haití) (2019), Información estadística. <http://www.brh.net/>.
- DGB (Dirección General de Presupuesto) (2019), Reporte de gastos públicos 2017-18. Versión no publicada, , Puerto Príncipe, enero.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos) (2018a), Informe de Ejecución Presupuestaria, Cuarto Trimestre 2017. Santiago de Chile.
- _____ (2018b), Informe de Ejecución Presupuestaria, Enero 2018. Santiago de Chile.
- _____ (2017), Informe de Ejecución Presupuestaria, cuarto trimestre 2017. Santiago de Chile.
- MEF (Ministerio de Economía y Finanzas de Haití) (2019a), Tabla de Operaciones Financieras del Estado (TOFE) 2017-18. www.mef.gouv.ht.
- _____ (2019b), Budget Execution 2017-18. www.mef.gouv.ht.
- República de Haití (2018), Loi de Finances rectificative. Exercice 2017-18, Le Moniteur Spécial n°14, Puerto Príncipe, 10 de septiembre.
- _____ (2017), Loi remplaçant le décret du 16 Février 2005 sur le processus d'élaboration et d'exécution des Lois de Finances, Le Moniteur Spécial n°5, Puerto Príncipe, 1ro de febrero.
- _____ (2016), Budget général de la République d'Haïti pour l'exercice fiscal 2016-17, Le Moniteur Spécial n°12, Puerto Príncipe, 3 de octubre.

²¹ De acuerdo con los estándares internacionales relacionados con la transparencia fiscal y el control del gasto público, todos los ingresos que financian el presupuesto público deberían ser administrados por el Estado con los mismos procedimientos. Ello es particularmente importante para realizar el seguimiento del gasto público total y asegurar su coherencia respecto de los objetivos de políticas públicas.

Anexo 2

Manual de indicadores de desempeño

Introducción

El presente anexo se posiciona como un manual práctico, útil y amigable, que profundiza los aspectos metodológicos y pedagógicos con la finalidad de generar un aprendizaje en la construcción de indicadores de desempeño que, a su vez, se usan como un instrumento de la gestión a lo largo de todo el ciclo presupuestario.

Este manual está diseñado para colaborar con quienes trabajan en la gestión pública, en los diferentes niveles de la administración del Estado. Asimismo, busca compartir una comprensión y un vocabulario común relacionado con los conceptos básicos de los indicadores que se usan en el sector público. Adicionalmente, está concebido como una herramienta de apoyo al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Haití y, en especial, a la Dirección General de Presupuesto (DGB).

El contenido de este manual ha sido elaborado teniendo en cuenta la experiencia de los autores en el sector público, de la propia CEPAL en colaboraciones técnicas que realiza en esta área y de bibliografía recopilada sobre otros manuales relacionados con la construcción de indicadores.

Para el apropiado uso de este manual, es importante señalar que una de las claves del proceso de aprendizaje es la iteración, es decir, volver una y otra vez sobre los pasos que se sugieren para lograr dicha formulación.

Además de esta introducción, este manual presenta las siguientes secciones. En la sección A se señalan algunos elementos preliminares para el trabajo de formulación de indicadores, partiendo por una reseña de las áreas de desempeño factibles de medir a través de indicadores, como los ámbitos de control (proceso, producto, resultado) y las dimensiones del desempeño (eficiencia, calidad, eficacia). También se hace un énfasis especial en un área específica de la medición del desempeño, como es el desempeño presupuestario o financiero, debido a la relevancia que puede tener este tipo de indicadores para el trabajo de la DGB del MEF en Haití. Finalmente, se revisan dos aspectos institucionales importantes a considerar en la formulación de indicadores, como es: i) la responsabilidad (quién es monitoreado, quién mide y quién es el usuario o destinatario de los indicadores), y ii) la disponibilidad de información.

En la sección B, se realiza una propuesta metodológica respecto de la secuencia de etapas más adecuada para la formulación de los indicadores de desempeño. Para entender cómo se estructura esta sección, debe tenerse en cuenta que todos los elementos que conforman un indicador están relacionados entre sí. Como se verá en esta sección, el nombre está relacionado con la fórmula, el objetivo a medir está relacionado con el nombre, pero también con el numerador de la fórmula, las variables de la fórmula están relacionadas con el tipo de fórmula o algoritmo de cálculo, y el algoritmo a su vez es parte del nombre.

El marco teórico de este manual también está considerado en el capítulo II del presente documento, que incluye el uso de los indicadores de desempeño en el ciclo presupuestario y en el sistema de evaluación y control de gestión presupuestario.

A. Elementos a considerar en la formulación de indicadores

1. Establecer las áreas del desempeño a medir

Tal como se mencionó en el Capítulo II, el desempeño de un programa presupuestario, o más genéricamente, de una institución pública, es multidimensional, debido a que podemos tener un desempeño malo, regular o bueno²² en cada etapa o ámbito del proceso productivo (insumos, procesos, productos, resultados), en lograr relaciones sinérgicas entre estas etapas o en alcanzar ciertos atributos o estándares técnicos deseables (eficiencia, calidad de servicio, eficacia), conocidas como dimensiones de desempeño en la metodología de formulación de indicadores.

Una mirada integral del desempeño se logra a través de establecer indicadores en todas las dimensiones y ámbitos que sean relevantes para la institución o programa. A continuación, se presentan las definiciones de cada tipo de indicador y algunos ejemplos:

Indicadores de proceso. Son indicadores que apuntan a medir el desempeño en procesos claves para el funcionamiento del programa. Un proceso puede ser identificado como una actividad o un grupo de actividades que de no realizarse apropiadamente genera problemas en la provisión de los bienes y servicios (retrasos, mala calidad, altos costos, insatisfacción de los usuarios). Por ejemplo, selección y contratación de consultores o proveedores, acreditación de ejecutores intermediarios, contratación de personal, coordinación con otras instituciones, supervisión, control de calidad, entre otros, son ejemplos de procesos que pueden ser relevantes para algunos programas.

Una manera práctica de identificar si se está en el ámbito de los procesos, es preguntarse a quién está dirigido el producto final de las acciones. Si el destinatario final es un actor interno del programa (monitores, consultores, personal de línea), entonces se está en el ámbito de los procesos, si el destinatario es un beneficiario, entonces se ha pasado al ámbito siguiente, el ámbito de los productos.

Indicadores de productos. Son indicadores que permiten medir aspectos relacionados con la cantidad y la calidad de los bienes y servicios que el programa entrega a sus beneficiarios. Las variables relevantes en este tipo de indicadores se relacionan con los niveles de producción: familias subsidiadas, atenciones médicas, textos escolares entregados, trabajadores capacitados, entre otros. Los indicadores de producto en general se relacionan con metas de cobertura, porcentaje de satisfacción de la demanda, porcentaje focalización exitosa, población atendida respecto a la programada, entre otros ejemplos.

Indicadores de resultado intermedio. Los resultados intermedios se refieren a cambios en el comportamiento, capacidades, competencias o actitudes de los beneficiarios, que ocurren como consecuencia de su participación en el programa; es decir, que ocurren una vez que los beneficiarios han recibido los bienes y servicios que entrega el programa. Los indicadores más básicos de este tipo se relacionan con la utilización de los bienes o servicios por parte de los beneficiarios. Por ejemplo: porcentaje de agricultores que utilizan obras de riego un año después de que fueron entregadas las obras, porcentaje de profesores que utilizan los textos escolares para impartir sus clases. Siendo más exigentes con la medición de los resultados intermedios, podemos encontrar indicadores que apuntan a medir cambios más de fondo en el comportamiento de los

²² Esta categorización del desempeño en los niveles malo, regular o bueno, sólo tiene fines didácticos e ilustrativos. No tiene implicancias metodológicas.

beneficiarios. Por ejemplo: porcentaje de niños beneficiarios del programa que realizan aseo bucal al menos dos veces al día, porcentaje de agricultores que implementan medidas de conservación de suelos, porcentaje de microempresarios que introducen innovación en sus procesos productivos.

Indicadores de resultado final. Los indicadores de resultado final o de impacto, son aquellos orientados a medir efectos o cambios significativos y perdurables en el tiempo en la población beneficiaria; es decir, efectos que van más allá de los cambios de conducta (resultados intermedios) y que más bien son propiciados o facilitados por éstos. Por ejemplo, para un programa de capacitación de jóvenes con problemas de empleabilidad se espera que los jóvenes adquieran nuevos conocimientos y competencias laborales (resultados intermedios), de forma que una vez que egresen de los cursos tengan mayores posibilidades de conseguir empleo, y que cuando lo consigan incrementen su salario esperado (resultado final o impacto).

Una característica esencial de los resultados finales es que se expresan en el mediano y largo plazo. En general se materializan una vez que los beneficiarios han egresado del programa o incluso varios años después. Un programa que financia la formación de capital humano avanzado, becas de doctorado en el extranjero, por ejemplo, debe esperar un mínimo de dos años después que el becado regresa al país, para que comience a percibirse el impacto deseado sobre la investigación o la producción académica.

La vinculación entre resultados y tiempo, como la descrita anteriormente, es propia de cada una de las etapas del proceso productivo y se relaciona fuertemente con la frecuencia de medición de los indicadores asociados a esas etapas (véase la sección B.6). Cuando un programa nuevo comienza a implementarse, es necesario medir el desempeño en los procesos clave y en la generación y provisión de los bienes y servicios (indicadores de proceso e indicadores de producto); más adelante, cuando comienzan a egresar los primeros grupos de beneficiarios o cuando transcurra el tiempo suficiente para que se manifiesten los primeros efectos o resultados en esos grupos de beneficiarios, será necesario medir indicadores de resultado intermedio y/o indicadores de resultado final (véase el cuadro A20).

Indicadores de eficiencia: Antes de explicar el concepto de eficiencia, debemos referirnos a los insumos. Los insumos, en el marco de la producción de bienes y servicios, son todos los recursos de entrada al proceso cuyo flujo de salida es el producto o servicio entregado (horas trabajadas, materiales, subproductos, combustibles, equipamiento, infraestructura, entre otros). Los insumos pierden sus propiedades y características para transformarse y pasar a formar parte del producto final. Lo anterior, distingue a los insumos respecto de los productos, siendo estos últimos un bien o servicio cuyo destino último es ser directamente utilizado sin ser transformado (bien de consumo). Finalmente, los insumos, al tener un valor económico y por ello un precio, tienen una expresión financiera; esto es, los insumos tienen un costo de adquisición y, por lo tanto, están directamente vinculados al uso de recursos financieros (gasto efectivo).

En este contexto, el concepto de eficiencia se refiere a alcanzar un determinado nivel de producción de bienes y/o servicios utilizando la menor cantidad de insumos posible o, lo que es equivalente, obtener el máximo de bienes y/o servicios posibles a partir de un nivel determinado de insumos. En síntesis la eficiencia consiste en lograr una relación óptima entre insumos y productos.

Cuadro A20
Ejemplos de indicadores según ámbitos de desempeño

Tipo de Indicador	Nombre	Fórmula
Resultado final	Tasa de prevalencia de anemia en niños en edad preescolar en el medio rural.	$(\text{N}^\circ \text{ de niños en edad preescolar en el medio rural con anemia año } t / \text{N}^\circ \text{ total de niños en edad preescolar en el medio rural año } t) \times 100.$
	Porcentaje de escuelas primarias evaluadas que se encuentran en el nivel elemental o bueno de las pruebas de evaluación.	$(\text{N}^\circ \text{ de escuelas primarias que están en el nivel elemental o bueno de las pruebas de evaluación año } t / \text{N}^\circ \text{ total de escuelas primarias evaluadas año } t) \times 100.$
Resultado intermedio	Porcentaje de beneficiarios capacitados que aplican conocimientos de contabilidad adquiridos.	$(\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios encuestados capacitados que manifestaron aplicar los conocimientos de contabilidad adquiridos año } t / \text{N}^\circ \text{ de beneficiarios encuestados capacitados en contabilidad año } t) \times 100.$
	Porcentaje de profesores primarios que aplican prácticas pedagógicas mejoradas respecto del total de profesores primarios.	$(\text{N}^\circ \text{ de profesores primarios que aplican prácticas pedagógicas mejoradas año } t / \text{N}^\circ \text{ de profesores primarios año } t) \times 100.$
Producto	Porcentaje de beneficiarios que recibieron capacitación.	$(\text{N}^\circ \text{ de beneficiarios que recibieron capacitación año } t / \text{N}^\circ \text{ total de beneficiarios año } t) \times 100.$
	Porcentaje de proyectos de inversión cofinanciados en relación al total de proyectos postulados.	$(\text{N}^\circ \text{ de proyectos de inversión cofinanciados año } t / \text{N}^\circ \text{ de proyectos de inversión que postularon a cofinanciamiento año } t) \times 100.$
Proceso	Porcentaje de consultores acreditados con respecto al total de solicitudes de acreditación.	$(\text{N}^\circ \text{ de consultores acreditados año } t / \text{N}^\circ \text{ de solicitudes de acreditación de consultores año } t) \times 100.$
	Porcentaje de localidades con información geo-referenciada con respecto a las programadas.	$(\text{N}^\circ \text{ de localidades donde se levantó información geo-referenciada año } t / \text{N}^\circ \text{ de localidades programadas para el levantamiento de información geo-referenciada año } t) \times 100.$

Fuente: CEPAL.

