

57

Vinculación Plan Presupuesto en América Latina

Andrés Sanz Mulas



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ipea

57

Vinculación Plan Presupuesto en América Latina

Andrés Sanz Mulas



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea

© Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2015

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2015

Sanz Mulas, Andrés

Vinculación plan presupuesto en América Latina / Andrés Sanz Mulas. – Brasília : CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2015. (Textos para Discussão CEPAL- IPEA, 58).

47 p. : gráfs. color.

Inclui Bibliografia.

ISSN: 2179-5495

1. Orçamento-Programa. 2. Planejamento do Desenvolvimento. 3. Setor Público. 4. Finanças Públicas. 5. Programa Eurosocial. 6. América Latina. I. Comissão Econômica para a América Latina o Caribe. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 338.98

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da CEPAL ou do IPEA.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

A presente publicação encontra-se disponível para *download* em <http://www.cepal.org/brasil> e <http://www.ipea.gov.br>.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
RESUMEN	7
RESUMEN EJECUTIVO	8
1 INTRODUCCIÓN	9
2 MARCO EN EL QUE SE DESENVUELVE LA VINCULACIÓN DEL PLAN CON EL PRESUPUESTO	10
3 FUNCIONES DEL ESTADO	11
4 LA CADENA DE VALOR PÚBLICO	14
5 LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA.....	20
5.1 EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS CON ENFOQUE DE RESULTADOS EN AMÉRICA LATINA	23
5.2 LA VINCULACIÓN DEL PLAN CON EL PRESUPUESTO	27
5.3 REQUERIMIENTOS EN EL PRESUPUESTO	28
5.4 REQUERIMIENTOS EN LA PLANIFICACIÓN.....	31
5.5 DIFICULTADES EN LA VINCULACIÓN PLAN PRESUPUESTO	33
6 BREVE DESCRIPCIÓN DEL CASO ECUADOR	35
6.1 DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA VINCULACIÓN DEL PLAN CON EL PRESUPUESTO	38
7 COORDINACIÓN DE LOS ACTORES Y CLARIFICACIÓN DE COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	41
8 RESUMEN Y CONCLUSIONES.....	42
REFERENCIAS	44

APRESENTAÇÃO

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mantêm atividades conjuntas desde 1971, que abrangem vários aspectos do estudo do desenvolvimento econômico e social do Brasil, da América Latina e do Caribe. Desde 2010, a série *Texto para Discussão Cepal-Ipea* passou a constituir instrumento de divulgação dos trabalhos realizados entre as duas instituições.

Os textos divulgados por meio dessa série são parte do Programa de Trabalho acordado anualmente entre a Cepal e o Ipea. Após análise de ambas as instituições, vêm sendo publicados apenas aqueles considerados de maior relevância e qualidade, cujos resultados merecem divulgação mais ampla.

O Escritório da Cepal no Brasil e o Ipea acreditam que, ao difundir os resultados de suas atividades conjuntas, estão contribuindo para socializar o conhecimento nas diversas áreas cobertas por seus respectivos mandatos. Os textos publicados são produzidos por técnicos dessas instituições, autores convidados e consultores externos, cujas recomendações de política não refletem necessariamente as posições institucionais da Cepal ou do Ipea.

VINCULACIÓN PLAN PRESUPUESTO EN AMÉRICA LATINA

Andrés Sanz Mulas¹

RESUMEN

Es este trabajo pretendo recoger parte de la experiencia que desde el Instituto de Estudios Fiscales de España, se ha adquirido sobre este tema, especialmente en base a los trabajos que se han desarrollado en los últimos tres años en el marco del programa Eurosocietal de la Unión Europea. En el primer encuentro del Área de Finanzas Públicas de este programa celebrado en Montevideo en noviembre de 2011, en el que participaron representantes de 9 países, se decidió abordar como uno de los dos ejes de esta área la vinculación del plan con el presupuesto y la evaluación como mecanismo de retroalimentación.

Palabras-clave: planificación; presupuesto por resultados; Latinoamérica.

JEL: H8; H80; H6; H61.

¹ Economista, investigador del Instituto de Estudios Fiscales de España.

RESUMEN EJECUTIVO

Es este trabajo pretendo recoger parte de la experiencia que desde el Instituto de Estudios Fiscales de España, se ha adquirido sobre este tema, especialmente en base a los trabajos que se han desarrollado en los últimos tres años en el marco del programa Eurosocial de la Unión Europea. En el primer encuentro del Área de Finanzas Públicas de este programa celebrado en Montevideo en noviembre de 2011, en el que participaron representantes de 9 países, se decidió abordar como uno de los dos ejes de esta área la vinculación del plan con el presupuesto y la evaluación como mecanismo de retroalimentación. Posteriormente, se incorporaron otros países a estas actividades.

Así pues, los responsables de los países de América Latina son conscientes de la necesidad de mejora y avance en estos dos aspectos. Evidentemente, los países de la región no tienen el mismo nivel de desarrollo en este campo, y la experiencia del programa, lo constata. Sin embargo, es un área en la que por unas razones u otras hay grandes retos y desafíos en toda la región.

La vinculación del plan con el presupuesto como un aspecto fundamental, y determinante de una sana gestión de finanzas públicas, que favorezca que la actuación del sector público se ajuste a los criterios de eficacia, eficiencia y equidad en el marco de una democracia representativa transparente y con participación de la ciudadanía.

En un primer epígrafe abordaremos dos elementos en los que quiero enmarcar el proceso presupuestario y planificador: las funciones que desarrolla el sector público y la cadena de valor público. Posteriormente, abordaremos la planificación con un breve recorrido por la historia y evolución en la región, y una descripción de la situación actual, así como el presupuesto por programas con enfoque de resultados.

Utilizando como ejemplo el caso de Ecuador, plantearemos los requerimientos que exige esa vinculación en relación al presupuesto y a la planificación, para terminar este epígrafe con una descripción de algunos de los problemas que hemos identificado en relación a la vinculación del presupuesto con el plan.

1

INTRODUCCIÓN

Es este trabajo pretendo recoger parte de la experiencia que desde el Instituto de Estudios Fiscales de España, se ha adquirido sobre este tema, especialmente en base a los trabajos que se han desarrollado en los últimos tres años en el marco del programa Eurosocietal de la Unión Europea. En el primer encuentro del Área de Finanzas Públicas de este programa celebrado en Montevideo en noviembre de 2011, en el que participaron representantes de 9 países, se decidió abordar como uno de los dos ejes de esta área la vinculación del plan con el presupuesto y la evaluación como mecanismo de retroalimentación. Posteriormente, se incorporaron otros países a estas actividades.

Así pues, los responsables de los países de América Latina son conscientes de la necesidad de mejora y avance en estos dos aspectos. Evidentemente, los países de la región no tienen el mismo nivel de desarrollo en este campo, y la experiencia del programa, lo constata. Sin embargo, es un área en la que por unas razones u otras hay grandes retos y desafíos en toda la región.

La vinculación del plan con el presupuesto como un aspecto fundamental, y determinante de una sana gestión de finanzas públicas, que favorezca que la actuación del sector público se ajuste a los criterios de eficacia, eficiencia y equidad en el marco de una democracia representativa transparente y con participación de la ciudadanía.

En un primer epígrafe abordaremos dos elementos en los que quiero enmarcar el proceso presupuestario y planificador: las funciones que desarrolla el sector público y la cadena de valor público. Posteriormente, abordaremos la planificación con un breve recorrido por la historia y evolución en la región, y una descripción de la situación actual, así como el presupuesto por programas con enfoque de resultados.

Utilizando como ejemplo el caso de Ecuador, plantearemos los requerimientos que exige esa vinculación en relación al presupuesto y a la planificación, para terminar este epígrafe con una descripción de algunos de los problemas que hemos identificado en relación a la vinculación del presupuesto con el plan.

Finalizaré este capítulo con un resumen y breves conclusiones.

2

MARCO EN EL QUE SE DESENVUELVE LA VINCULACIÓN DEL PLAN CON EL PRESUPUESTO

Hay dos elementos en los que considero se debe enmarcar el proceso presupuestario de cara al objetivo de este trabajo. El primero se refiere a las funciones que el Estado debe asumir y el segundo, la cadena de valor público. El presupuesto es una parte de dicha cadena que está interrelacionada con otros elementos, como son la planificación y la gestión. Estos dos campos afectan de manera determinante al proceso presupuestario. Tanto en lo relativo a la eficacia y eficiencia como al impacto que la producción de bienes y servicios públicos tiene en los fines colectivos que se pretenden alcanzar a través de la institución presupuestaria.

3

FUNCIONES DEL ESTADO

La crisis del 1929 y la eclosión de la economía keynesiana, suponen un cambio fundamental en las funciones del Estado. En el último tercio del siglo XX se han producido importantes cambios, tanto en el papel como en las funciones del Estado, que han tenido un impacto en el tema que nos ocupa, como no se había conocido hasta ese momento. Es cierto que estos cambios se inician en el primer tercio del mismo, pero podemos decir que se desarrollan plenamente al final del siglo.

La ampliación del papel del sector público se puede agrupar en cuatro grandes áreas (Albi *et al.*, 2009):

- Las funciones que en relación a la estabilidad y el crecimiento económico se le asignan.
- La producción y/o provisión de bienes y servicios derivados de la existencia de los llamados fallos del mercado así como las funciones de regulación en ciertos mercados.
- Las políticas redistribuidoras de renta.
- Las políticas ligadas a la aparición de nuevos derechos entre los que se encuentran por ejemplo la sanidad pública gratuita para todos los ciudadanos o los ingresos mínimos de inserción...