El indicador predilecto de eficiencia es el costo o gasto promedio de producción, ya que permite relacionar fácilmente producción e insumos. Otra forma de aproximarse a la medición de la eficiencia es a través de la productividad media de los insumos de producción; esto es: cuántas unidades del bien o servicio se generan por cada unidad de un insumo determinado. Por ejemplo, número de promedio de consultas médicas por médico, número promedio de visitas de supervisión por supervisor, entre otros.

Indicadores de calidad de servicio. La calidad de servicio se refiere a la capacidad de la institución o programa para responder a las necesidades y expectativas de sus usuarios o beneficiarios; esto es: lograr que se sientan satisfechos con los bienes y servicios recibidos. De lo anterior se deriva, que la satisfacción se logra a partir de ciertos atributos de los bienes y servicios que son valorados por los usuarios (rapidez en la entrega, accesibilidad, continuidad en la entrega del servicio, cortesía, entre otros). Desde el punto de vista de la medición del desempeño, existe una vinculación directa entre productos y satisfacción del usuario.

Una variable clave para medir la calidad de servicio es el grado de satisfacción de los usuarios. Por lo anterior, los indicadores más robustos de calidad de servicio son aquellos que apuntan a

captar directamente la percepción o grado de satisfacción de los usuarios con los servicios recibidos, a través de encuestas o consultas periódicas. No obstante, existe también la posibilidad de aproximarse al grado de satisfacción a través de mediciones indirectas. Por ejemplo, si sabemos que un atributo del servicio muy valorado por los usuarios es la prontitud en la entrega, puede establecerse un indicador de tiempo promedio en la entrega del servicio y, a través de él, tener una medición indirecta del grado de satisfacción de los usuarios. Otras relaciones que apuntan a medir la satisfacción de manera indirecta son, el porcentaje de reclamos con respecto al total de casos atendidos o el porcentaje de beneficiarios no atendidos o en lista de espera, entre otros posibles. Lo importante, identificar correctamente los atributos de los bienes o servicios entregados que son más valorados por los usuarios, antes de formular indicadores de satisfacción indirectos.

Indicadores de eficacia. El concepto de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados por un programa o institución. En el caso de los programas presupuestarios, la eficacia se relaciona con el logro de los objetivos asociados a resultados intermedios y finales, más específicamente con el vínculo entre productos y resultados. Es decir, es la estrategia de intervención del programa, la que se expresa principalmente en su oferta de bienes y servicios, la que debe ser eficaz para lograr los resultados planificados. En ese sentido, los indicadores de eficacia suelen ser muy similares a los indicadores de resultado intermedio o final presentados anteriormente.

El cuadro A21 presenta algunos ejemplos de indicadores según las dimensiones del desempeño descritas.

Cuadro A21
Ejemplos de indicadores según dimensiones del desempeño

Tipo de indicador	Nombre	Fórmula
Eficacia	Porcentaje de profesores asesorados que mejoran sus prácticas educativas, con respecto al total de profesores asesorados.	$(\text{N}^\circ \text{ de profesores asesorados que mejoran sus prácticas educativas año } t / \text{N}^\circ \text{ total de profesores asesorados año } t) \times 100.$
	Porcentaje de personas que aprueban el examen, con respecto al total de personas que realizan el examen.	$(\text{N}^\circ \text{ de personas que aprueban examen año } t / \text{N}^\circ \text{ total de personas que realizan examen año } t) \times 100.$
Calidad de servicio	Porcentaje de usuarios que manifiestan estar satisfechos con la atención recibida.	$(\text{N}^\circ \text{ de usuarios encuestados que manifiestan estar satisfechos con la atención recibida año } t / \text{N}^\circ \text{ total de usuarios encuestados año } t) \times 100.$
	Porcentaje de pasaportes entregados en 15 días hábiles o menos, respecto del total de pasaportes solicitados.	$(\text{N}^\circ \text{ de pasaportes entregados en 15 días hábiles o menos en el año } t / \text{N}^\circ \text{ total de pasaportes solicitados en el año } t) \times 100.$
Eficiencia	Gasto promedio por beneficiarios capacitado.	$\text{Gasto efectivo en capacitación año } t / \text{N}^\circ \text{ de beneficiarios capacitados año } t.$
	Gasto promedio por hora de asistencia técnica.	$\text{Gasto total de servicios de asistencia técnica año } t / \text{Número de horas de asistencia técnica entregadas año } t.$

Fuente: CEPAL.

2. Indicadores de desempeño presupuestario

El desempeño presupuestario dice relación con la forma cómo una institución o programa organiza y gestiona sus recursos financieros para lograr una relación adecuada entre los costos e insumos.

Lo anterior, no significa necesariamente minimizar el costo de los insumos (esto último es propio del concepto de eficiencia), sino más bien obtener y administrar adecuadamente los recursos, evitando desperdicios, mermas, recursos sin utilizar y gastos excesivos. El cuidado del patrimonio institucional, el apalancamiento de recursos (recursos de beneficiarios que complementan a los institucionales), la generación de ingresos, una adecuada proyección y programación de los recursos a utilizar, así como una adecuada ejecución de lo programado, son también parte de esta dimensión del desempeño.

Por otra parte, en programas en los que los aspectos financieros son más relevantes; por ejemplo, aquellos programas que otorgan créditos o venden servicios; temas como la capacidad de cobro, la recuperación de créditos y el costo de uso de los fondos, pasan a ser relevantes para la construcción y medición de indicadores de desempeño presupuestario.

A continuación, se presentan algunos ejemplos de este tipo de indicadores (véase el cuadro A22).

Cuadro A22
Indicadores de desempeño presupuestario

Nombre	Fórmula
Porcentaje de ejecución del gasto con respecto al presupuesto inicial.	$(\text{Monto gasto total efectivo año } t / \text{Monto presupuesto inicial año } t) \times 100.$
Porcentaje del gasto del programa financiado con ingresos propios.	$(\text{Monto ingresos propios año } t / \text{Monto total gasto efectivo el programa año } t) \times 100.$
Porcentaje de recuperación de créditos de corto plazo.	$(\text{Monto recuperado de créditos de corto plazo en el año } t / \text{Monto total créditos de corto plazo otorgados en el año } t-1) \times 100.$
Porcentaje del gasto ejecutado durante el cuarto trimestre de cada año.	$(\text{Monto gasto total efectivo cuarto trimestre del año } t / \text{Monto gasto total efectivo año } t) \times 100.$
Porcentaje de cobranza con respecto al monto total facturado.	$(\text{Monto efectivamente cobrado año } t / \text{Monto total facturado año } t) \times 100.$
Porcentaje del gasto en personal con respecto al gasto total.	$(\text{Monto gasto en personal año } t / \text{Monto gasto total efectivo año } t) \times 100.$

Fuente: CEPAL.

3. Responsabilidades institucionales

Según el mandante o usuario principal de los indicadores de desempeño estos pueden desagregarse en:

- **Usuarios externos.** Entidades centrales del gobierno, Ministerios de Hacienda o Finanzas, Ministerios de Planificación, organismos internacionales, entre otros, que solicitan información desempeño de los programas e instituciones públicas, con fines evaluativos, de formulación de políticas o de difusión o transparencia de la gestión pública.
- **Usuarios internos.** Directivos y mandos medios de instituciones y programas públicos, que utilizan la información entregada por los indicadores de desempeño, junto con otras categorías de información, para tomar decisiones, en especial, en el ciclo presupuestario.

Los beneficios de la información proporcionada por los indicadores de desempeño son múltiples:

- Apoyan el proceso de gestión del ciclo presupuestario. Sienta las bases para una asignación más eficiente de los recursos públicos, permite una presentación con

transparencia del presupuesto y apoya el seguimiento y control de la ejecución presupuestaria.

- Apoya el proceso de planificación (definición de objetivos y metas) y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
- Establece mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos y sienta las bases para un mayor compromiso con los resultados por parte de los directivos y los niveles medios de la dirección.
- Posibilita la detección de procesos o áreas de la institución en las que existen problemas de gestión tales como: uso ineficiente de los recursos, demoras excesivas en la entrega de los productos, asignación del personal a las diferentes tareas, entre otros.
- Posibilita a partir del análisis de la información entre el desempeño efectuado y el programado, realizar ajustes en los procesos internos y readecuar cursos de acción eliminando inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios (eliminar tareas innecesarias o repetitivas, reducir tramites excesivos, o definir los antecedentes para reformulaciones organizacionales). Apoya la introducción de sistemas de reconocimientos al buen desempeño, tanto institucionales como grupales e individuales.
- Son parte del sistema de evaluación y control de gestión presupuestaria.

4. Disponibilidad de información

Una vez identificadas las áreas del desempeño que deben medirse y, por tanto, para las que deben elaborarse indicadores, es necesario identificar los requerimientos relacionados con la obtención de la información necesaria para efectuar las mediciones. Estos requerimientos se denominan medios de verificación (fuentes de información) y corresponden a:

- Sistemas de información.** Lo que implica utilizar la información disponible, perfeccionar los procedimientos de recolección de información existentes o diseñar nuevos procedimientos de recolección de información. Considerando también los medios de respaldo y procesamiento de dicha información y la interacción o interfaz con los usuarios.
- Instrumentos de medición de resultados finales.** Por ejemplo, en el caso de educación se requiere diseñar o rediseñar instrumentos de medición de calidad de la educación, mientras que el caso de programas de fomento deportivo se requiere el diseño de instrumentos que midan la existencia de destrezas y habilidades deportivas.
- Estudios.** Efectuar estudios de tipo cuantitativo y/o cualitativo, los que a su vez podrían ser a partir de muestras, del universo de beneficiarios, o eventualmente evaluaciones de aspectos específicos del programa.

La fuente de información señalada en i) es pertinente cuando los datos requeridos para las mediciones constituyen información que, razonablemente, debería formar parte de los procesos regulares de gestión de los programas o instituciones y, por tanto, obtenerse a través de instrumentos de recolección estrechamente vinculados a las actividades del programa: estadísticas del programa, formularios de postulación, encuestas a los beneficiarios, pautas de observación, entre otros. Las fuentes de información son identificables, aunque la información propiamente tal no esté disponible, lo que implica que sí la información es necesaria para calcular el valor de los

indicadores relevantes para el programa, los procedimientos para recopilar dicha información deben ser diseñados o rediseñados con el objetivo de obtenerla.

Por otra parte, las fuentes de información señaladas en los puntos ii) y iii) se utilizan cuando el ámbito de la medición es más complejo, requiriéndose por lo tanto de procesos también complejos y costosos de recolección de datos, a través de estudios o evaluaciones y aplicando metodologías específicas. Si este es el caso, las mediciones no podrán obtenerse a través de los procesos regulares de obtención de información del programa, afectando también la periodicidad de medición de los indicadores. Así, es altamente recomendable identificar el o los momentos más oportunos para efectuar las mediciones, atendiendo a lo señalado más adelante en la sección frecuencia de medición.

Teniendo en consideración los elementos anteriores, la elaboración de indicadores debería permitir disponer de indicadores factibles de medir, en momentos adecuados al desarrollo del programa y con una periodicidad que equilibre las necesidades de información con los recursos técnicos y financieros disponibles.

Finalmente, en situaciones excepcionales, puede ocurrir que no exista una metodología que mida razonablemente los efectos o resultados de un programa, o bien de existir esta sea muy costosa. En estos casos, una comparación simple de costos y beneficios puede conducir a la conclusión de que no es conveniente medir un determinado indicador.

Ejemplos de Medios de Verificación son los siguientes:

- Estadísticas existentes o preparadas específicamente para el cálculo de los indicadores del programa. Fuentes posibles de estadísticas son los institutos nacionales de estadística, los distintos Ministerios, así como los distintos servicios públicos, ciertos organismos internacionales (CEPAL, FAO, OIT, FMI, entre otros).
- Estudios nacionales como el Censo General de Población y Vivienda.
- Estudios y estadísticas oficiales de los Ministerios: como por ejemplo, la matrícula por nivel educacional o los indicadores de morbilidad.
- Planillas y formatos de supervisión, informes de seguimiento, salidas de los sistemas de control de gestión, cuando estos existen, y material publicado por el Programa, tales como memorias, balances de gestión, son frecuentemente utilizados como medios de verificación.
- Bases de datos que maneja el programa. Las bases de datos de beneficiarios, por ejemplo, son fuentes muy útiles para calcular indicadores de cobertura y focalización.
- Material publicado que contenga información útil sobre el desempeño del programa. Puede tratarse por ejemplo de estudios y evaluaciones anteriores, tesis universitarias y normas o estándares nacionales o internacionales (especialmente para definir las metas).
- Inspección visual por parte de especialistas. Para verificar la calidad técnica de los componentes del programa, puede recurrirse a la visita de un experto en el tipo de bienes o servicios que el programa genera.
- El resultado de encuestas es un medio de verificación de uso frecuente. Estas pueden haberse realizado con otro fin o ser ejecutadas específicamente como una actividad del

programa. Son especialmente utilizadas en el caso de indicadores cuyo objetivo sea medir el nivel de satisfacción de los usuarios de los bienes o servicios del programa.

- Los informes de auditoría y registros contables del programa son medios de verificación que ayudan al cálculo de indicadores de costos y de eficiencia.

B. Construcción de indicadores de desempeño

Es importante señalar que para construir indicadores no existe una metodología única o aceptada universalmente. Sin embargo, resulta ampliamente recomendable considerar un conjunto de pasos y requerimientos con el fin de asegurar la coherencia y pertinencia de los indicadores que finalmente se identifiquen.

Un antecedente fundamental para la identificación de los indicadores es revisar con profundidad la misión institucional, los objetivos estratégicos subyacentes en cada programa presupuestario, los objetivos operaciones al interior de cada programa presupuestario y las actividades asociadas a estos. A partir de esta tarea es posible construir indicadores pertinentes y coherentes con las definiciones institucionales.

En este contexto de definiciones institucionales, es necesario adicionalmente, establecer las áreas de desempeño relevantes a medir. Debe tenerse en cuenta que las áreas de desempeño a medir (eficacia, eficiencia, calidad) surgen del análisis de las variables críticas del proceso de producción (insumos, procesos, productos, resultados) y que inciden de manera central en la generación de los resultados esperados. Los indicadores son los elementos fundamentales para la toma de decisiones directivas y para establecer el comportamiento de las variables claves y estratégicas de la organización²³.

1. Fórmula de cálculo

Un indicador es una fórmula que relaciona dos o más variables en función de medir el logro de los distintos niveles de objetivo de un programa²⁴. Por tanto, la fórmula, entendida como la expresión algebraica que permite calcular los valores efectivos del indicador en cada momento del tiempo, corresponde, junto con el nombre o enunciado, a uno de los elementos fundamentales de un indicador de desempeño.

Se verá más adelante en esta sección que las variables contenidas en el indicador se vinculan con el resultado que se quiere medir y con la base o referente que se utilizará para comparar ese resultado. Esta última condición determina que toda fórmula de cálculo tenga dos elementos, los que se expresan matemáticamente en un numerador y un denominador.

El primer paso lógico en la construcción de un indicador consiste en definir claramente que es lo que se quiere medir, lo que por definición se relaciona estrechamente con los objetivos y prioridades de la institución o programa, para luego buscar la forma más adecuada de medirlo: Es decir, la fórmula o método de cálculo que mejor se ajusta a lo que debe medirse. A continuación, se presentan algunos ejemplos (véase el cuadro A23).

²³ Para profundizar en este tema ver Armijo (2011).

²⁴ Esta es la definición que se usa en la metodología de marco lógico utilizada por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) de Chile.

Cuadro A23
Ejemplos de fórmulas de cálculo

¿Qué se quiere medir?	Fórmula de cálculo
1. Tasa de desempleo.	(Número de personas mayores de 15 años encuestados que buscan empleo en el trimestre t/ Número de personas mayores de 15 años activas encuestadas en el trimestre t) * 100.
2. Incidencia de desnutrición infantil en población rural.	(Número de niños menores de 6 años de zonas rurales que presentan desnutrición en el año t/ Total de niños menores de 6 años de zonas rurales en el año t) * 10.000.
3. Porcentaje de beneficiarios que se declaran satisfechos con la asistencia técnica recibida.	(Número de beneficiarios encuestados que califican como Buena o Muy Buena la asistencia técnica recibida en el semestre t / Total de beneficiarios encuestados en el semestre t) * 100.
4. Promedio de fiscalizaciones por fiscalizador.	Número de visitas de fiscalización a establecimiento educacionales realizadas en el año t/ Número total de fiscalizadores en el año t.

Fuente: CEPAL.

Recomendaciones:

- La fórmula de cálculo debe ser simple, ya que una característica muy relevante de los indicadores es que estos sean de fácil interpretación y accesibles. La fórmula de cálculo debe ser factible de interpretar por profesionales de cualquier área o técnicos con un nivel intermedio de formación, no necesariamente con conocimientos de matemáticas o estadísticas.
- La simplicidad se logra cuando se establece como condición que una fórmula se compone de 2 variables, utilizando fórmulas con más de dos variables sólo en casos excepcionales y muy justificados (se analizará más extensamente este punto cuando se presente el algoritmo).
- Describir claramente las características de cada variable (numerador y denominador) y de ser necesario, expresar a través de subíndices el periodo o frecuencia de medición (año, mes, semestre, entre otros). Tal como se observa en los ejemplos del cuadro A23, el subíndice t (por tiempo) es el más utilizado, pero puede usarse cualquier letra para señalar la frecuencia de medición.
- La precisión es muy importante en la fórmula de cálculo, quedando expresada en la expresión algebraica que se utilice. Por lo anterior, a veces es necesario agregar notas explicativas para que el usuario entienda claramente que es lo que mide el indicador. Por ejemplo, en el indicador de desnutrición infantil que se presenta en el cuadro A23 puede ser relevante señalar que la desnutrición se establece sobre la base del índice Talla/Edad y explicar brevemente en qué consiste dicho índice. Del mismo modo, en el indicador de satisfacción de los beneficiarios, variable que se mide a través de una encuesta, puede ser necesario adjuntar una ficha técnica, señalando tamaño de la muestra, sistema de muestreo, error muestral y fecha de realización de la encuesta.

2. Variable del indicador

En el marco de la formulación de indicadores de desempeño, recurriremos a la definición estadística de una variable. Una variable es una característica que puede fluctuar y cuya variación es susceptible de adoptar diferentes valores, los que pueden medirse u observarse²⁵.

Desde el punto de vista de su medición existen cuatro tipos de variables: i) cualitativa ordinal, ii) cualitativa nominal, iii) cuantitativa continua, y iv) cuantitativa discreta, las que describen a continuación.

- **Variables cualitativas:** como su nombre lo indica, son aquellas variables que expresan distintas cualidades o características. Cada característica que se presenta se denomina atributo o categoría, y la medición consiste en una clasificación de dichos atributos. Las variables cualitativas pueden ser dicotómicas cuando sólo pueden tomar dos valores posibles (por ejemplo, activo o inactivo) o ser politómicas cuando pueden adquirir tres o más valores (blanco, azul, verde, entre otros colores).

Entre estas últimas podemos distinguir:

- **Variables cualitativas ordinales** (o variables cuasi cuantitativas): Aquellas que toman valores ordenados, siguiendo una escala establecida que expresa magnitud o intensidad, por ejemplo: Muy Malo, Malo, Regular, Bueno, Muy Bueno.
- **Variables cualitativas nominales:** Aquellas que no pueden ser sometidas a un criterio de orden, porque los distintos atributos no tienen una magnitud específica que permita ordenarlos: Por ejemplo: colores, marcas de autos, tipos de sangre.
- **Variables cuantitativas:** En términos simples, son aquellas variables que toman como argumento cantidades numéricas. Las variables cuantitativas pueden ser:
 - **Variables cuantitativas discretas:** Aquellas que presentan separaciones o interrupciones en la escala de valores que pueden tomar. Estas separaciones o interrupciones indican la ausencia de valores entre los distintos valores específicos que la variable pueda asumir; por ejemplo: el número de hijos (1, 2, 3, 4, 5).
 - **Variables cuantitativas continuas:** Aquellas que pueden adquirir cualquier valor dentro de un intervalo de valores determinado. Por ejemplo, la masa (2,3 kg, 2,4 kg, 2,5 kg) o la altura (1,64 m, 1,65 m, 1,66 m). En los dos ejemplos anteriores, es posible que exista uno o más valores entre dos valores de la variable. Entre 2,3 y 2,4 kg., es posible encontrar valores como 2,32 o 2,33 kg. Entre 1,64 y 1,65 metros, puede encontrarse un valor como 1,645 metros.

En general, los indicadores de desempeño utilizan en sus fórmulas de cálculo variables cuantitativas, sean estas discretas o continuas, pero también es frecuente el uso de variables cualitativas ordinales, especialmente en indicadores de calidad de servicio.

A continuación, se presentan algunos ejemplos de variables (véase el cuadro A24).

²⁵ Por oposición a variables está el concepto de constante, que es una característica que no fluctúa y cuyo valor es conocido.

Cuadro A24
Ejemplos de variables según tipo

Variable del indicador	Tipo de variable
Gasto corriente efectivo año t.	Variable cuantitativa continua.
Número de profesores asesorados en mejorar sus prácticas educativas año t.	Variable cuantitativa discreta.
Número de beneficiarios encuestados con percepción "Buena" o "Muy Buena" sobre los cursos de capacitación año t.	Variable cualitativa ordinal o cuasicuantitativa.
Número de subsidios de vivienda entregados.	Variable cuantitativa discreta.
Número de convenios de desempeño firmados año t.	Variable cuantitativa discreta.
Número de escuelas primarias que están en el nivel elemental o bueno de las pruebas de evaluación año t.	Variable cualitativa ordinal o cuasicuantitativa.
Número de proyectos de inversión cofinanciados año t.	Variable cuantitativa discreta.

Fuente: CEPAL.

3. Planteamiento de la fórmula de cálculo-variable de resultado y numerador

En términos generales, el numerador de la fórmula de cálculo se encuentra directamente relacionado con el objetivo que se quiere alcanzar y cuyo logro es medido por el indicador de desempeño.

En las distintas metodologías de formulación de indicadores la relación entre objetivos e indicadores se sistematiza a través de identificar en los objetivos los factores críticos o variables de resultado (reciben ambas denominaciones), entendidos como aquellos factores o variables que permiten cuantificar el nivel de logro o el nivel de avance en el logro de los objetivos.

La lógica que propone esta sistematización consiste en revisar cuidadosamente la frase o enunciado de cada objetivo que requiere medirse, para identificar en ese enunciado los factores que determinan el logro de dicho objetivo. Si el objetivo está bien planteado, en el sentido de que su enunciado es preciso y, por tanto, permitirá identificar claramente uno o más factores críticos. A continuación, se presentan algunos ejemplos (véase el cuadro A25).

Los ejemplos anteriores parten de objetivos bien definidos, en los que el enunciado es claro y preciso y, además, contiene sólo un factor crítico. Lo anterior no ocurre siempre y muchas veces debemos afrontar el desafío de formular indicadores para medir el grado de avance de objetivos que no son tan claros; por ejemplo, porque en ellos no hacen referencia o no es posible identificar una variable cuantitativa que permita la medición, o porque en su enunciado se mencionan más de una variable posible de medir o factor crítico. Este último caso, a pesar de su complejidad, es relativamente más fácil de abordar ya que si un objetivo contiene más de una variable medible o factor crítico, lo que debe hacerse es formular más de un indicador para medir el avance de dicho objetivo. Aunque esta no es una situación ideal, es una salida viable cuando no es posible reformular los objetivos de un programa presupuestario. A continuación, se presenta un ejemplo (véase el cuadro A26).