Antes de describir brevemente las características de las mismas queremos destacar que las dos primeras funciones, aunque también exigen la toma de decisiones colectivas en relación a su incorporación como funciones del Estado, tienen una base esencialmente técnica ya que el desarrollo del capitalismo junto con el avance de la ciencia económica ha puesto de manifiesto la necesidad de intervención en esos dos casos.

No pretendo describir ni analizar en profundidad las cuatro grandes áreas. Sí, llamar la atención sobre los elementos más destacables en relación a la transformación que supone la incorporación de estas tareas al papel del sector público, puesto que tiene importantes implicaciones en el tema que nos ocupa. Asimismo, resaltar también, cómo esas tareas requieren una mayor y más compleja capacidad de retroalimentación para poder llevarlas a cabo eficaz y eficientemente.

Esas funciones se han ido incorporando en todos los países. Los gobiernos en el siglo XXI son responsables, aunque no los únicos, si no de garantizar, sí de favorecer la estabilidad y el crecimiento económico. Existe un consenso generalizado aunque con matices en cuanto al nivel de la tarea, en relación a que son responsabilidades del sector público la política monetaria y la política fiscal que tienen como objetivos el cumplimiento

de esta función. El presupuesto y la planificación son dos de los instrumentos al servicio de estos objetivos, que deben tener en cuenta como restricción en la que operan el favorecer el crecimiento económico del país.

La existencia de condiciones objetivas que impiden que los supuestos en los que se basaba la economía clásica se den en la realidad, ha llevado a identificar por parte de la teoría económica, los llamados fallos del mercado. La teoría de los fallos del mercado ha puesto de manifiesto que hay ciertos mercados que por sus características, no son capaces de realizar una asignación óptima de los recursos disponibles, y que es precisa la intervención del sector público. Nos referimos a casos como los monopolios llamados naturales, (y otras situaciones) en los que la existencia de múltiples oferentes no es eficiente y el permitir el comportamiento de un monopolista que maximice el beneficio, no generará el bienestar colectivo.

Sin entrar a discutir las ineficiencias de los gobiernos, que pueden hacer que la resultante de su actuación sea incluso más ineficiente² que dejar que opere el mercado, parece que como proponen otros autores (Cullis y Jones, 1991), existen suficientes razones como para defender la intervención pública en estos casos. La idea es que el sector público podría alcanzar unos niveles de eficiencia inaccesibles para el mercado. El óptimo, con provisión o regulación pública sería más eficiente que sin ella. Dado que para que se alcance este óptimo es preciso que el sector público se comporte eficientemente, encontramos aquí una importante relación con el tema que nos ocupa en nuestro trabajo. En relación a estas actividades, en las que se debe actuar por razones de fallos de mercado, se plantea una amplia panoplia de mecanismos de intervención. Entre otras, está la discusión sobre si debe responsabilizarse el sector público de la provisión del bien o dejar que se encargue el agente o agentes privados pero regulando su actividad, dependiendo de una u otra opción afectará de mayor o menor manera al tema objeto de este capítulo.

Tan sólo poner de manifiesto que en un marco de planificación a largo plazo se plantean en algunos casos incorporación del sector público a la producción de bienes y servicios a través normalmente de empresas públicas, que se consideran estratégicos para el logro de los objetivos del plan.

Se ha ido asentando en la conciencia de los ciudadanos, inicialmente en los países europeos y en la actualidad en la mayor parte del mundo, la idea de que una de las obligaciones del sector público es mejorar la distribución de la renta existente. Modificar la desigualdad que genera el mercado para lograr un resultado más equitativo. Esta función que incluso en el caso español tiene relevancia constitucional,³ no era ni siquiera imaginable en el paradigma de la economía clásica. Existe un consenso social generalizado en relación a que tanto los ingresos como los gastos públicos deben tener en cuenta esta función del sector público. De ella,

2 Véase el interesante libro de Wolf (1995).

3 El artículo 31.2 de la Constitución Española recoge el criterio de equidad y es de destacar que dicho artículo se encuentra en el Título II: De los derechos y deberes fundamentales:
El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

se van a derivar importantes elementos a tener en cuenta en relación al presupuesto y la planificación. La equidad como objetivo de la actuación pública no ha sido quizá, suficientemente tenida en cuenta a la hora de presupuestar y planificar. Esto es, debido en parte por la incorporación de criterios más ligados a la eficiencia económica en el uso de los fondos públicos en el campo del presupuesto y a que la equidad no es una variable fácil de medir (Lambert, 1996), ni tiene tan solo una dimensión (horizontal, vertical, intergeneracional). En todo caso, tenemos en muchos casos la información y las técnicas suficientes para poder aproximarnos a los efectos que en términos redistributivos tienen nuestras políticas.

Por último nos encontramos con una serie de actuaciones del sector público que obedecen a la incorporación de un conjunto de nuevos derechos que se considera el Estado debe proteger, por el mero hecho de ser ciudadano. En algunos casos el origen de estas actividades tiene mucha relación con criterios de equidad pero no siempre es así y también depende de las medidas de equidad que utilicemos. Aunque en muchos casos no tienen su origen en criterios de equidad es importante conocer, el impacto redistributivo que tienen y no solamente en un instante del tiempo sino a lo largo del ciclo vital de la persona.

El logro de los objetivos que el sector público se propone como resultado de una toma de decisiones colectivas, es de una gran complejidad dado que en muchos casos puede existir una contradicción o al menos una gran dificultad en la compatibilidad entre algunos de ellos. A título de ejemplo la coexistencia entre el crecimiento y la redistribución al menos en el corto plazo, no es tarea fácil y en muchos casos exige una priorización de los objetivos y por tanto de las funciones (Rawdanowicz *et al.* 2013; OECD, 2012; 2008).

Es en el marco de esas funciones en el que debemos valorar la eficacia, eficiencia y equidad de la acción presupuestaria. Incluimos el criterio de equidad, no solamente porque está establecido en algunos países como es el caso español (art. 31.2 de la Constitución Española), sino porque la función redistributiva citada implica dicho criterio. Estos criterios afectan a la actuación del ejecutivo, al legislativo y a los órganos de control. También afectan a los ciudadanos en los procesos de participación que puedan existir en el ámbito presupuestario.

El objetivo final del presupuesto, de las políticas públicas y de la planificación es la creación de valor público. Esta creación de valor en el sector público es distinta a la del privado. Analizaremos pues la cadena de valor público en el siguiente epígrafe como marco en el que se debe analizar el plan y el presupuesto.

4

LA CADENA DE VALOR PÚBLICO

Este marco conceptual nos permite diferenciar el proceso de valor económico privado del público. Ver las semejanzas en los tramos en los que las hay y definir las diferencias que implican las características específicas de lo público. ¿Por qué hablamos de valor público? Porque el valor de la producción privada (que no el coste) lo decide el mercado, esto es los ciudadanos de una sociedad a través del ejercicio de su faceta de consumidores y las empresas a través de la oferta de productos que les permitan maximizar su beneficio y perdurar en el tiempo.

El criterio pues del sector privado no es de aplicación a los bienes y servicios que en general produce el sector público puesto que en muchos casos, no es que no exista precio de mercado, sino que no existe una contraprestación en dinero por parte del consumidor de los mismos ligada directamente y exclusivamente al consumo de ese bien y servicio.

La producción pública, a diferencia de la del mercado, no va dirigida a la satisfacción de una necesidad del consumidor que individualmente intercambia en el mercado a través de la transferencia de renta en cada operación entre particulares. La producción pública va dirigida (en la mayor parte de las ocasiones) al ciudadano como colectivo, y no en función de una transferencia de renta en cada operación, sino a través de un mecanismo de financiación de la producción de los bienes y servicios públicos (BySPs), que no se realiza individualmente sino colectivamente al margen de cada transacción. En este trabajo no voy a detallar este mecanismo, pero queda claro que el sistema tributario no es lo mismo, más bien no tiene nada que ver, con la compra de un bien en el mercado.

En ese contexto el valor de los productos (BySPs) se relaciona con la satisfacción de necesidades que se han decidido colectivamente. No puede ir un ciudadano al sector público y realizar una demanda individual solicitando un producto a cambio de un precio que está dispuesto a pagar, si no se ha decidido colectivamente que se va a producir ese bien para ponerlo a disposición de los ciudadanos (todos los ciudadanos o aquellos que tengan la necesidad del mismo).

El referente más general en la literatura en relación al valor público es el libro del profesor Moore (1995, versión española de 1998). Su objetivo es “*desarrollar una estructura de razonamiento práctico que suponga una guía para el gestor público*”. Nuestro enfoque sobre el valor público se centra en el proceso presupuestario en

el marco de las funciones del Estado definidas e incluye también los procesos de planificación. Así pues, no partimos como Moore de que es la gestión la creadora de valor sino que es el proceso completo de la cadena de valor que tiene tanto componentes técnicos como componentes políticos.

Como indica Moore (p. 62) *“En el sector público, sin embargo, el dinero usado para financiar las actividades de creación de valor no deriva de la elección voluntaria de cada consumidor; sino del poder coercitivo de la tributación.”* Esa tributación es también objeto de un proceso de toma de decisiones colectivas, tanto en la definición de los criterios en base a los cuales se debe definir el sistema tributario (progresividad, justicia tributaria, no confiscatorio,...) como en la composición del mismo.

Esa coerción impide que sean las preferencias individuales las que gobiernen la producción pública, pero los mecanismos de la democracia representativa crean las condiciones para que los individuos voluntariamente asociados decidan colectivamente qué quieren conseguir juntos sin sacrificar sus deseos individuales.