Cuadro A25
Relación entre objetivos, factores críticos y numerador del indicador

Objetivo	Factor crítico (variable de resultado)	Numerador del indicador
Carreras docentes atraen a postulantes de mejor rendimiento académico.	Postulantes de mejor rendimiento académico.	N° de postulantes a carreras docentes con alto puntaje en la prueba de selección en el año t.
Disminuir el tiempo de espera para atención odontológica.	Tiempo de espera para atención odontológica.	N° de días de espera para atención odontológica en el año t.
Incrementar los recursos para investigación provenientes de fondos concursables públicos.	Recursos para investigación provenientes de fondos concursables públicos.	Miles de gurdas para investigación provenientes de fondos concursables públicos en el año t.
Incorporar profesionales médicos especialistas en el sistema público de salud.	Profesionales médicos especialistas en el sistema público de salud.	N° de profesionales médicos especialistas contratados en el sistema público de salud en el año t.
Mejorar la calidad de la asesoría técnica brindada a los agricultores.	Calidad de la asesoría técnica.	N° de agricultores que califican como "Buena" o "Muy Buena" la asesoría técnica recibida en el año t.
Aumentar la oferta de puestos de trabajo para personas con discapacidad.	Puestos de trabajo para personas con discapacidad.	N° de puestos de trabajo para personas con discapacidad obtenidos el año t.
Realizar cursos de capacitación en gestión de negocios a microempresarios.	Cursos de capacitación en gestión de negocios.	N° de cursos de capacitación en gestión de negocios realizados el año t.
Beneficiarios egresados concretan microemprendimientos independientes.	Microemprendimientos independientes.	N° de microemprendimientos independientes concretados en el año t por las personas egresadas del programa en el año t-1.

Fuente: CEPAL.

Cuadro A26
Ejemplo de objetivo con múltiples variables de resultado o factores críticos

Objetivo	Factor crítico (variable de resultado)	Numerador del indicador
Aumentar y racionalizar los recursos económicos, con el fin de mejorar la oferta de servicios, dentro del marco de la reforma del sector (Plan Estratégico para la Reforma del Sector de la Salud, Haití 2004).	Aumentar los recursos económicos.	Miles de gurdas de incremento en el monto de recursos económicos en el año t, respecto del año t-1.
	Racionalizar los recursos económicos.	Miles de gurdas asignadas a los ejes prioritarios establecidos en la reforma del sector salud en el año t.
	Mejorar la oferta de servicios de salud.	N° de total horas médicas contratadas en el sistema público de salud el año t.

Fuente: CEPAL.

En el ejemplo anterior, el anunciado del objetivo contiene tres factores críticos o variables posibles de medir: i) el aumento de los recursos económicos, ii) la racionalización de los recursos económicos y iii) el mejoramiento de la oferta de servicios de salud. Además, este objetivo está redactado con cierta ambigüedad, ya que, por ejemplo, no se explica claramente que se entiende por racionalizar el uso de los recursos y por mejorar la oferta de servicios. En consecuencia, para formular los indicadores es necesario recurrir a otras fuentes de información (revisar el Plan Estratégico para la Reforma del Sector de la Salud, por ejemplo), y construir con esa información adicional una métrica pertinente y consistente con el objetivo de política enunciado. De esta forma, asumiendo que racionalizar significa asignar los recursos a los ejes prioritarios de la reforma y que mejorar la oferta significa poner a disposición de la población una mayor cantidad de horas médicas, es posible avanzar en la formulación de indicadores.

Un camino alternativo es tomar los objetivos generales de la política pública, como el presentado en el ejemplo, y traducirlos en un conjunto de objetivos específicos, cada uno con un resultado claramente visible y medible, pero muchas veces esto no está al alcance de los niveles técnicos encargados de poner de implementar las políticas y de medir y evaluar su grado de avance.

4. Planteamiento de la fórmula de cálculo-base de comparación y denominador

Todo proceso de evaluación es finalmente una comparación. Una comparación entre lo planificado y lo logrado; entre lo que debía ocurrir y lo que efectivamente ocurrió. En el caso del proceso de control de gestión, esta comparación es facilitada mediante el uso de indicadores de desempeño; por lo que en la mayoría de los casos un indicador necesita, implícita o explícitamente, una base de comparación. En su expresión matemática, la base de comparación representa el denominador del indicador de desempeño.

El control de gestión implica calcular el resultado de los indicadores para un período determinado de tiempo y luego compararlos con alguna base o punto de referencia, que permita emitir un juicio, sobre un referente cierto, respecto del nivel de logro de los objetivos.

La base de comparación puede ser interna o externa al programa o centro responsable del objetivo. Las bases de comparación interna son dos regularmente: i) la línea de base, y ii) la meta establecida. El ejemplo más típico de base de comparación interna es cuando analizamos el resultado del indicador en función de la propia meta establecida. Por ejemplo, para la meta de reducir en 2 puntos porcentuales la tasa de analfabetismo de adultos indígenas en el bienio 2006-2007, si el resultado del indicador para esos años nos arroja una reducción de 2,2 puntos porcentuales, podemos decir que nuestro desempeño ha sido sobresaliente; sin embargo, si resulta una reducción de 1,3 puntos porcentuales, podemos decir que hemos tenido un mal desempeño.

Por otra parte, para ciertos indicadores es posible establecer una base de comparación externa. Ejemplo, para el promedio a nivel nacional o regional de una variable determinada (empleo, nivel de ingresos, años de escolaridad, prevalencia de enfermedades), un estándar establecido por un organismo nacional o internacional, una norma o estándar de calidad, como la norma ISO, entre otros.

Siguiendo con nuestro ejemplo de la tasa de analfabetismo de la población indígena, podemos establecer como criterio para evaluar si nuestro desempeño es adecuado o no, la cercanía con la tasa de analfabetismo de la población no indígena o compararnos con el promedio nacional.

En el primer caso nuestra base comparación es una tasa de 6,4%, en tanto que en el segundo utilizaremos como punto de referencia un 8,5%²⁶.

En síntesis, los indicadores de desempeño requieren necesariamente una base comparación, puesto que ese elemento es el que permite, a través de la comparación, evaluar el desempeño y generar información útil para la toma de decisiones (véase el cuadro A27).

Cuadro A27
Base de comparación e indicadores de desempeño

Objetivo	Variable de resultado	Base de Comparación)	Fórmula del indicador
Incrementar el nivel de ventas de las microempresas beneficiarias.	Nivel de ventas promedio de las microempresas atendidas (Programa de acceso al crédito).	Ventas promedio de las microempresas antes de ser atendidas por el programa.	Gurdas de ventas promedio de las microempresas atendidas año t/ Gurdas de ventas promedio de las microempresas atendidas en el año t-1.
Reducir la brecha de escolaridad de la población atendida respecto del promedio nacional.	Años de escolaridad promedio de la población atendida (Programa de Educación para Adultos).	Años de escolaridad promedio de la población a nivel nacional.	Años de escolaridad promedio de la población atendida año t/ Años de escolaridad promedio de la población a nivel nacional año t.
Reducir el rezago educativo en personas mayores de 15 años.	Número de personas de 15 años y más con rezago educativo.	Número de personas de 15 años y más con rezago educativo en años anteriores.	$[(N^{\circ} \text{ de personas de 15 años y más con rezago educativo año t} / N^{\circ} \text{ de personas de 15 años y más con rezago educativo año t-1}) - 1] \times 100$.

Fuente: CEPAL.

5. Tipos y ejemplos de bases de comparación

Tal como se mencionó en la sección anterior, existen varias opciones para escoger la base de comparación de un indicador. Respecto del desempeño del histórico (lo logrado en años anteriores); respecto del desempeño futuro (lo planificado o presupuestado); respecto del desempeño de programas similares (benchmarking); respecto de la demanda que enfrenta el programa (cobertura, población objetivo, demanda insatisfecha); respecto de estándares externos preestablecidos (Norma ISO, normas técnicas, estándares establecidos por organismos internacionales, entre otros).

Las metodologías de formulación de indicadores no ofrecen criterios para decidir cuál es la base de comparación más adecuada para un indicador determinado, ya que en general esta decisión tiene que ver con las estrategias, el contexto institucional, los intereses y las restricciones que enfrenta el programa que formula los indicadores. Lo anterior, debido a que la base de comparación que se selecciona para un indicador responde a la pregunta de con qué me voy a

²⁶ Hall y Patrinos (2005).

comparar para discriminar si mi desempeño es bueno, regular o malo; es decir, equivale a establecer explícitamente el nivel de exigencia, o mejor dicho de autoexigencia, para la gestión programática.

A continuación, se presentan algunos ejemplos (véase el cuadro A28).

Cuadro A28
Tipos y ejemplos de bases de comparación

Tipo	Fórmula	Base de comparación
Respecto del desempeño del histórico.	1. $[(N^{\circ} \text{ de subsidios de vivienda entregados en el año } t / N^{\circ} \text{ de subsidios de vivienda entregados en el año } t-1) - 1] \times 100$.	1. Subsidios de vivienda entregados el año anterior.
	2. $[(N^{\circ} \text{ de días cama disponibles en establecimientos de salud pública año } t / N^{\circ} \text{ de días cama disponibles en establecimientos de salud pública año } t-1) - 1] \times 100$.	2. Total de días cama disponibles en establecimientos de salud pública, logrados el año anterior.
Respecto de lo planificado para el año.	3. $(N^{\circ} \text{ de profesores capacitados en el año } t / N^{\circ} \text{ de profesores programados a capacitar en el año } t) \times 100$	3. N° de profesores a capacitar en el año según lo programado (meta).
	4. $(\text{Gasto efectivo en inversión año } t / \text{Presupuesto para inversión año } t) \times 100$.	4. Monto de recursos presupuestados para inversión en el año (meta).
Respecto de la demanda.	5. $(N^{\circ} \text{ de subsidios de vivienda entregados en el año } t / (N^{\circ} \text{ de subsidios de vivienda solicitados el año } t)) \times 100$.	5. Total de subsidios solicitados en el año.
	6. $(N^{\circ} \text{ de personas con acceso a agua potable año } t / N^{\circ} \text{ total población del país año } t) \times 100$.	6. Población total del país en un año determinado.
	7. $(N^{\circ} \text{ de subsidios de vivienda entregados en el año } t / N^{\circ} \text{ total de familias pobres sin vivienda en el año } t) \times 100$.	7. Total de familias pobres sin vivienda en un año determinado.
Respecto de un estándar interno preestablecido.	8. $(N^{\circ} \text{ de pasaportes tramitados en 3 días hábiles o menos desde el momento de la solicitud en año } t / N^{\circ} \text{ total de pasaportes tramitados en el año } t)$.	8. Pasaportes tramitados en el año t.
Respecto de un estándar externo preestablecido.	9. $(N^{\circ} \text{ de alumnos egresados de enseñanza media que obtienen puntaje máximo en prueba internacional en el año } t / N^{\circ} \text{ de alumnos egresados de enseñanza media que rinden la prueba internacional en el año } t) \times 100$.	9. Alumnos egresados de enseñanza media que rinden la Prueba Internacional en el año t.

Fuente: CEPAL.

Resulta interesante analizar los ejemplos 1, 5 y 7 de los indicadores y bases de comparación (véase el cuadro A28). En estos tres ejemplos el numerador o variable de resultado que se utiliza para medir el desempeño del programa es la misma (el número de subsidios de vivienda entregados en el año t); no obstante, la base comparación y por consiguiente el nivel de exigencia que se establece para la gestión del programa es distinto en los tres casos. En el ejemplo 1, la base comparación es la menos exigente, ya que el programa sólo se conforma con superar lo que hizo el año anterior. En el ejemplo 5, en cambio, se va un poco más allá y se establece como exigencia, implícitamente al menos, cubrir todas las solicitudes de subsidios que se realizan en un año (reducir la demanda insatisfecha). Finalmente, el ejemplo 7, la base de comparación escogida impone un desafío de importancia nacional al programa, ya que implícitamente se establece como exigencia cubrir la necesidad de todas las familias pobres que no tienen vivienda (reducir el déficit habitacional); obviamente, este último desafío tiene una implicancia presupuestaria distinta a la que tienen las propuestas menos exigentes

de los ejemplos 1 y 5, ya que probablemente se traduce en la implementación de un programa de mayor envergadura y con un mayor presupuesto. En síntesis, siempre se puede ser un poco más autoexigente con el desempeño, sin embargo, los desafíos que se imponen los programas a través de sus indicadores deben ser consistentes con los recursos disponibles; es decir, deben ser realistas.