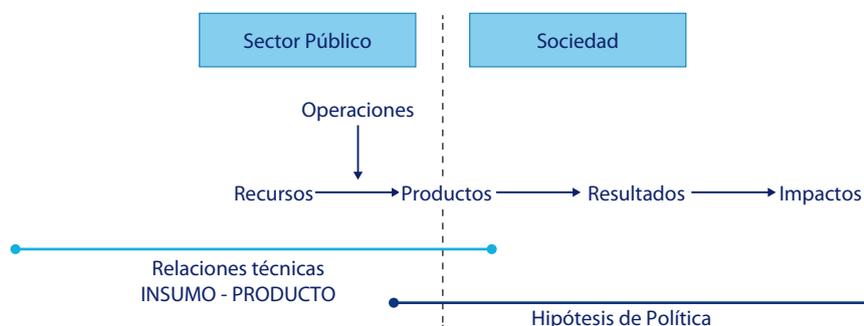
Por lo tanto es equívoco plantear que el objetivo de la producción pública (y por lo tanto de los programas presupuestarios) es satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Esta visión parece negar lo descrito en el párrafo anterior, puesto que parece indicar que la producción pública satisface directamente las necesidades ciudadanas, sin estar mediada por la toma de decisiones colectivas que comentamos anteriormente y que es la que decide qué necesidades se satisfacen y cuáles no. Las necesidades individuales podríamos decir que son infinitas. El individuo tiende a obtener una mayor satisfacción en función, en general de un consumo ilimitado de bienes tanto en cantidad como en diversidad. En el caso del mercado, ese acceso viene determinado por su renta disponible que le permite realizar la demanda efectiva de los bienes que optimizan su utilidad sujeta a esa restricción, y en el caso del sector público accederá a aquellos bienes que se hayan decidido colectivamente.

Así pues, la cadena de valor público nos describe ese proceso de valorización en el marco de una cadena de valor que no está mediada por el mercado, sino por las decisiones colectivas tomadas a través de los mecanismos de la democracia representativa.

Para analizar más en detalle la cadena de valor pública y los elementos que más afectan a nuestro trabajo vamos a utilizar los dos cuadros siguientes. El primero de Aníbal Sotelo (2012) so y el segundo de elaboración propia.

Gráfico 1: Cadena de valor público

Especificidad de la cadena de valor pública (Anibal Sotelo)



Fuente: Anibal Sotelo.

En el cuadro vemos que al igual que en el sector privado, el proceso de producción del sector público combina factores productivos para generar unos productos. Es importante destacar que este proceso sí es muy similar al que se produce en la empresa privada, si bien con ciertas características específicas que tiene el sector público.

El proceso finaliza en la creación del producto. En relación al tema que nos ocupa, al inicio del proceso tendríamos cuantificados unos factores en nuestro presupuesto, esto es, los medios que tanto en términos financieros (importe total del programa) como en la distribución por tipo de gasto (personal, compra de bienes corrientes y servicios,...) que se van a poner a disposición del gestor como responsable de las operaciones para que produzca los bienes y servicios (ByS) citados.

En las empresas también se suele producir un proceso de presupuestación previa a la realización de las operaciones aunque quizá con una mayor flexibilidad que en el sector público.

Para producir esos bienes hemos empleado unos factores que son los que recoge el presupuesto y los hemos ido empleando progresivamente a lo largo del ejercicio. No voy a detallar más esta fase porque creo que está clara, tan solo resaltar, que junto al proceso de combinación material de los factores que a través de una función de producción se convierten en productos se va produciendo paralelamente un fenómeno financiero. Al igual que en el sector privado, en el proceso productivo del sector público se van produciendo ingresos financieros y se van realizando pagos. Los desfases entre uno y otro, siempre que garanticemos en el caso del sector privado el mantenimiento del beneficio y en el del público el cumplimiento de los objetivos macro, no van a generar importantes problemas en el tema que nos ocupa. Por lo tanto, junto con los costes de los factores que intervienen materialmente en el proceso productivo, tendremos costes asociados al flujo financiero que ambas actividades generan. No vamos a profundizar en los sistemas que tiene el sector público para gestionar esta faceta, aunque indudablemente en muchos países tiene una incidencia muy determinante en el proceso de producción material, por las restricciones que a veces impone a esos procesos en términos de capacidad de disponer de los factores productivos que se precisan.

El valor del producto privado es el precio de mercado al que se vende el bien. No son los costes, que es otra cosa, sino el precio de los productos que realmente entran en las transacciones de renta con los consumidores comentadas anteriormente.

En el caso del sector público esa transacción de renta directa con el consumidor no se produce, y por lo tanto, no se genera de esa manera el valor. El valor que nos da el mercado, en este caso no lo tenemos.

En función de ese valor de mercado de los productos, se realiza en términos agregados la asignación de factores a las diversas producciones y empresas. Por lo tanto, y es un aspecto importante y distinto en relación al sector público, es el consumidor individual el que a través de su elección de consumo, determina la asignación de recursos en la parte de la economía sometida al mercado.

Como ya hemos repetido, en el caso del sector público la asignación se realiza de otra manera, a través de decisiones colectivas que deciden entre otras cosas, qué necesidades se van a satisfacer.

La producción pública encuentra su valor precisamente en lo que acabamos de comentar, el logro de los objetivos y metas que colectivamente hemos decidido que queremos alcanzar con la intervención del sector público. Esto es, si los productos sirven para alcanzar estos objetivos tienen valor público, si no, no crean ese valor. Esa vinculación es la que da sentido a la asignación de medios (factores productivos) que se ha producido a través de la decisión presupuestaria, en cuanto al para qué hemos decidido utilizar los medios. Otro tema que es también muy relevante es que una vez decidido el ¿para qué?, hay que producir al menor coste posible. En el caso del sector público, no solamente al menor coste financiero sino al menor coste social. Este tema no va a ser objeto de este trabajo. Tan sólo destacar que la eficiencia en la producción pública es un requisito básico.

Como se ve en el gráfico de Sotelo, si bien la faceta meramente productiva es muy semejante a la privada, la faceta de valoración del proceso es mucho más compleja.

La vinculación de los productos con los objetivos y las metas que se han decidido colectivamente, no es como en el caso de la producción una relación esencialmente técnica ligada a una función de producción explícita o subyacente.

Cuando en el sector público establecemos que si producimos una serie de bienes, se van a alcanzar las metas u objetivos que pretendemos, estamos suponiendo una relación causal que no depende exclusivamente de que los bienes se hayan producido eficaz y eficientemente, sino de una serie de hipótesis de política, de entorno que explícita o implícitamente hemos realizado, que vinculan el producto con los resultados deseados y con los impactos que esos resultados van a generar. La producción y puesta a disposición de los ciudadanos de ByS va a producir inevitablemente resultados. Pero lo que observamos en la realidad tras el proceso puede no

deberse únicamente a los ByS que hemos producido, sino a otros muchos factores que están implícitos en la hipótesis de política que realizamos.

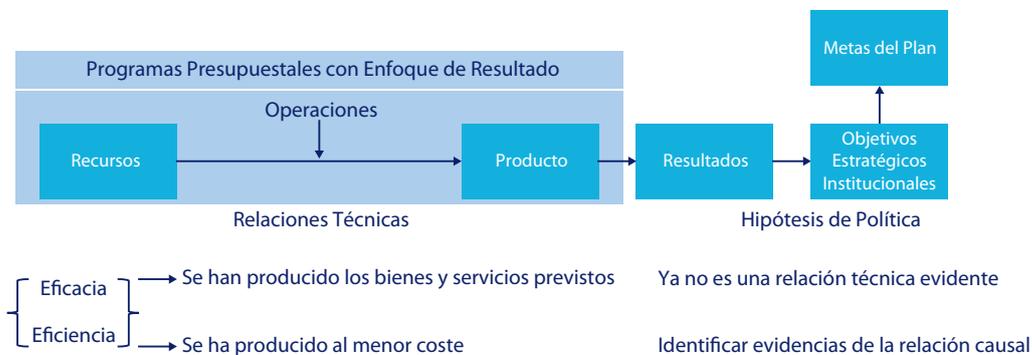
En el cuadro siguiente se recoge el mismo esquema anterior pero introduciendo algún elemento más que nos relaciona con el presupuesto. En primer lugar destacar que el esquema que se recoge aunque es válido tanto en el caso de que exista planificación como si no existe, hay importantes diferencias. En el caso español, en el que no existe planificación, los programas se vinculan con las políticas de gasto, que se priorizan anualmente por parte del gobierno, en el marco del programa electoral con el que se han presentado a las elecciones.

Si existe planificación, sea a largo plazo (más del periodo de gobierno) o en el límite del periodo de gobierno, la vinculación del presupuesto debe establecerse con el plan. No vamos a incidir ni comentar aquí, aunque son instrumentos relevantes los marcos de gastos de mediano plazo, la programación presupuestaria plurianual, los escenarios presupuestarios de medio plazo, etc.

Si existe planificación, el plan es el referente con el que se produce la valoración pública. Esto es, en el cuadro vemos que los programas presupuestarios, van a generar unos resultados e impactos que deben corresponderse con las metas y los objetivos del plan.

En este el plan tiene distintos niveles con sus metas y objetivos. Evidentemente, la vinculación a la que nos referimos (aunque somos conscientes de que la valoración implicaría tener en cuenta los niveles de planificación y su integración entre sí) se va a establecer con la planificación a nivel institucional, esto es, en cada uno de los organismos a través de sus objetivos estratégicos institucionales.

Gráfico 2: Cadena de valor público en el caso de que exista planificación



Elaboración propia.

Ello no obsta para que puedan existir programas presupuestarios que puedan afectar a varias instituciones dentro de una misma política sectorial. Los recursos se pueden establecer en subprogramas, actividades u otro tipo de agrupación que se pueden corresponder con subproductos o productos intermedios, etc.

Como se recoge en el cuadro y a efectos de ilustrar las diferencias entre unas fases y otras, se incluye los mecanismos de evaluación de cada una de ellas. En lo correspondiente al primer recuadro, sería la responsabilidad de Unidad Central de Presupuestos (Subsecretaría de Presupuesto en el caso de Ecuador) la asignación de los recursos (anteproyecto de presupuesto, proforma), seguimiento financiero del uso de los mismos, y garantizar la eficacia y eficiencia en el uso de los medios, tanto en el proceso de formulación como seguimiento y evaluación.

Al gestor responsable del programa le compete la producción de los bienes eficientemente, esto es, al menor coste posible, y debe tener la libertad de organizar dicha producción de la manera que garantice la eficiencia técnica y económica. Si bien existe en el caso ecuatoriano una unidad horizontal como es el Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP) que apoya y supervisa los procedimientos de gestión al objeto de optimizarlos. En esta faceta se produce una concurrencia en cierta medida de competencias y tareas entre el gestor y Presupuesto.

Algo semejante sucede con la otra responsabilidad del gestor para el tema que nos ocupa. Puesto que es el responsable de elaborar el plan operativo anual, al margen de la vinculación del mismo con otras herramientas de la planificación, debe ocuparse y es su responsabilidad garantizar la vinculación de los productos del presupuesto que ha solicitado con los objetivos estratégicos institucionales. En esta tarea también interviene el organismo central de planificación que debe apoyar y supervisar.

En esta fase, es clave ser consciente que las relaciones de causalidad esto es Producto-Objetivos Estratégicos Institucionales (OElS) no son triviales y automáticas. Por esta razón, se indica en el gráfico que ya no es una relación técnica como la de insumo-producto. Aquí aparece la evaluación de impacto con grupos de control y grupos de intervención que nos permite aislar el entorno y validar las hipótesis en función de las cuales hemos definido dicha relación de causalidad. Dicho de otro modo, si las hipótesis que estamos haciendo para afirmar esa causalidad se dan en la realidad.

Por la razón anterior la evaluación de impacto es un cometido del órgano de gestión y de planificación. Sin embargo, dadas las funciones del órgano de presupuestación como garante de que el proyecto de presupuesto que se presenta al parlamento -máximo tomador de decisiones colectivas-, parece que debe de tener algún papel en esa evaluación, al menos estar informado del resultado de la misma.

5

LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

La planificación en América Latina ha tenido una historia de altos y bajos desde la primera mitad del siglo pasado. Leyva (2012) recoge cuatro etapas que podemos sintetizar en:

- Desarrollo hasta los años 70;
- Transición en los 70;
- Caída de la planificación en los 80 y 90;
- Auge de la planificación en el siglo XXI.

En la primera etapa hay un protagonismo determinante de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) de Naciones, con las aportaciones de importantes economistas como Celso Furtado y Raul Prebisch. Esta etapa también estuvo marcada por la Carta de Punta del Este de agosto de 1961 en el marco de la Alianza para el Progreso del Presidente Kennedy. Los gobiernos adquirieron el compromiso de emprender un esfuerzo de cooperación entre los EE.UU. Y los organismos financieros internacionales para lograr ambiciosas metas de crecimiento económico, redistribución del ingreso, modernización productiva, bienestar social, estabilidad de precios e integración regional. Se define en ese marco un papel clave del Estado en el desarrollo de los países, incluyendo, no solamente aspectos de crecimiento económico sino de transformación productiva y redistribución de la renta. En ese papel la planificación se considera como una herramienta fundamental. Desde la visión “cepaliana” de ese momento se cuestionaba la visión dominante del orden mundial, se fomentaba la tecnificación del proceso planificador mediante la elaboración de sistemas de información que permitieran implementar las nuevas visiones de los planes nacionales de desarrollo. Todo esto en un marco de transformación de la estructura productiva que pretendía desarrollar un proceso de industrialización. Esto, implicaba un importante papel del Estado en la generación de infraestructuras y la industria pesada, lo que explica el importante peso que se da en ese momento a las inversiones en el proceso de planificación y la reducida preocupación por la vinculación del plan con el presupuesto. A finales del periodo, esa preocupación comienza a desarrollarse y la relevancia del presupuesto en relación a la planificación se empieza a plantear, al menos a nivel teórico y de propuestas (véase Martner, 1967).

En los años 1970 se produce un periodo de transición que en opinión de Berreta y Kaufmann (2011:13) se debe a que en esa época ganaron protagonismo los enfoques que colocaban al mercado como centro dinámico del

crecimiento económico. Asimismo, los problemas derivados del crecimiento tan acelerado de la deuda externa en los países de la región facilitaron la visión neoliberal, priorizando el problema de la estabilidad por encima de los otros aspectos de la actuación del sector público.

Esta situación se concreta en una caída de la planificación en los años 80 y 90 en torno al denominado consenso de Washington, denominación en la que Williamson (1990) sintetiza los 10 instrumentos de política que recogen las recomendaciones, posiciones y probablemente también restricciones que los organismos multilaterales, los expertos y el gobierno norteamericano consideraban debían ser la guía de la actuación del sector público en América Latina (AL). Estas “recetas” son coherentes con los planteamientos que hace la denominada Nueva Gestión Pública (NGP) Pollitt y Dan (2011:5) y en conjunto no dejan espacio para la planificación. Esto tiene como consecuencia la desaparición (por ejemplo en el caso de Perú) o relegación de las instituciones responsables de la planificación (por ejemplo en el caso de Costa Rica) y un importante fortalecimiento de los ministerios de Finanzas especialmente en su faceta de garantes de la ortodoxia de la estabilidad.

Al comienzo del nuevo siglo, parece que asistimos en AL a un renacer de la planificación, quizá debido a que tanto los organismos internacionales como los propios gobiernos y sobre todo los ciudadanos de estos países, son conscientes de que el modelo sin planificación había producido crecimiento económico pero no desarrollo. La Cepal vuelve a ser un actor de especial relevancia y pone en la agenda, tanto política como de las Finanzas Públicas, el tema de la igualdad que requiere el *uso de instrumentos explícitos de planificación global* (Bárcena 2010: 244).

Se plantea también la necesidad de este instrumento como herramienta insustituible para la transformación, no solamente en la línea de la equidad sino también productiva. Como indican Medina y Ortegón, (2006:18): *Se requiere dar mayor prioridad a la transformación productiva y social, las cuales no son meros subproductos de un equilibrio macroeconómico. La verdad empírica es que esta transformación no se produjo en la región en forma sustantiva en los últimos quince años de reformas neoliberales.*

En el campo de la gestión pública se produce una creciente demanda de planificación en la mayor parte de los organismos internacionales vinculada a una visión de la gestión por resultados, que difiere en este punto del enfoque de la NGP digamos tradicional. Cepal entiende que *la planificación del sector público, que podemos alternativamente asimilar a la gestión por resultados (que ya no se centra en la producción de bienes o servicios de empresas públicas sino en la búsqueda de una apropiada provisión de las demandas de los ciudadanos, independientemente de si su producción es pública o privada) emerge como un instrumento inseparable de la búsqueda de un nuevo pacto fiscal en torno a objetivos comunes de transformación productiva con igualdad.*

Es interesante resaltar la inclusión de la planificación como una fase necesaria tanto en el proceso de gestión pública como de la gestión de las finanzas públicas. El Banco Interamericano de Desarrollo ha sido otro actor internacional clave en el avance en este campo y en el reconocimiento del papel de la planificación. Así García y García consideran la Planificación como uno de los cinco pilares de la Gestión para Resultados en el Desarrollo, incluyendo tres tipos elementos o características de la misma: estratégica, operativa y participativa (García y García 2010:23). El trabajo que han desarrollado nos permite asimismo conocer con un alto grado de objetividad la situación de esos cinco pilares de la GpRD en América Latina y el Caribe (ALC) y nos servirá de referencia posteriormente.

En este marco, la mayor parte de los países de ALC han implementado instrumentos de planificación. Hay una revalorización de la construcción de Estrategias Nacionales de Desarrollo en la región (Máttar, 2011:44). En la siguiente tabla se recogen algunas de dichas estrategias (basado en Armijo, 2012:19).