6. Frecuencia de medición

Dada la importancia de señalar la frecuencia de medición de las variables en el planteamiento de la fórmula del indicador, conviene profundizar sobre este tema.

La formulación de los indicadores de desempeño debe considerar el momento en que los diferentes resultados deberían ocurrir y, por tanto, ser medidos. De este modo, cada indicador debe tener un año de inicio de su medición y una determinada frecuencia para ésta (medición trimestral, medición semestral, anual, bianual, entre otras).

Aunque en general es intuitivo determinar la frecuencia de medición de un indicador, es conveniente señalar algunos criterios que pueden orientar esta tarea. Retomando lo planteado respecto de los ámbitos de desempeño, relacionados con el ciclo temporal del proceso de producción del programa presupuestario, los distintos tipos de resultado se van presentando en orden cronológico; esto es, el cumplimiento de las actividades ocurre antes que la generación y entrega de los servicios y estos últimos son previos al logro del efecto o resultado deseado sobre la población beneficiaria. Lo anterior representa un buen criterio, tal vez el mejor, para determinar la temporalidad o frecuencia de medición de los indicadores. En el caso de un programa nuevo, deberíamos tener una primera estimación del plazo que tardará la implementación o puesta en marcha del programa (T1); esto es: la contratación del personal, la elaboración de los instrumentos legales y administrativos, la instalación de los sistemas de soporte, entre otros. A continuación, deberíamos tener una estimación del plazo necesario para producir y entregar los servicios del programa, es decir, para observar resultados a nivel de producto (T2), incluyendo aquí el tiempo necesario para la selección de los beneficiarios, para la producción o contratación de los distintos servicios y para la entrega de los mismos. Finalmente, deberíamos tener una buena estimación del tiempo que transcurre entre que los beneficiarios egresan completamente del programa (dejan de recibir los servicios) y se comienzan a manifestar los efectos o cambios que el programa pretende lograr (T3). En el cuadro A29 se muestra un ejemplo de la aplicación de estos criterios.

Cuadro A29
Ejemplo de relación entre indicadores y frecuencia de medición

Nombre del indicador	Ámbito de desempeño	Frecuencia de medición
Porcentaje de consultores acreditados con respecto al total de solicitudes de acreditación.	Proceso	T1
Porcentaje de proyectos de inversión cofinanciados con respecto a los postulados.	Producto	T1 + T2
Porcentaje de personas que acreditaron el examen, con respecto al total de personas que realizaron el examen.	Producto	T1 + T2
Porcentaje de profesores primarios que aplican prácticas mejoradas respecto del total de profesores primarios.	Resultado Intermedio	T1 + T2 + T3
Porcentaje de incremento de los ingresos de los hogares, derivado de los proyectos de microemprendimiento implementados el año anterior.	Resultado Final	T1 + T2 + T3

Fuente: CEPAL.

La estimación de los plazos relevantes para la medición de los indicadores (la frecuencia de medición) debe ser lo más precisa posible, y al igual que en el caso de la fijación de metas, estas estimaciones de plazos deben ser realistas, pero a la vez exigentes desde el punto de vista de la gestión.

7. Unidad de medida de las variables

Una unidad de medida es una cantidad estandarizada de una determinada magnitud física, definida y adoptada por convención o por Ley. Cualquier valor de una cantidad física puede expresarse como un múltiplo de la unidad de medida. Esta noción de unidad de medida nos lleva a pensar en magnitudes estandarizadas y perfectamente sumables, como kilos, dólares, kilómetros, entre otras. Sin embargo, para efectos del cálculo de indicadores de desempeño en general debemos trabajar con unidades que no son tan estandarizadas, entre ellas: personas atendidas, fiscalizaciones efectuadas, consultas médicas, asesorías técnicas. Lo importante es que la unidad de medida sea relativamente homogénea para que permita la comparación de los indicadores entre un año y otro, o entre una región y otra (véase el cuadro A30).

Cuadro A30
Ejemplos de unidades de medida

Indicador	Unidad de Medida de las Variables
(Superficie forestal con plantaciones comerciales establecidas año t/Superficie forestal con plantaciones comerciales establecidas año t-1) x100.	Hectáreas
(Escuelas primarias indígenas que están en el nivel elemental o bueno de la prueba internacional año t/ Total de escuelas de educación primaria indígena evaluadas año t) *100.	Escuelas primarias indígenas
(Número de informes de evaluación y seguimiento elaborados año t/ el número de informes de evaluación y seguimiento programados año t) x 100.	Informes de evaluación y seguimiento
(Número de beneficiarios que manifiestan que se fortaleció y preservó su patrimonio cultural año t/ Número total de beneficiarios entrevistados año t) x 100.	Beneficiarios entrevistados
(Número de empresas lideradas por mujeres año t/ Número de empresas año t) x 100.	Empresas

Fuente: CEPAL.

8. Tipos de fórmula y algoritmos más utilizados

Tal como se señaló anteriormente, un requisito técnico muy importante que deben cumplir los indicadores es la facilidad en su interpretación. Por ello, los algoritmos matemáticos que utilizan las fórmulas de los indicadores de desempeño deben ser simples y básicos. En efecto, la gran mayoría de los indicadores de desempeño (tal vez más del 90%), pueden expresarse a través de 2 algoritmos de cálculo: el porcentaje y la razón geométrica o promedio; ambos muy simples en su planteamiento matemático. Por otro lado, una pequeña parte de los indicadores utiliza algoritmos como la tasa de variación o el polinomio, que a su vez no son demasiado complejos.

a) Porcentaje o relación porcentual

Es un algoritmo matemático que permite representar una cantidad dada como una fracción en 100 partes iguales. También se le llama comúnmente “tanto por ciento” donde “por ciento” significa “de cada cien unidades”.

Un ejemplo simple es el siguiente: supongamos que, en una región en un mes determinado, hay 50.000 enfermos de gripe de un total de 1 millón de habitantes y queremos conocer la relación porcentual entre las personas enfermas y el total de la población. El primer paso consiste en identificar y cuantificar al subgrupo que quiere compararse, en este caso los 50.000 enfermos de gripe. El segundo paso es dividir la cantidad del subgrupo que se quiere comparar en la cantidad del grupo total o universo ($50.000/1.000.000 = 0,05$). Finalmente, el tercer paso es tomar el resultado anterior y multiplicarlo por 100 ($0,05 \times 100 = 5$).

El porcentaje se denota utilizando el símbolo “%” y debe escribirse después del número al que se refiere. En el ejemplo anterior se debería escribir “5%”, lo que significa “cinco de cada cien”. Es decir, una relación porcentual de 5% entre los enfermos de gripe y la población total, significa que 5 de cada 100 personas está enferma de gripe en la región.

Porcentaje	
Fórmula:	$(N^\circ \text{ de unidades del subgrupo en el periodo } t / N^\circ \text{ de unidades del grupo total en el periodo } t) \times 100$
Algoritmo:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identifique y cuantifique para el periodo t el subgrupo a comparar 2. Identifique y cuantifique para el periodo t el grupo total 3. Divida la cantidad del subgrupo por la cantidad del grupo total 4. Multiplique el resultado anterior por 100 y agregue el símbolo de porcentaje (%)

b) Razón geométrica o promedio

En términos simples la razón geométrica es el resultado de comparar dos cantidades a través de su cociente, es decir, el resultado obtenido al dividir una cantidad por otra; resultado que expresa el número de unidades del numerador por cada unidad del denominador.

Un ejemplo simple es el siguiente:

Supongamos que un agricultor en una temporada determinada planta 5 hectáreas con árboles de limones y al final de la temporada cosecha 110.000 kilos de limones. Si queremos conocer la relación que hay entre limones y hectáreas a través de su cociente, la única tarea que debe ejecutarse es dividir el total de kilos de limones por el número de hectáreas plantadas ($110.000/5 = 22.000$). Como el numerador de la razón está expresado en kilos y el denominador está expresado en hectáreas, el resultado anterior debe leerse como “22.000 kilos de limones por hectárea”, es decir, el número de unidades del numerador por cada unidad del denominador.

En el lenguaje habitual utilizado en el área de control de gestión, se utiliza el término “promedio” para referirse a las fórmulas de cálculo basadas en una razón geométrica, dado que el resultado de aplicar esta última es un valor característico o valor representativo del universo de valores que se utiliza para calcularla. Siguiendo el ejemplo anterior, si el rendimiento por hectárea plantada con limones en una región y temporada determinadas fue de 19.580 kg., podemos decir que en una hectárea típica o representativa de la región se produce dicha cantidad de limones o, lo que es lo mismo, que en promedio en una hectárea se produce 19.580 kg. de limones.

Al ser sólo un valor representativo, el resultado que arroja el cálculo del promedio no necesariamente coincide con la realidad: supongamos que, en un barrio con cien casas, viven doscientos perros. El promedio indicaría que habitan dos perros por casa. Sin embargo, algunas casas cuentan con tres o más perros, mientras que en otras no vive ninguno.

Promedio	
Para conocer el número de unidades X por cada unidad de Y	
Fórmula:	Valor de X en el periodo t / Valor de Y en el periodo t
Algoritmo:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tome el valor de X en el periodo t 2. Tome el valor de Y en el periodo t 3. Divida el valor de X sobre el valor de Y

c) Tasa de variación o variación relativa

La tasa de variación permite calcular el incremento o disminución del valor de una variable en un determinado momento del tiempo. Los periodos comprendidos para realizar cálculos de tasas de variación suelen ser generalmente anuales, pero también pueden ser mensuales, trimestres o semestrales.

Para comprender el significado de una tasa de variación conviene entender, a partir de un ejemplo, los conceptos de variación absoluta y variación relativa. En el cuadro A31 se presenta un ejemplo ficticio que muestra estadísticas sobre la evolución de las consultas médicas resueltas en un servicio de salud, a través de telemedicina, durante el periodo 2012–2017.

Supongamos que interesa conocer cómo ha variado el número total de consultas resueltas por este medio en los últimos años (última columna de la tabla), aplicando los conceptos de variación absoluta y variación relativa.

La variación absoluta que ha experimentado la variable durante el período t, se obtiene por diferencia entre el dato registrado en el momento t y el dato en el momento inmediato anterior (t-1). En este caso, por ejemplo, la variación absoluta de la variable "Total Consultas" entre 2016 y 2017, se obtiene restando al valor de 2017, año t, el valor de 2016, año t-1, ($6.574 - 5.642 = 932$). Del mismo modo, la variación absoluta del total de consultas entre 2016 y 2015, se obtiene restando al valor de 2016, año t, el valor de 2015, año t-1, ($5.642 - 3.743 = 1.899$)²⁷.

La variación relativa que experimenta una variable durante el período t, se obtiene tomando la variación absoluta mostrada en el periodo t, dividiendo este valor por el dato del periodo anterior (t-1), multiplicando luego ese resultado por 100, para obtener una expresión porcentual o tasa de variación. Siguiendo el ejemplo, la variación absoluta de la variable "Total Consultas" el 2017 es 932 consultas ($6.574 - 5.642 = 932$); el valor correspondiente a 2016, el año inmediatamente anterior, es 5.642; la división o cociente del primer término sobre el

²⁷ Nótese que, en este segundo ejemplo, 2016 pasa a ser el año t y 2015 pasas a ser el año t-1, lo que se debe a que el uso de estos subíndices es relativo a los periodos que se quiere medir. La mejor forma de interpretar estos subíndices es entender el año t (período t si se quiere ser más genérico) como el año que se quiere comparar o año de referencia, y el año t-1 como el año (o periodo) inmediatamente anterior.

segundo es 0,17 ($932/5.642 = 0,17$) y el resultado de multiplicar este último valor por 100 es 17 y expresado como porcentaje es 17%. Es decir, la tasa de variación de consultas médicas resueltas mediante telemedicina para 2017, es de 17%.