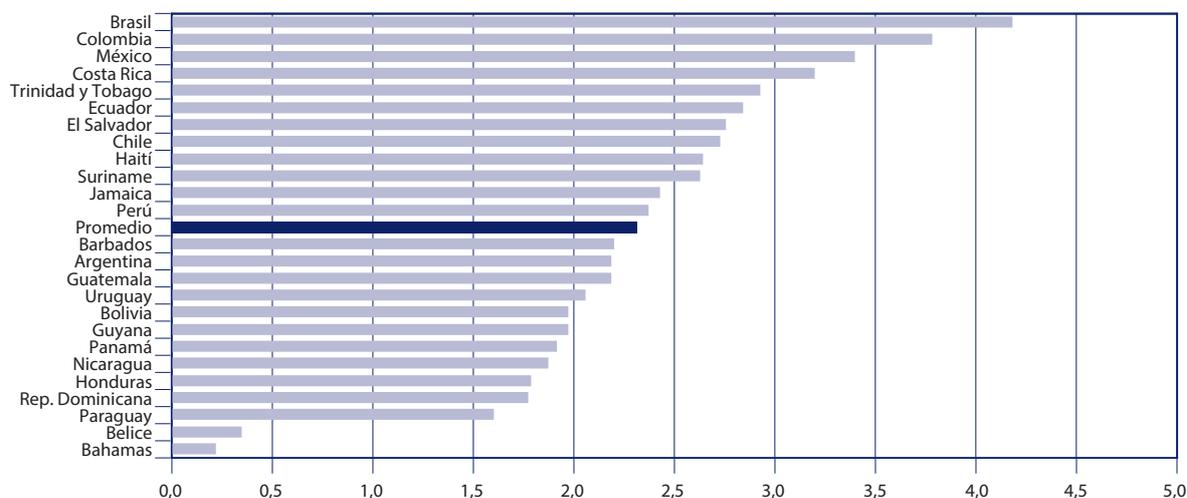
Tabla 1: Estrategias de largo plazo

País	Plan/Estrategias/Lineamientos	Plazo
Brasil	Brasil 2022	2022
Estado Plurinacional de Bolivia	Agenda Patriótica del Bicentenario	2025
Costa Rica	Costa Rica 2030. Objetivos de Desarrollo Nacional	2030
Chile	Agenda Chile País Desarrollado: Más Oportunidades y Mejores Empleos	2018
Colombia	Visión Colombia II Centenario	2019
Ecuador	Estrategia Nacional 2010/2025	2025
Guatemala	Plan Nacional de Unidad Nacional de la Esperanza 2032	2032
México	Visión 2030: El México que queremos	2030
Perú	Plan Bicentenario	2021
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo: Un viaje de transformación hacia un país mejor	2030

Fuente: basado en Armijo, 2012: 19.

Para terminar este epígrafe vamos a recoger los resultados que en aplicación del *Sistema de evaluación PRODEV*, recoge el trabajo de García y García (2010: 35) en relación a la planificación. En el gráfico observamos que existe una importante diversidad entre los países de la región. Los países que en función del índice se encuentran en mejores condiciones en relación a la planificación son Brasil, Argentina, México y Costa Rica que se destacan con una puntuación superior a 3. Con menos de dos puntos se encuentran varios países de América Central y Caribe junto con Paraguay.

Gráfico 3: Índice de planificación para resultados por países



Fuente: García y García, 2010

5.1

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS CON ENFOQUE DE RESULTADOS EN AMÉRICA LATINA

En un epígrafe anterior hemos descrito las funciones del sector público a las que sirve el presupuesto en la actualidad. Sin embargo en el pasado esas funciones eran diferentes, sustancialmente más reducidas y a ellas respondía el modelo clásico de presupuestos, que de manera resumida podemos caracterizar como centrado en los inputs, en las partidas presupuestarias, su clara identificación en términos financieros y que tenía como objetivo que el gobierno gastara en eso y sólo en eso. El desarrollo y ampliación de las funciones del Estado puso en crisis este modelo de presupuesto y exigió un cambio de paradigma (Kuhn, 1975) que podemos datar en la Comisión Hoover del Congreso de los Estados Unidos en 1949. Del presupuesto de medios se pasaba al *Performance Budgeting* que recomendaba dicha Comisión. Se trataba de cambiar el foco de los inputs que utilizaba el ejecutivo a sus funciones, actividades, costes y logros. Este cambio implica no solamente una distinta forma de presentar el presupuesto sino que afecta a todo el ciclo presupuestario: elaboración, aprobación, ejecución y control. Tras este primer intento, se han desarrollado en ese país diversos procesos de mejora del proceso presupuestario que han centrado su atención en diferentes aspectos en este nuevo marco. Estos cambios han ido siendo replicados de una manera u otra en el resto del mundo y específicamente en AL: el *Planning-Programming-Budgeting-System* (PPBS) en 1965, la gestión por objetivos en 1973, el presupuesto base cero en 1977, en 1993 se aprueba por el Congreso norteamericano la *Government Performance and Results Act* (GPRA) que pretende mejorar la eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de los programas federales a través de que

las agencias enfoquen sus prácticas de gestión a los resultados de los programas. Un interesante trabajo de la Government Accountability Office norteamericana (GAO, 1997) analiza la historia de estas innovaciones y de alguna forma nos lleva a la conclusión de que no son cambios de sistemas o técnicas presupuestarias, sino un *continuum* de intentos de mejora del presupuesto cuya base esencial estaba ya planteada en el planteamiento inicial. Schick (2014) que lleva estudiando el fenómeno presupuestario desde hace más de 50 años coincide esencialmente con esta visión al afirmar: la diferentes formas en la metamorfosis del performance budgeting... lleva a los gobiernos a ignorar (y a veces renegar) las innovaciones previas y reivindicar con seguridad que están abriendo nuevos campos para orientar los gastos públicos hacia los resultados. Este mismo autor ya planteaba en 1964, que en el presupuesto a pesar de la insistencia de los reformadores en las innovaciones en las técnicas presupuestarias, los gastos públicos aún están dominados por una visión de control, que se corresponde con la visión tradicional.

El proceso de transformación de un presupuesto de ítems a un presupuesto por programas con enfoque de resultados (PpR) es complejo y es un proceso en el que no solamente muchos países de América Latina están inmersos, sino que es un reto que aún se está abordando en otras partes del mundo. Como plantea Kim(2007), en relación al caso coreano, los impedimentos para hacer realidad un sistema de presupuestos por programas son tanto conceptuales como prácticos. Filc y Scartascini (2012a: 148) ratifican que desafortunadamente no existe una definición única respecto de qué constituye un presupuesto por resultados (PpR). Recogen las definiciones de Schick, OCDE, Banco Mundial, Marcel y García y García.

En mi opinión el concepto que se debe utilizar es el de presupuesto por programas con enfoque de resultados. Es importante resaltar que el eje del presupuesto deben ser los programas puesto que en ellos se recogen la vinculación de los inputs o medios con los bienes y servicios que se pretenden producir. Es el consumo de estos productos por parte de la ciudadanía, el que va a producir los resultados que se pretenden y a los que sirve el programa presupuestario. Estos resultados no provienen del proceso presupuestario sino de la planificación, que debe determinar qué resultados son los precisos para poder alcanzar las metas del plan.

Esta distinción entre la fase de producción y de efectos o impacto es clave en mi opinión. Como hemos comentado al referirnos a la cadena de valor, en el programa presupuestario subyace una función de producción y por lo tanto lo que refleja son relaciones técnicas. En la vinculación con los resultados nos enfrentamos a una situación muy diferente y no es una relación trivial. Además es el núcleo de la vinculación de la presupuestación con la planificación.

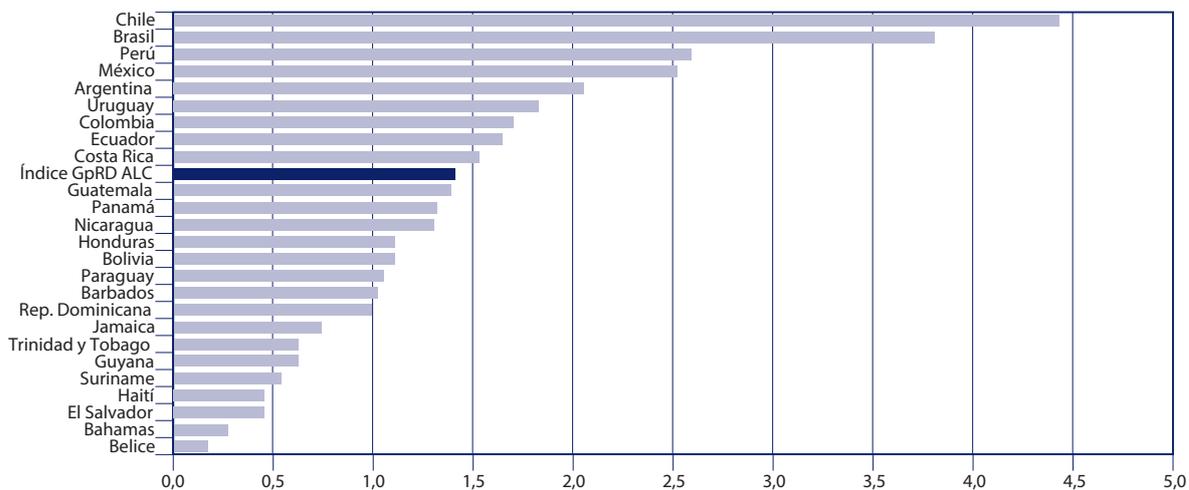
El proceso presupuestario en América Latina ha tenido importantes avances en los últimos años, si bien el nivel de implantación del PpR es muy variado en función de los países. En el proceso de reforma inciden múltiples actores (ministerios sectoriales, planificadores, parlamento, Secretarías de Administración Pública, etc.) y no solamente la unidad central de presupuesto (Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Finanzas o similar). Filc y Scartascini (2012b: 4) indican que la posibilidad de introducir e implementar en forma cabal

reformas a cualquier tipo de proceso o mecanismo presupuestario, no depende solamente de las decisiones voluntaristas o de adecuación a buenas prácticas.

Parecen existir unas condiciones previas para el éxito de la implantación de este tipo de mecanismos, integralidad del sistema de administración financiera y la cobertura del presupuesto y definir los productos de los programas presupuestarios (Filc y Scartascini, 2012b: 5).

En la región se produjo a partir de los 90 un importante avance en la implantación de los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAFs), que ha implicado un cambio muy profundo en la gestión de las finanzas públicas en relación a la información financiera. Este cambio sienta las bases para avances en el PpR (Sanz, 2011:17).

Gráfico 4: Índice de presupuesto por resultados por países



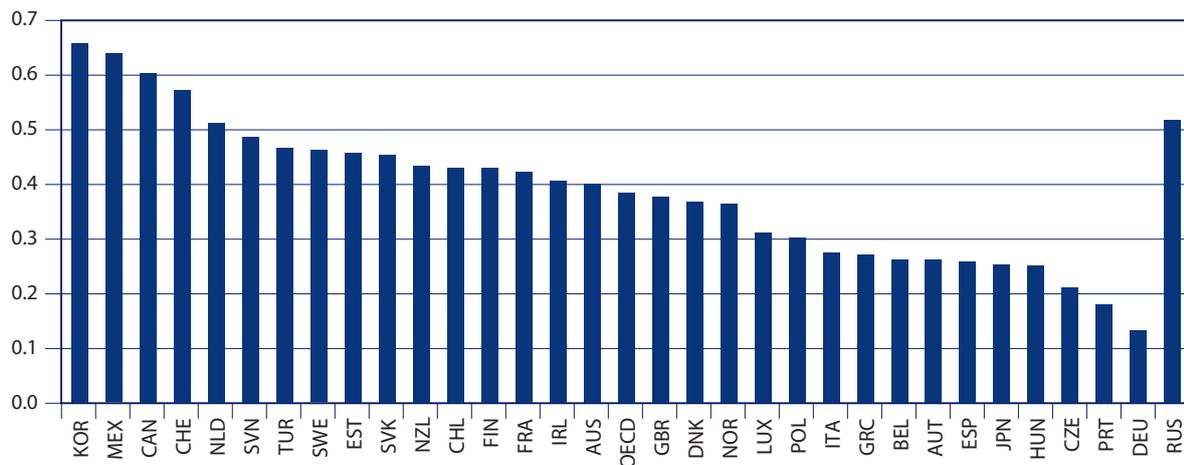
Fuente: García y García, 2010

Sin embargo, he observado en el trabajo que se ha desarrollado en el marco del programa Eurosocial, que uno de los elementos claves del PPeR es la clara definición de los productos y esta ha sido una debilidad en múltiples de los países de la región. Esto ha generado que varias reformas hayan fallado (Arizti *et al.*, 2009).

El trabajo ya citado de García y García nos permite tener un panorama bastante objetivo de la situación del PpR en la región. En el cuadro anterior se recoge el índice de presupuesto por resultados por Países de la región, observándose como comentábamos una amplia variabilidad entre ellos y unas grandes diferencias entre los más y menos avanzados.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos ha desarrollado un índice de *Performance Budgeting* que examina el grado en el que los países han llevado a la práctica un PpR. En el gráfico siguiente se recoge el índice para los países de la OCDE (2014).

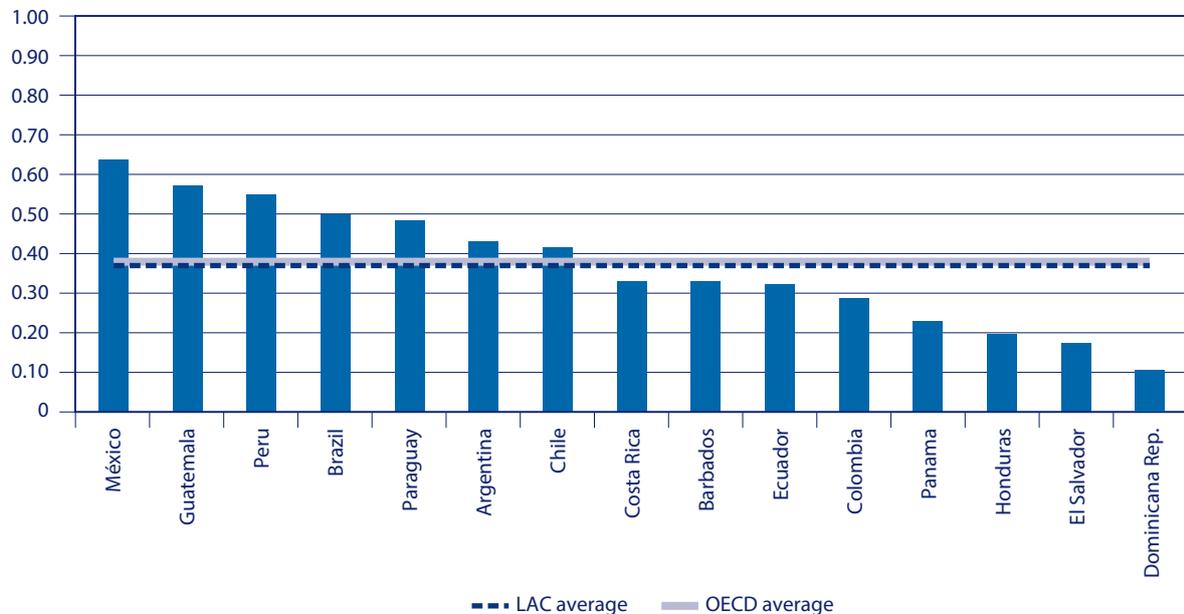
Gráfico 5: Performance budgeting index OCDE – Países OCDE



Fuente: Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries.

En el gráfico siguiente se recoge el mismo índice para los países de AL que han participado en la encuesta.

Gráfico 6: Performance Budgeting Index OCDE – América Latina y Caribe



Fuente: Government at a Glance: Latin America and the Caribbean (2014).

Con los datos que aporta este índice de la OCDE se confirma las grandes diferencias por países tanto entre los de la OCDE como en los de ALC. Dado que lo que pretenden captar una y otra medida (BID y OCDE) es distinto, y el procedimiento también, en el primer caso se ha producido una evaluación por parte del equipo de evaluación de PRODEV y en el segundo una encuesta a los países, no es de extrañar que puedan existir diferencias, si bien también coincidencias.

5.2

LA VINCULACIÓN DEL PLAN CON EL PRESUPUESTO

En el marco de la cadena de valor la vinculación del plan con el presupuesto es clave. No es objeto de este trabajo la vinculación de la gestión con el presupuesto ni la variable financiera que actúa como restricción en todos estos procesos. Por esta razón, no vamos a entrar en ambos temas aunque sí quiero dejar constancia de que son dos aspectos absolutamente relevantes para el proceso de valorización pública.

En el programa Eurososial se identificó como uno de los aspectos cruciales del Área de Finanzas Públicas, la vinculación del plan con el presupuesto y el uso de la evaluación como elemento de retroalimentación para la mejora de la presupuestación y de la planificación. En base a esa decisión que fue tomada por los representantes de los países participantes en el programa, se han desarrollado una serie de actividades que nos permitieron conocer en la práctica las debilidades y fortalezas de los países con los que trabajábamos.

Para abordar con más claridad este tema vamos a utilizar el ejemplo de Ecuador, que me parece el idóneo en términos didácticos (Véase Rodríguez *et al.*, 2014).

La vinculación del plan con el presupuesto exige condiciones por ambas partes. Desde el lado del presupuesto es preciso disponer de un PPeR. Desde el lado de la planificación va a depender del tipo de planificación del país. En mi opinión el ideal sería tener una Estrategia Nacional de Desarrollo a Largo Plazo y un Plan Nacional de Desarrollo (PND) a 4 o cinco años. Esta situación no se da en todos los países de la región. En algunos casos como Panamá existe un Plan Estratégico del Gobierno por el periodo de la Legislatura pero no un Plan de Desarrollo ni una Estrategia Nacional. En el caso que hemos utilizado como ejemplo, existen los dos instrumentos y esto permite que la planificación se planteé objetivos más ambiciosos como puede ser el cambio de la matriz productiva del país (Senplades, 2012).

5.3

REQUERIMIENTOS EN EL PRESUPUESTO

El presupuesto tradicional de medios que mediante clasificaciones orgánicas (organizacionales) o económicas nos recogía la asignación financiera a las diferentes partidas identificando lo que cada ministerio gastaba en función de criterios económicos del gasto. Se correspondía en una gran medida con la clasificación económica del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI 2001, 2011), pero detallando el organismo y la entidad que realizaba el gasto (clasificación administrativa). A esta clasificación tradicional se le fueron añadiendo otras en función de las necesidades de información que requerían las técnicas presupuestarias entre ellas: funcional, por ubicación geográfica, por fuente de financiamiento, de los beneficiarios, etc. (Jacobs *et al.*, 2009). La clasificación *funcional permite también examinar a lo largo del tiempo las tendencias de los gastos públicos en funciones o finalidades determinadas. Por lo común, los datos de la contabilidad convencional de las finanzas públicas no se prestan a esa finalidad porque reflejan la estructura institucional del gobierno y las series cronológicas pueden estar distorsionadas por cambios de organización* (NN. UU. 2001: 6)

La clasificación que nos interesa de cara a este trabajo es la clasificación por programas y es la que va a ser la clave del proceso de vinculación con el plan. En relación a la definición de programa, existen, al igual que comentaba en relación al PpR, diversas definiciones. Robinson y van Eden (2007: 63) consideran que *el elemento básico de la clasificación programática de los gastos está en que los programas estén claramente definidos en relación a su objetivo de política o más precisamente, que sean grupos coherentes de outputs (junto con las actividades que los producen) que se dirigen a un cierto out come*. Estos autores consideran que el nivel más alto de esta jerarquía es el área de política al que se dirigen los out comes de los programas.

Como se puede observar el plan no aparece en esta visión de los programas y esto viene dado porque en la mayor parte de los países desarrollados dicha planificación no existe. Un ejemplo de esto es el caso español en el que los programas se vinculan o agrupan en torno de las denominadas políticas de gasto (Iglesias, 2009:108).