Cuadro A31
Consultas médicas de especialidad resueltas por telemedicina - Servicio de Salud, 2012-2017

Año	Cardiología	Dermatología	Psiquiatría	Neurología	Total consultas
2012	120	172	14	-	306
2013	530	242	26	-	798
2014	2 033	310	97	26	2 466
2015	3 023	469	111	140	3 743
2016	4 865	452	157	168	5 642
2017	5 621	428	198	327	6 574

Fuente: CEPAL.

La tasa de variación puede tomar un valor positivo, negativo o neutro (cero). La interpretación del resultado en cada caso es el siguiente:

- Tasa de variación año t > 0 significa evolución creciente de la variable en el período t.
- Tasa de variación año t < 0 significa evolución decreciente de la variable en el período t.
- Tasa de variación año t = 0 significa que no hubo cambio en la variable en el período t.

En el ejemplo revisado recientemente, la tasa de variación de un 17% para 2017, significa que las consultas médicas resueltas mediante telemedicina se incrementaron 17% en 2017, en comparación con las registradas en 2016.

Tasa de Variación	
Fórmula:	$\frac{[(\text{Valor periodo } t - \text{Valor periodo } t-1) / \text{Valor periodo } t-1] \times 100}{}$
Algoritmo:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tome el valor periodo t 2. Reste al valor del periodo t el valor del periodo t-1 3. Divida el resultado obtenido por el valor del periodo t-1 4. Multiplique el resultado anterior por 100 y agregue el símbolo de porcentaje (%)

d) Relación entre unidades de medida y tipo de fórmula

Identificar correctamente la unidad de medida de las variables presentes en el numerador y el denominador del indicador de desempeño que se quiere calcular, facilita significativamente la identificación del tipo de fórmula que corresponde utilizar. Existe una relación sistemática entre estos dos elementos:

- Cuando la unidad de medida del numerador es igual a la unidad de medida del denominador, entonces el tipo de fórmula que corresponde aplicar es el Porcentaje.
- Cuando la unidad de medida del numerador es distinta a la unidad de medida del denominador, entonces el tipo de fórmula que corresponde aplicar es el Promedio.

- ¿Cuándo se aplica la tasa de variación? La tasa de variación puede ser vista como un caso particular del porcentaje (caso i), ya que la unidad de medida del numerador es igual a la unidad de medida del denominador, con la única diferencia de que el valor de la variable en el denominador se encuentra rezagado un periodo (corresponde al mes, al trimestre o al año anterior).

A continuación, se presentan algunos ejemplos de esta relación (véase el cuadro A32).

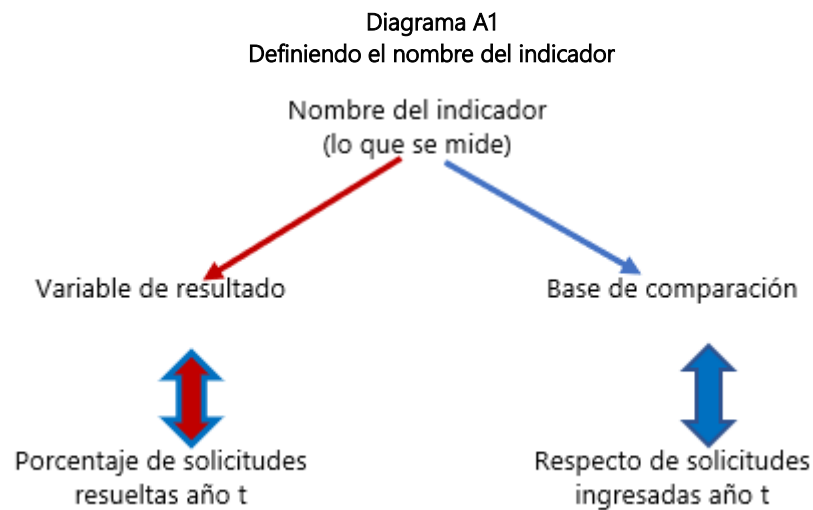
Cuadro A32
Relación entre unidades de medida y tipo de fórmula

Unidad de medida del numerador	Unidad de medida del denominador	Tipo de Fórmula	Fórmula
Personas viviendo con VIH/SIDA	Personas diagnosticadas con VIH/SIDA.	Porcentaje	$(\text{N}^\circ \text{ de personas viviendo con VIH/SIDA bajo control médico en establecimientos de salud pública diagnosticadas año } t / \text{N}^\circ \text{ de personas diagnosticadas con VIH/SIDA en establecimientos de salud pública año } t) \times 100.$
Horas médicas contratadas	Personas inscritas	Promedio	$\text{N}^\circ \text{ de horas médicas contratadas en establecimientos de salud pública año } t / \text{N}^\circ \text{ de personas inscritas en establecimientos de salud pública año } t.$
Días cama	Días cama	Porcentaje	$(\text{N}^\circ \text{ de días cama ocupados en establecimientos de salud pública año } t / \text{N}^\circ \text{ de días cama disponibles en establecimientos de salud pública año } t) \times 100.$
Hectáreas agrícolas irrigadas (año t)	Hectáreas agrícolas irrigadas (año t-1)	Tasa de variación	$[(\text{N}^\circ \text{ de hectáreas agrícolas irrigadas año } t - \text{N}^\circ \text{ de hectáreas agrícolas irrigadas año } t-1) / \text{N}^\circ \text{ de hectáreas agrícolas irrigadas año } t-1] \times 100.$
Alumnos inscritos	Alumnos inscritos	Porcentaje	$(\text{N}^\circ \text{ de alumnos inscritos en educación secundaria pública año } t / \text{N}^\circ \text{ de alumnos inscritos en educación secundaria pública y privada año } t) \times 100.$
Miles de \$	Créditos	Promedio	$\text{Miles de gurdas en créditos entregados año } t / \text{N}^\circ \text{ de créditos entregados año } t.$
Usuarios encuestados	Usuarios encuestados	Porcentaje	$(\text{N}^\circ \text{ de usuarios encuestados que califican como "Buena" o "Muy Buena" la atención recibida año } t / \text{N}^\circ \text{ de usuarios encuestados año } t) \times 100.$

Fuente: CEPAL.

9. Redacción del nombre del indicador

Corresponde a la denominación precisa y única con la que se distingue al indicador. En general, corresponde al concepto que se quiere medir, haciendo referencia al tipo de fórmula que se utilizará, a la variable de resultado y a la variable que se será considerada como base de comparación (véase el diagrama A1).



Fuente: Oyarce (2015).

Por lo anterior, es altamente recomendable comenzar el trabajo de formulación de un indicador desarrollando la fórmula de cálculo. A partir de una fórmula construida conforme a los requisitos técnicos señalados en las secciones anteriores, resulta relativamente sencillo elaborar el nombre del indicador. Por ejemplo, supongamos que habiendo desarrollado paso a paso la siguiente fórmula para un indicador de satisfacción de los usuarios y queremos ahora redactar apropiadamente el nombre o enunciado de dicho indicador:

(N° de usuarios encuestados que califican como "Buena" o "Muy Buena" la atención recibida en el año t/ N° total de usuarios encuestados en el año t) x 100

Debe redactarse una frase que considere en primer lugar el tipo de fórmula, en segundo lugar, la variable de resultado que se encuentra en el numerador de la fórmula de cálculo y, en tercer lugar, la variable que se utiliza como base de comparación, que se encuentra en el denominador.

Aplicando este esquema al indicador presentado como ejemplo, tenemos los siguientes elementos:

1. Tipo de fórmula:	Porcentaje
2. Variable de resultado (numerador):	Usuarios encuestados que califican como "Buena" o "Muy Buena" la atención recibida
3. Base de comparación (denominador):	Total de usuarios encuestados

El paso siguiente es redactar el nombre del indicador siguiendo la secuencia propuesta, es decir:

- 1) Porcentaje
- 2) usuarios encuestados que califican como "Buena" o "Muy Buena" la atención recibida
- 3) total de usuarios encuestados.

Cuando el indicador corresponde a un porcentaje, usualmente se utilizan las frases “con respecto a” o “respecto de” para conectar la variable de resultado con su base de comparación. En consecuencia, el nombre de este indicador sería:

“Porcentaje de usuarios encuestados que califican como “Buena” o “Muy Buena” la atención recibida, con respecto al total de usuarios encuestados”

A continuación, se ilustra esta forma de redactar el nombre de los indicadores, a partir de algunos ejemplos de fórmulas presentadas en el cuadro A33.

Cuadro A33
Redacción del nombre a partir de la fórmula del indicador

Fórmula	Tipo de Fórmula	Variable de resultado	Base de comparación	Nombre del indicador
(N° de personas viviendo con VIH/SIDA bajo control médico en establecimientos de salud pública diagnosticadas año t/ N° de personas diagnosticadas con VIH/SIDA en establecimientos de salud pública año t)x100.	Porcentaje	Personas viviendo con VIH/SIDA bajo control médico en establecimientos de salud pública.	Personas diagnosticadas con VIH/SIDA en establecimientos de salud pública año t.	Porcentaje de personas viviendo con VIH/SIDA bajo control médico en establecimientos de salud pública, con respecto al total de personas diagnosticadas con VIH/SIDA en establecimientos de salud pública.
N° de horas médicas contratadas en establecimientos de salud pública año t/ N° de personas inscritas en establecimientos de salud pública año t.	Promedio	Horas médicas contratadas en establecimientos de salud pública.	Personas inscritas en establecimientos de salud pública año t.	Promedio de horas médicas contratadas en establecimientos de salud pública por personas inscritas en establecimientos de salud pública.
(N° de días cama ocupados en establecimientos de salud pública año t/ N° de días cama disponibles en establecimientos de salud pública año t)x100.	Porcentaje	Días cama ocupados en establecimientos de salud pública.	Días cama disponibles en establecimientos de salud pública año t.	Porcentaje de días cama ocupados en establecimientos de salud pública, con respecto al total de días cama disponibles en establecimientos de salud pública.
[(N° de hectáreas agrícolas irrigadas año t - N° de hectáreas agrícolas irrigadas año t-1) / N° de hectáreas agrícolas irrigadas año t-1] x100.	Tasa de variación	Hectáreas agrícolas irrigadas año t.	Hectáreas agrícolas irrigadas año t-1.	Tasa de variación de las hectáreas agrícolas irrigadas el año t, con respecto a las hectáreas agrícolas irrigadas el año t-1.

Fuente: CEPAL.

Los párrafos anteriores describen el caso general, pero en algunos sectores de la actividad pública se utilizan nombres de indicadores con una nomenclatura específica, proveniente de técnicas o metodologías de medición propias de esos ámbitos de actividad; por ejemplo:

- Tasa de desempleo
- Incidencia de desnutrición infantil en la población rural
- Prevalencia del consumo de drogas en la población escolar
- Tasa neta de inscripción en educación primaria
- Tasa de participación femenina en el mercado laboral

En los programas sociales también es posible encontrar denominaciones de indicadores que escapen a la regla general, ya que incorporan en su enunciado conceptos propios de ese ámbito de las políticas, como por ejemplo “porcentaje de cobertura”, para referirse al porcentaje de la población objetivo que fue atendido por el programa en un año determinado, o “porcentaje de focalización” para indicar el porcentaje de la población atendida que cumple los criterios de focalización establecidos.

No obstante lo anterior, cabe señalar que los tipos de fórmulas aplicados a los indicadores arriba mencionados, corresponden a los señalados en la sección 8; por ejemplo, la tasa de desempleo y la tasa de participación femenina en el mercado laboral corresponde a porcentajes, la prevalencia también es un porcentaje, en tanto que la incidencia utiliza la misma fórmula del porcentaje, pero en lugar de multiplicar por 100, se multiplica por 10.000 o por 100.000, para obtener el número de casos por cada 10.000 o 100.000 habitantes.

Recomendaciones:

- El nombre del indicador debe ser ilustrativo de lo que se desea medir.
- El nombre del indicador debe hacer referencia al tipo de fórmula, a la variable de resultado y a la base de comparación.
- El nombre del indicador debe ser auto explicativo (que se entienda en forma directa qué se mide con ese indicador).
- El nombre del indicador debe ser autocontenido (debe bastar con la frase del nombre para entender lo que mide el indicador).