Hay otro elemento que no se incluye explícitamente en esta visión de los programas y que hemos indicado en la introducción. Es muy importante tener en cuenta que la relación entre los inputs y los outputs es una relación técnica, pero la vinculación entre el consumo de los bienes y servicios del programa y los resultados no es trivial, y operan variables de política o de entorno que nos dificultan conocer si existe una relación de causalidad entre consumo de productos y logro de resultados.

En base a esto mi propuesta es considerar el programa presupuestario la definición de los inputs que con carácter limitativo se pueden utilizar por parte de los gestores para producir los outputs (bienes y servicios) que se indican en el mismo. Por lo tanto, el programa presupuestario recogería inputs y outputs claramente definidos.

Asimismo el programa debe indicar a que resultados pretende servir. Esos resultados en el caso que nos ocupa, esto es, con planificación no vienen dados por el proceso de toma de decisiones presupuestarias sino por la planificación.

Esta confusión o falta de explicitación de lo comentado en relación a los programas presupuestarios ha generado, en mi opinión, importantes disfunciones en los procesos de reforma en diversos países de la región. Creo que en general y debido al importante desarrollo que han tenido los SIAFs, y en base a la experiencia que hemos tenido en nuestras actividades en el programa Eurosocietal, podemos afirmar que la identificación de los inputs es suficientemente fiable en la región. Sin embargo, hemos observado que en distintos casos los programas presupuestarios no contemplaban la clara cuantificación y/o definición de los outputs, tendiendo a abordar directamente los objetivos de los programas. Esta situación ha producido que distintos intentos de reforma no hayan podido alcanzar el éxito esperado.

Esta tendencia a vincular directamente los inputs con los resultados en los programas sin ser suficientemente conscientes de la necesidad de definir claramente el paso intermedio de los bienes y servicios que los programas producían.

En general, los programas presupuestarios se desglosan en subprogramas que teóricamente deberían definir productos intermedios y estos a su vez en actividades y proyectos. Esta distinción entre actividades y proyectos que puede ser de utilidad, genera asimismo importantes disfunciones si no se tiene una visión integral del proceso de producción que implica el programa. En la mayor parte de los países se produce una dicotomía entre la toma de decisiones presupuestarias ligadas al gasto corriente de las ligadas a los gastos de inversión. Incluso los responsables institucionales del presupuesto y de la inversión son diferentes. Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública se estructuran *como conjunto de normas, instrumentos y procedimientos para preparar, evaluar, priorizar, financiar, ejecutar y dar seguimiento a los proyectos de inversión pública en el marco de las políticas, programas y planes de desarrollo y crecimiento. Un SNIP también es un conjunto de principios, objetivos, procesos y metodologías, todos relacionados con las diversas fases del ciclo de proyectos de IP, que los países establecen con el objeto de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión* (Varea, 2011:19) O bien la toma de decisiones en relación a la inversión está radicada en una dirección diferente a la de presupuesto. En el caso de Perú, por ejemplo la Dirección General de Presupuesto Público está en el Viceministerio de Hacienda y la Dirección General de Inversión Pública en el de Economía. O bien, se radica en el organismo responsable de la planificación. En el caso ecuatoriano la Subsecretaría de Inversión Pública está radicada en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo que es el organismo responsable de la Planificación.

A pesar de que este fenómeno es general en la región, esto es, tomadores de decisiones diferentes para gastos de inversión y gasto corriente, y que indudablemente la responsabilidad final de la inclusión o no en el presupuesto de las consignaciones para dichas inversiones corresponde al responsable presupuestario, no deja de ser problemático.

En un marco de planificación multianual y con estrategias país a largo plazo, considero necesario que la toma de decisiones de gasto, esto es, de cuantos inputs con carácter limitativo se ponen a disposición del gestor para la producción de los bienes y servicios que define el programa se haga en base a un análisis conjunto y con un horizonte superior al año. Los marcos de gasto de mediano plazo son un interesante instrumento para esto. En todo caso, no parece coherente que dado que la concepción del programa debe incluir todos los inputs necesarios para general los out puts deseados y que lo que aquí subyace es una función de producción se aislen en el análisis uno y otro tipo de gastos.

Probablemente esa visión tiene su origen en los inicios de la planificación ya comentados en los que la acumulación de capital era en sí misma un fin. En esos momentos quizá tenía sentido esta separación. En la actualidad, la mayor parte de los programas presupuestarios obedecen a la producción de bienes y servicios que tienen vocación de permanencia y que crecientemente obedecen a dar cumplimiento a derechos ciudadanos. En tanto en cuanto los países de la región van aproximándose al estatus de países de renta media, esa vocación de permanencia de los programas presupuestarios se va incrementando. Por esta razón, la racionalidad de la inversión debe ir ligada a la sostenibilidad de la producción a la que sirve y está necesariamente vinculada al gasto corriente que va a generarse de manera prácticamente permanente.

Lo que acabamos de describir nos lleva a una reflexión en relación al análisis o evaluación de la eficiencia ex ante y ex post que hay que realizar de los programas presupuestarios a la hora de asignar medios a los mismos. Es necesario que esa evaluación que es determinante en el proceso de asignación presupuestaria se haga en el marco del programa presupuestario y con un horizonte plurianual.

Una definición más detallada de los componentes y conceptos que debemos utilizar en el programa presupuestario se encuentra en Rodríguez *et al.* (2014).

Para terminar este punto tan sólo indicar que los resultados a los que sirve el programa presupuestario como veremos posteriormente no deberían estar definidos a un nivel tan agregado como es el de la política pública sino al nivel de los objetivos estratégicos institucionales. Esto es, la planificación debería ser capaz de “bajar” al nivel de la institución y definir dichos objetivos.

5.4

REQUERIMIENTOS EN LA PLANIFICACIÓN

La historia de la planificación en la región ha generado en algunos de los países un alto grado de debilidad institucional en este campo. En algunos casos no existe ninguna unidad orgánica que sea explícitamente responsable de esta función. En el caso de Panamá, por ejemplo, si bien el Ministro de Economía y Finanzas es el responsable de proponer al gobierno el texto del Plan Estratégico del Gobierno que debe aprobarse dentro de los seis primeros meses de cada administración, no existe una unidad específica con responsabilidades de planificación. Recientemente se ha producido una modificación de la ley de creación del Ministerio de Economía y Finanzas en la que se vuelve a incorporar la planificación como una de sus funciones que se perdió en la norma que se modifica de 1998. En otros casos, el organismo de planificación no tiene la suficiente fuerza institucional. En Perú, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), es una entidad de la Presidencia del Consejo de Ministros en la que están integrados otros múltiples organismos públicos, organismos reguladores y oficinas de la PCM (<http://www.pcm.gob.pe>). CEPLAN fue creado en 2008 pero hasta agosto de 2011 no fue nombrado su primer Presidente. Desde entonces la institución ha tenido dos presidentes más. Se trata pues de una institución muy joven que además ha tenido diversos cambios en su dirección. Esta situación es totalmente diferente a la del Ministerio de Economía y Finanzas que tiene una amplia tradición y con un alto nivel profesional. El avance del PpR por parte de la Dirección General de Presupuesto Público es muy relevante con la inclusión de los resultados en los programas presupuestarios. Existe pues, una asimetría que no favorece el avance de la planificación. A esto se suma en este caso el proceso de descentralización que hace más compleja la tarea de planificación dada la cantidad de actores que es necesario coordinar en el proceso. Esta complejidad no es por supuesto una característica exclusiva de Perú sino que es compartida por otros muchos países de la región.

De lo mencionado anteriormente se deduce que el primer requerimiento necesario es la existencia de un organismo de planificación con las capacidades y las competencias suficientes para el desarrollo de su labor. En el caso del presupuesto esta necesidad no suele producirse por el papel y las capacidades que tienen en general en la región los ministerios de economía y finanzas. Una excepción podría ser el caso de Costa Rica por las especiales características que tienen las funciones de la Contraloría General de la República en relación a la fase de elaboración presupuestaria, que hace que la debilidad sea mayor en la faceta presupuestaria que en la planificadora.

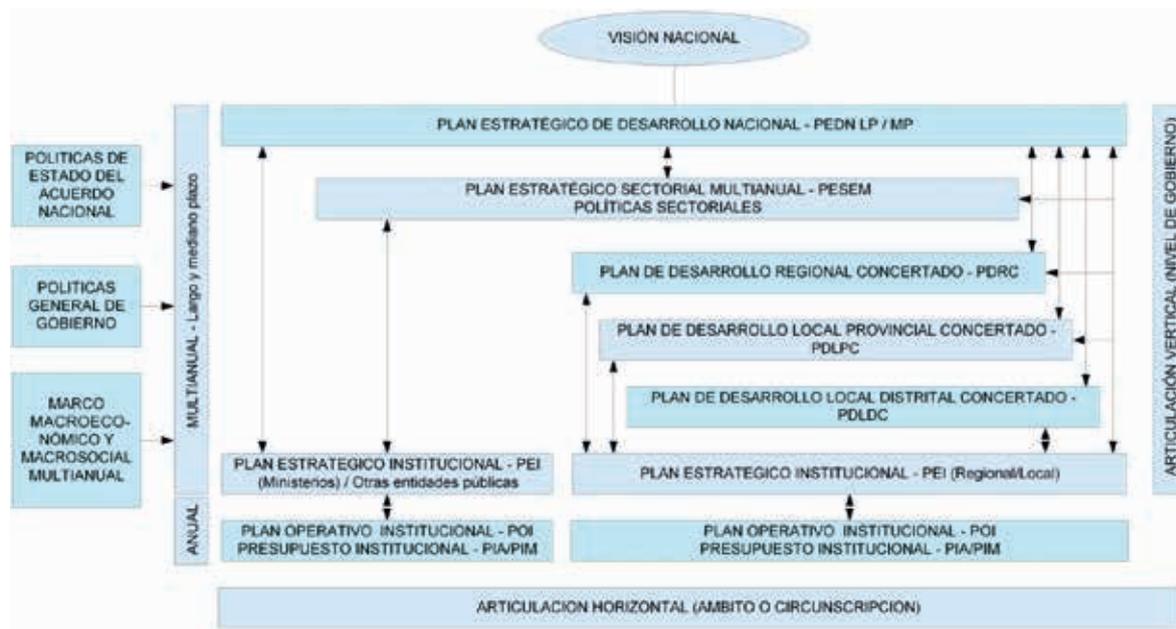
Un segundo elemento a tener en cuenta y que veremos en el ejemplo de Ecuador es la vinculación entre los distintos niveles de la planificación en los casos en los que existe una estrategia y un plan a medio plazo. Si lo que existen son solamente planes sectoriales, el tema se plantea esencialmente en la vinculación de la planificación sectorial y el plan de gobierno.