10. Medios de verificación

Una vez formulados los indicadores, es necesario identificar los requerimientos relacionados con la obtención de la información para efectuar las mediciones. Este trabajo es complementario a la etapa de formulación de los indicadores y consiste en identificar y describir, para cada una de las variables que componen el indicador (numerador y denominador), la fuente desde la que se obtendrán los datos necesarios para su cuantificación. Este requerimiento recibe el nombre de medios de verificación, debido a que la descripción de las fuentes debe incluir todos los antecedentes necesarios para que cualquier usuario o entidad externa pueda localizar y acceder rápidamente la información y, si lo estima necesario, pueda recalculiar el indicador por sí mismo, es decir, verificar que el resultado efectivo del indicador está correctamente calculado.

Ejemplos de medios de verificación son los siguientes:

- Estadísticas existentes o preparadas específicamente para el cálculo de los indicadores del programa. Fuentes posibles de estadísticas son los institutos nacionales de estadística, los distintos Ministerios, así como distintos servicios públicos, ciertos organismos internacionales (por ejemplo, CEPAL, FAO, OIT, FMI, BM, BID, entre otros).
- Estudios Nacionales como el Censo General de Población.
- Estudios oficiales de los Ministerios.
- Planillas y formatos de supervisión, informes de seguimiento, salidas de los sistemas de control de gestión, cuando estos existen, y material publicado por el Programa, tales como memorias, balances de gestión, son frecuentemente utilizados como medios de verificación.
- Bases de datos que maneja el programa. Las bases de datos de beneficiarios, por ejemplo, son fuentes muy útiles para calcular indicadores de cobertura y focalización.
- Material publicado que contenga información útil sobre el desempeño del programa. Puede tratarse, por ejemplo, de estudios y evaluaciones anteriores, tesis universitarias y normas o estándares nacionales o internacionales (especialmente para definir las metas).
- Inspección visual por parte de especialistas. Para verificar la calidad técnica de los componentes del programa, puede recurrirse a la visita de un experto en el tipo de bienes o servicios que el programa genera.
- El resultado de encuestas es un medio de verificación de uso frecuente. Estas pueden haberse realizado con otro fin o ser ejecutadas específicamente como una actividad del programa. Son especialmente utilizadas para medir el nivel de satisfacción de los usuarios de los bienes o servicios del programa.
- Los informes de auditoría y registros contables del programa son medios de verificación que ayudan al cálculo de indicadores de costos y de eficiencia.

Los medios de verificación contribuyen a transparentar la operación del programa, pero por sobre todo permiten definir si es factible construir o no un indicador planteado. En muchas ocasiones la falta de información impide la medición de los indicadores apropiados para el control de gestión de los objetivos del programa, por lo que es recomendable que, como parte del proceso de formulación de indicadores, se realice un examen exhaustivo de las fuentes de información o medios de verificación. A continuación, se entregan algunos criterios que pueden orientar dicho análisis:

- En primer lugar, debe determinarse si el programa presupuestario (como parte de su seguimiento, operación o gestión) genera y consolida la información de las variables que componen el indicador. Si el programa o el Ministerio respectivo generan dicha información, entonces estas fuentes se establecen como medios de verificación.
- Si el programa no genera la información necesaria para calcular el indicador, es conveniente determinar si alguna otra institución o programa la produce.

- Si se concluye que ni el programa ni alguna otra institución o programa producen la información necesaria, entonces debe analizarse el costo de producirla y comparar dicho costo con los beneficios que otorgará el indicador calculado. En el lado positivo del balance pueden computarse posibles economías de escala, por ejemplo, cuando a través de una misma fuente (una encuesta o un catastro), puede generarse información para medir varios indicadores, así como el valor que representa la nueva información generada tanto para la institución como para el Estado (podría esta información ser útil para otros Ministerios). Por el lado negativo del balance, puede ocurrir que el costo de producir la nueva información sea muy alto en relación con el presupuesto del programa.
- En la práctica, la decisión de crear y financiar una nueva fuente de información puede llegar a ser bastante compleja, siendo a veces la mejor decisión descartar un indicador, cuando el análisis realizado revela que el beneficio que entrega el indicador es menor al costo de generar la información necesaria. Cuando se da esta situación, debe evaluarse la posibilidad de establecer un indicador proxy relacionado. Un indicador proxy es una medición indirecta que aproxima o representa un fenómeno en la ausencia de una medición directa. Por ejemplo, sí resulta muy costoso realizar una encuesta para conocer el grado de satisfacción de los usuarios, con la atención recibida puedo establecer un libro de sugerencias y reclamos y utilizar esa información para calcular un indicador proxy. En el mismo caso del ejemplo anterior, es común que las instituciones que realizan trámites masivos utilicen la medición del tiempo de espera en oficina de atención de público o del tiempo total de tramitación, como una aproximación al grado de satisfacción de los usuarios, asumiendo que mientras menores sean estos tiempos de espera, mayor será la aprobación de los usuarios.

11. Construcción de la Línea Base

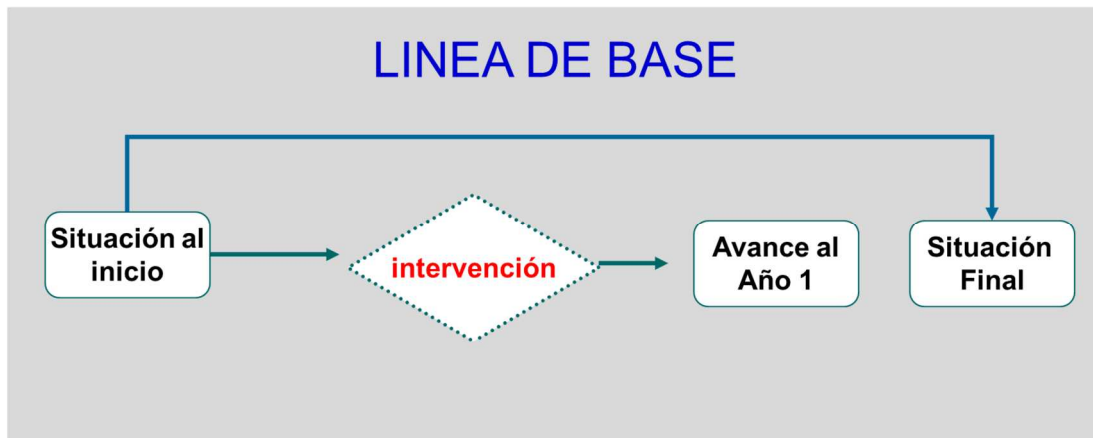
Se conoce como línea base al valor del indicador que se fija como punto de partida para evaluarlo y darle seguimiento y, por tanto, es la referencia cuantitativa que proporciona una base de comparación para evaluar el desempeño de un programa.

La determinación de una línea base se realiza utilizando la información disponible del programa (presupuestario) en el período inicial y calculando el valor resultante del indicador previamente definido y formulado. Este valor resultante corresponde a la línea base y es el punto de partida para comenzar a medir y hacer seguimiento a los resultados del programa. Respecto a este valor inicial, se determinarán las metas del programa (presupuestario) y se emitirán los juicios de valor respecto de su desempeño (evaluación).

La línea base, en la mayor parte de los casos, corresponde a la primera estimación o medición que se realiza de los indicadores del programa (presupuestario), pero en ocasiones, como se analiza más adelante en esta sección, también se justifica la utilización de valores obtenidos de fuentes externas al programa como línea base.

Tal como puede deducirse de lo anterior, cada indicador en particular necesita una línea base y, por agregación, el conjunto de valores de LB de los indicadores del programa, proporcionan la línea base del programa. En lo que sigue, se hará referencia preferentemente a la línea base del indicador (véase el diagrama A2).

Diagrama A2
Línea base y ciclos del programa



Fuente: Oyarce (2015).

La LB debe referirse a un período determinado, que por definición corresponde a un punto de partida o período inicial, pero que no necesariamente corresponde al año de inicio del programa. Respecto de lo anterior, y dependiendo del tipo de indicador, pueden distinguirse los siguientes casos:

a) Año anterior al inicio del programa

Esto ocurre en el caso de programas nuevos, que nunca se han ejecutado en años anteriores, y es aplicable específicamente a los indicadores de resultado final o indicadores de impacto del nuevo programa. La correcta implementación de este tipo de LB implica necesariamente que se cuenta con una definición previa de las variables de resultado que desea afectar el programa, de los indicadores específicos que se utilizarán para medir esos resultados y de la población que será atendida por el programa. Cumplidas las condiciones anteriores, es posible realizar un levantamiento de información en terreno (encuesta, censo o similar), para conocer las principales características y la situación actual de la población que potencialmente será atendida por el programa; esto es, el valor que presentan de las variables de resultado de los indicadores en esa población.

De esta manera se obtiene el valor para el año previo al inicio del programa de los indicadores de impacto del programa, para una muestra o para el total de la población potencial (dependiendo del método de recolección de datos). Lo que permite más adelante avanzar en la construcción del grupo de control (evaluación contra factual), y con ello en la aplicación de métodos cuantitativos para evaluar el impacto del programa. Lo anterior se conoce como diseño de evaluación y representa el tipo LB técnicamente más sofisticado y de mayor costo, por lo que su aplicación es muy poco frecuente en los países de América Latina (para un mayor detalle de estas metodologías véase DIPRES, 2015b).

b) Año de inicio del programa

En ausencia de una LB del tipo diseño de evaluación, como el descrito anteriormente, el levantamiento de información respecto de las características de la población y de valor de las variables de resultado que pretende afectar, puede realizarse el año de inicio del programa,

entendiendo como año de inicio el año en que se atiende a la primera corte o primer grupo de población beneficiaria²⁸. En este caso, a diferencia del descrito en el punto a), los valores de los indicadores obtenidos harán referencia sólo a los postulantes o a la población efectivamente atendida, cuando no existe mecanismo de postulación, lo que limita, pero no invalida, la aplicación posterior de técnicas de evaluación de impacto, pudiendo obtenerse, en función de la calidad de las metodologías aplicadas, buenas aproximaciones al impacto real del programa.

c) *Primeros años de funcionamiento del programa*

Para muchos indicadores, debido al tipo de resultado que miden, la única opción es establecer LB referidas a años posteriores al inicio del programa. Todos los indicadores relacionados con aspectos del desempeño programático referidos a procesos, uso de recursos y provisión de los bienes y servicios, requerirán al menos un año de funcionamiento del programa para ser medidos por primera vez. Por ejemplo: porcentaje de gasto efectivo respecto del presupuesto anual del programa, porcentaje beneficiarios atendidos respecto de la población objetivo, porcentaje de proyectos con evaluación favorable respecto del total de proyectos presentados, entre otros.

Algunos indicadores, como los indicadores de resultado intermedio y de satisfacción de los usuarios, pueden requerir varios años para que sea factible su primera medición o LB. Por ejemplo, si el objetivo de un programa presupuestario se refiere a lograr que los docentes de educación utilicen un nuevo enfoque pedagógico en el aula, la primera medición de un indicador diseñado para hacer seguimiento a dicho objetivo sólo podrá realizarse después de que se impartan los cursos de capacitación, se adquieran las competencias necesarias y luego se apliquen efectivamente en el aula por un año académico completo.

d) *Línea Base estimada a partir de fuentes externas*

Algunas veces no se cuenta con información inicial porque el programa es nuevo o porque nunca se ha generado o recopilado precisamente los valores de esas variables.

Definir una Línea Base no es sencillo cuando no se tiene la información necesaria, lo que lamentablemente es bastante frecuente en una gran cantidad de programas presupuestarios implementados en América Latina. Si no se ha generado ni recopilado la información inicial, es recomendable tomarla de fuentes externas al programa presupuestario, buscando principalmente:

- Información sobre indicadores similares en algún otro programa o política nacional.
- Estudios, estadísticas y reportes en los que se pueda encontrar información útil para construir la línea base.
- Documentación de experiencias internacionales sobre políticas y programas similares, teniendo siempre el cuidado de considerar las condiciones de contexto que puedan diferir entre la situación nacional y la internacional.
- Estadísticas, estándares y documentos normativos oficiales de organismos internacionales, en los que se comparen transversalmente indicadores de regiones y grupos de países, aplicables a nuestra realidad local o nacional.

²⁸ Esta distinción es necesaria, puesto que, debido al período de implementación o puesta marcha de un programa nuevo, el año en que se atiende a los primeros beneficiarios, no es necesariamente el primer año de ejecución del programa, dado que la implementación del programa puede tomar un año o más.

Lo descrito en los puntos anteriores es válido únicamente para determinar la línea base del indicador, puesto que una vez establecido este punto de referencia inicial se debe comenzar a recopilar y sistematizar, dentro del programa presupuestario, la información necesaria para calcular dicho indicador y, a través de mediciones sucesivas en el tiempo, reportar sus avances y logros.

Un segundo mecanismo que se puede utilizar, ante la ausencia de todas las fuentes citadas en los puntos anteriores, es contratar los servicios de uno o más expertos técnicos con conocimientos y experiencia en el ámbito de política pública del programa, para que estos determinen los valores de la línea base. Al igual que la consulta a información proveniente de fuentes externas, la consulta a expertos es válida sólo para establecer la línea base. Luego son los responsables del programa presupuestario los responsables de recopilar información real y calcular y reportar sus indicadores.

12. Establecimiento de las metas

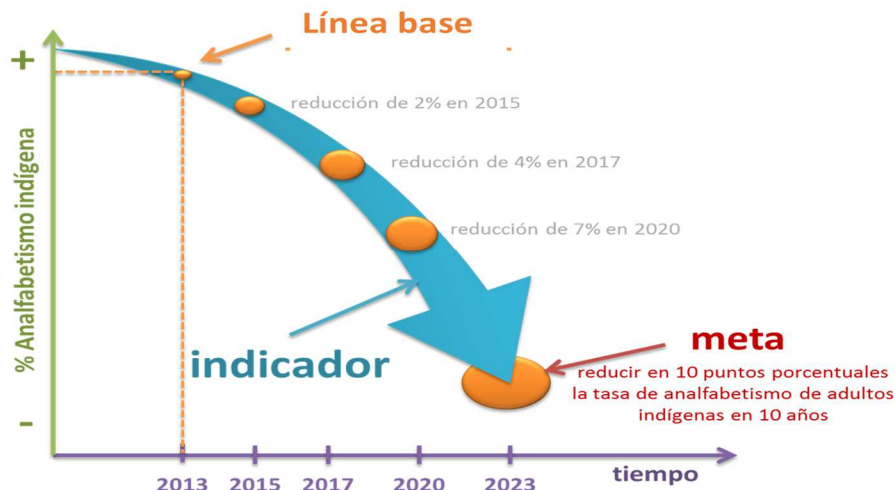
La línea base permite que los responsables del programa establezcan y definan las metas que se pretende alcanzar en un cierto período. Las metas representan los valores esperados para cada uno de los indicadores del programa en períodos futuros. Estos valores representan grados o porcentajes de avance en el cumplimiento de sus objetivos, que el programa presupuestario se impone alcanzar en un cierto plazo (trimestres, semestres, años) como resultado directo de su implementación. Es decir, tienen un significado para la gestión institucional que va más allá de la proyección estadística de su valor. En otras palabras, una meta bien establecida debe cumplir los requisitos técnicos de una buena estimación o proyección estadística (un cálculo correcto de la tendencia en términos ideales), pero debe contener, por sobre ese valor de tendencia, un adicional que presione y motive el esfuerzo de los gestores del programa presupuestario.

Existe un delicado balance que debe cuidarse en la elaboración de las metas, puesto que una característica esencial de ellas es que sean realistas, es decir, que sean valores cuantitativos que, dada la capacidad técnica, humana y financiera del programa presupuestario, sean factibles de alcanzar en el plazo establecido. No obstante, además de lo anterior, las metas deben representar un desafío para la gestión del programa, un esfuerzo extra, y por ello no deben ser fáciles de lograr. Aludiendo al factor motivador que se señaló en el párrafo anterior, metas fáciles de cumplir o autocumplidas no lograrán impulsar mejores rendimientos al interior del programa (véase el diagrama A3).

En síntesis, no deben fijarse metas demasiado ambiciosas que no sea posible cumplir, dado los recursos y capacidades del programa, y tampoco, metas por debajo de ese umbral de capacidades que se alcancen y superen con facilidad. Ambos extremos pueden invalidar las metas como instrumento de gestión e incluso desacreditarlas ante los gestores y actores relevante del programa.

Finalmente, por constituirse en un factor motivador de mejores desempeños, resulta imprescindible que las metas sean conocidas y, en términos ideales, acordadas con los gestores del programa, tanto a nivel estratégico como operativo. Lo mismo es aplicable respecto del cálculo de los valores efectivos de los indicadores, ya que no tiene sentido difundir y dar a conocer las metas, si posteriormente no se retroalimentan los resultados alcanzados.

Diagrama A3
Indicador, meta y línea base
(Ejemplo: reducir la tasa de analfabetismo de la población indígena)



Fuente: Guzmán (2014).

En algunas ocasiones es recomendable que los valores efectivos registrados para los indicadores, en los primeros años de operación del programa presupuestario, retroalimenten los valores de las metas, es decir, que las metas sean revisadas hacia arriba o hacia abajo, en función de los valores observados de los indicadores. Lo anterior, debido a que no debe olvidarse que las metas tienen una dimensión cuantitativa, que debe cumplir los requisitos técnicos mínimos de correcta proyección o estimación, y que estas proyecciones son más robustas cuando se logra calcular una tendencia. Por ejemplo, para la fijación de metas de gestión en el contexto de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), que se aplican en el sector público de Chile, se establece como requisito técnico que los indicadores hayan sido medidos previamente por tres años consecutivos (para más antecedentes sobre el sistema PMG véase DIPRES, 2014).

Lógicamente, lo señalado en el párrafo anterior no es solamente aplicable a programas presupuestarios nuevos o de reciente creación, sino también a nuevas metas de programas que ya están en funcionamiento, dado que las orientaciones estratégicas y, por tanto, las metas de los programas pueden cambiar en el tiempo. También es recomendable la recalibración de las metas, cuando ocurren cambios importantes y permanentes en el contexto social o institucional de los programas, que puedan afectar significativamente su operación. Por ejemplo, es frecuente y además lógico, revisar hacia la baja las metas cuando, ante problemas fiscales, se producen recortes importantes de los presupuestos de los programas.

13. Establecimiento de los supuestos

Estrechamente relacionado con la fijación y calibración de las metas, se encuentra el tema de la identificación de las condiciones bajo las cuales dichas metas se cumplirían. Lo anterior, debido a que la gestión de un programa está influenciada frecuentemente por múltiples factores externos,

muchos de los cuales no son completamente controlables por la administración o la gerencia responsable del programa.

Cambios imprevistos en la demanda de servicios, acciones de otros programas o instituciones, controles o aprobaciones de organismos externos que afectan los procesos internos, cambios en la situación económica de los beneficiarios, emergencia, entre otros, son situaciones que pueden poner en riesgo el logro de las metas de un programa. Por lo anterior, es altamente recomendable identificar estos riesgos y explicitarlos claramente en la etapa de fijación de las metas.

Los riesgos son situaciones o condiciones no controlables por la gerencia del programa pero que inciden en el éxito o fracaso de éste. Son factores externos que se ubican fuera del control del programa y que afectan el grado de cumplimiento de las metas establecidas en un período determinado. Tienen una connotación negativa. Por otra parte, los supuestos se identifican como las condiciones que deben ocurrir para que se logren las metas establecidas para los indicadores del programa. Tienen una connotación positiva.

Los riesgos son, por lo tanto, el no cumplimiento de los supuestos. Es decir, tanto riesgos como supuestos describen la misma situación, sólo que el riesgo la describe en términos negativos (como algo que no ocurre) y el supuesto la describe en términos positivos (como algo que ocurre).

Lo anterior, facilita bastante el análisis, ya que una vez identificados los riesgos externos relevantes que enfrenta el programa, es posible plantear los supuestos relevantes sólo cambiando el sentido de las frases, formulando cada supuesto como la no ocurrencia del riesgo respectivo (véase el cuadro A34).

Cuadro A34
Redacción de riesgos y supuestos

Riesgo	Supuesto
Los municipios no asignan adecuadamente los subsidios de vivienda.	Los municipios asignan adecuadamente los subsidios de vivienda.
No existe un mercado de derivados financieros suficientemente desarrollados en la Región.	Existe un mercado de derivados financieros suficientemente desarrollados en la Región.
Los profesores no utilizan los textos y guías en el aula.	Los profesores utilizan los textos y guías en el aula.
Los pescadores artesanales no se organizan autónomamente.	Los pescadores artesanales se organizan autónomamente.

Fuente: CEPAL.

Recomendaciones

- Identificar aquellos supuestos que tengan una probabilidad razonable de ocurrencia y deben ser redactados de forma positiva.
- No considerar como supuestos aquellas condiciones que deben ser identificadas como elementos de diagnóstico o que deben estar disponibles antes de iniciarse el programa; por ejemplo, capacidad técnica disponible, presupuesto aprobado y voluntad política, entre otros.
- Identificar los supuestos en la etapa inicial del ciclo de vida del programa; idealmente en la etapa de formulación o diseño de la iniciativa.


- Eliminar supuestos con bajo impacto en la gestión del programa o cuya probabilidad de ocurrencia sea alta.
- Ser específico en los enunciados de los supuestos e identificar claramente las metas a las que están asociados.
- Desarrollar estrategias de mitigación para los riesgos más altos.

Es posible que ante la existencia de algún supuesto cuya ocurrencia es crítica para el éxito del programa, y no es posible controlarlo, los responsables del programa consideren que el riesgo es demasiado alto y decidan abandonar la iniciativa.

Finalmente, cabe señalar, que explicitar los supuestos en los que se basa el cumplimiento de las metas, permite a los responsables evaluar la viabilidad del programa, así como elaborar estrategias de anticipación a ser desplegadas en momentos en que el cumplimiento de los supuestos esté en duda.

Bibliografía

- Armijo, M. (2011), "Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público", Serie Manuales N°69, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile.
- Bonnefoy, J.C. y M. Armijo (2005), "Indicadores de desempeño en el sector público", Serie Manuales N°45, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile.
- Dirección de Evaluación y Normas Presupuestarias (2014), "Indicadores de Gestión Presupuestaria. Un resumen de la teoría aplicada a la gestión pública", Ministerio de Economía, Argentina.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos) (2015a), "Metodología para la Elaboración de Matriz de Marco Lógico", División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos, Santiago de Chile.
- _____(2015b), "Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías", División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos (DIPRES), Santiago de Chile.
- _____(2014), "Programas de Mejoramiento de la Gestión PMG: Evolución 2011-2014 y desafíos futuros", División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos (DIPRES), Santiago de Chile.
- Guzmán, N. (2014), "Medición de desempeño e impacto en el sector público". Apuntes Docentes. Universidad Alberto Hurtado.
- Hall, G. y H. Patrinos (2005), "Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004". Banco Mundial. Washington D.C.
- Informe Final*, proyecto CEPAL-MEF (Haití), "Fortalecimiento de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas de Haití", octubre de 2018, Santiago de Chile.
- Mackay, K. (2007), "Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno", IEG Grupo de Evaluación Independiente, Banco Mundial. Washington D.C.
- Oyarce, H. (2015), "Formulación de indicadores de desempeño en el sector público". Apuntes Docentes. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.



El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Haití está implementando un proceso de modernización de la gestión de las finanzas públicas, con el objeto de avanzar en transparencia fiscal y presupuestaria, eficiencia del gasto público y desempeño de la acción pública. La modernización involucra la incorporación de nuevos instrumentos de gestión y la creación de nuevos programas presupuestarios. La Dirección General de Presupuesto (DGB) del MEF es la entidad que vela por el cumplimiento de los objetivos asociados a esta reforma.

Una prioridad en este proceso es la implementación de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión, administrado por la DGB, que recopile y consolide el conjunto de información de desempeño de los sectores y sus programas, y sea un instrumento clave para la toma de decisiones a lo largo del ciclo presupuestario.

Otro aspecto fundamental es el fortalecimiento de la DGB a través de la creación de sectores presupuestarios, en una nueva estructura que permita contar con un conocimiento preciso de las políticas, planes y programas sectoriales, así como del desempeño de los sectores.

Un último componente necesario para el fortalecimiento institucional de la DGB y la consolidación del proceso de modernización es el desarrollo de los recursos humanos de esa entidad, mediante la generación de competencias a través de la incorporación de nuevos profesionales y el desarrollo de acciones de formación.