Las metas del plan de desarrollo se producen a un nivel agregado. En el caso de Perú el plan contiene: 6 Objetivos Nacionales, 31 Objetivos específicos, 91 Indicadores y 91 metas multianuales al 2021.

La vinculación del plan con el presupuesto no se puede producir a ese nivel sino que debe realizarse a un nivel de desagregación mayor. En el gráfico siguiente recogemos el sistema de planificación peruano.

Como se observa, al margen del tema de la coordinación de la planificación multinivel, que aunque es muy relevante no va a ser objeto de nuestra atención en este trabajo (véase, Cuervo y Mattar, 2014) los objetivos se concretan en el Plan Estratégico Institucional (PEI) que es de carácter plurianual y estos se recogen en el Plan Operativo Institucional (POI) que se vincula con el presupuesto.

Gráfico 7: Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico – Sistema de Planes – Perú



Fuente: CEPLAN

Uno de los aspectos fundamentales para que la vinculación del plan con el presupuesto sea eficaz, es que en la faceta de la planificación, la vinculación entre los objetivos de los distintos niveles de la planificación se realice teniendo en cuenta las relaciones de causalidad entre ellos. Si esa causalidad no se produce, no podemos garantizar que los resultados que se alcanzan a nivel de los PEIs van a impactar en los objetivos o las metas del plan.

Esta vinculación es realmente compleja y puesto que hay un conjunto de resultados a nivel institucional que impactan en el objetivo o la meta del plan nacional, no es posible utilizar más que parcialmente las técnicas de evaluación de impacto ligadas a los contra factuales.

Éste es pues uno de los aspectos a abordar y a avanzar en el futuro. La evaluación en el marco del proceso de planificación se revela como un elemento esencial para garantizar que todo el proceso: gestión, presupuestación y planificación genera el valor público que se pretende.

Para terminar este epígrafe recordar la necesidad de abordar el análisis de la inversión pública en común con el resto del gasto.

5.5

DIFICULTADES EN LA VINCULACIÓN PLAN PRESUPUESTO

En este epígrafe vamos a recoger las enseñanzas que hemos podido adquirir en las actividades desarrolladas en los últimos tres años en el marco del programa Eurosocial. Tomaré como ejemplo el caso Ecuatoriano porque nos permite recoger de forma más clara los aspectos que pretendemos resaltar.

La articulación entre planificación y presupuesto es un desafío crucial para el proceso de construcción de los sistemas nacionales de planificación (Cuervo y Mattar, 2014: 44). Es muy destacable la creciente importancia que se está dando a este aspecto tanto desde la Academia, como desde los organismos internacionales y los gobiernos. En un trabajo de Bello (2014) de próxima publicación se plantean tres tipos de modelos en relación con dicha vinculación (recogido de Cuervo y Mattar, 2014:44) que considero una buena síntesis de lo que acontece en la región:

Modelo Plan: en este modelo las prioridades están contenidas explícitamente en un PND que sirve para la determinación de las prioridades de gasto en el que el planteamiento estratégico está integrado al proceso de decisiones en el ciclo presupuestario. Los países que la autora asocia con este modelo son Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana.

Modelo Presupuesto: en este modelo el objetivo es vincular la asignación y uso de los recursos a los resultados de gestión de las instituciones, utilizando sistemáticamente la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias. La elaboración de este instrumento y su desarrollo a lo largo del ciclo presupuestario (generalmente anual), marcan de manera dominante la determinación de las orientaciones del gasto, sin que haya un condicionamiento o referencia explícita a metas de un plan. En este caso, cobran

relevancia los ejercicios de planificación estratégica de la propia institución o el marco lógico del programa, en la fase de evaluación. Los países que se asocian con este modelo son Chile, Perú, México.

Por último el modelo integrado de Brasil e Uruguay. Plan Plurianual (PPA) es la expresión del conjunto de instrumentos de planificación y de presupuestación.

Los modelos comentados tienen su origen en la historia y tradición de los distintos países y asimismo en la opción política de los gobiernos. Tienen que ver también con dos factores; en primer lugar la preeminencia del ministerio de economía y finanzas que daría como resultado un modelo presupuesto. En segundo lugar la existencia o bien de un presupuesto plurianual (este sería el caso uruguayo) o un sólido plan plurianual (caso brasileño).

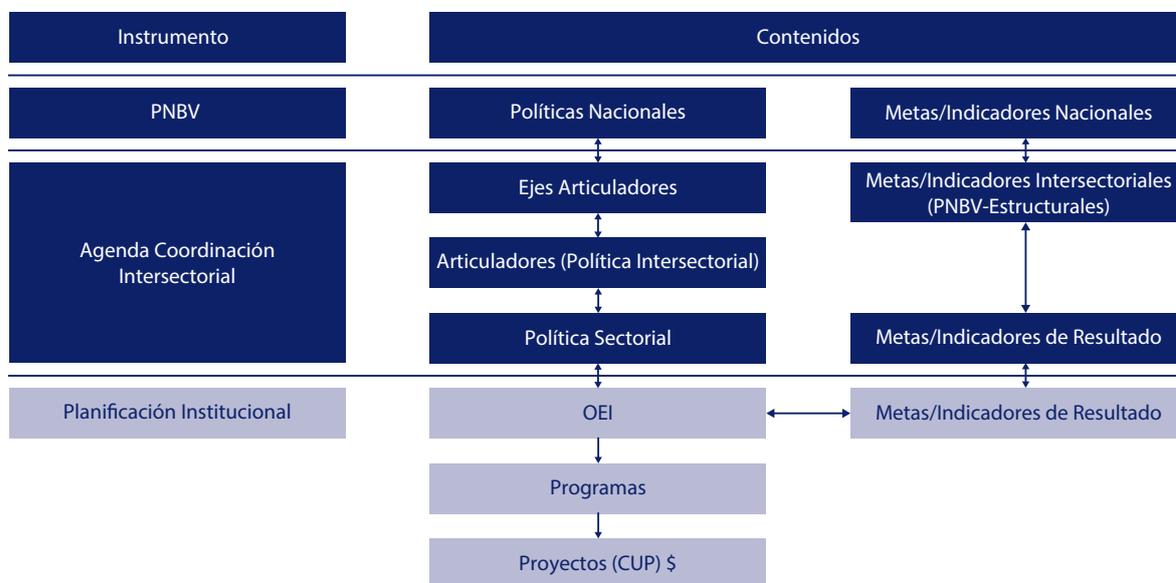
En mi opinión, la existencia de un plan con procesos de participación ciudadana y a ser posible aprobado por el Parlamento, permite una mejor definición y una mayor concreción de la toma de decisiones colectivas y genera una mayor calidad democrática. Al margen de los problemas técnicos que ya se han comentado en relación al presupuesto y la planificación, los Estados de la región desarrollan una serie de funciones que exigen una toma de decisiones colectivas a medio y largo plazo. Ya no es suficiente que los representantes de los ciudadanos, aprueben el presupuesto anual, puesto que muchas de las prioridades que se deciden colectivamente exigen un horizonte plurianual. Ecuador pertenece al modelo plan y por esta razón lo hemos elegido como ejemplo para visualizar el proceso de vinculación plan presupuesto, y comentar las fortalezas y debilidades que se pueden encontrar en ese modelo.

6

BREVE DESCRIPCIÓN DEL CASO ECUADOR

Ecuador dispone de una estrategia de largo plazo y un PND, el Plan Nacional para Buen Vivir 2013-2017 (PNBV). El sistema de planificación ecuatoriano se recoge en el gráfico siguiente.

Gráfico 8: Sistema de Planificación de Ecuador



Fuente: SENPLADES

Los tres instrumentos que define el marco planificador ecuatoriano son pues el PNBV, la agenda de coordinación intersectorial y la planificación institucional. El PNBV define políticas nacionales con sus metas e indicadores nacionales. En un segundo nivel o etapa de la planificación se realiza la articulación intersectorial que interrelaciona las políticas sectoriales estableciendo indicadores intersectoriales (estructurales). Esta es una característica muy relevante para el tema que nos ocupa. En los casos en los que no existe planificación o en los que el modelo de planificación no sigue la senda del ecuatoriano, la articulación intersectorial se puede producir a nivel de los programas presupuestarios, existiendo programas intersectoriales o políticas de gasto, que son los que articulan dichas políticas. Sin embargo en este caso, la articulación de políticas sectoriales, evidentemente con las metas e indicadores de resultado correspondiente, tanto de las políticas sectoriales como de las intersectoriales, se produce en el proceso de planificación y no en el de presupuestación.

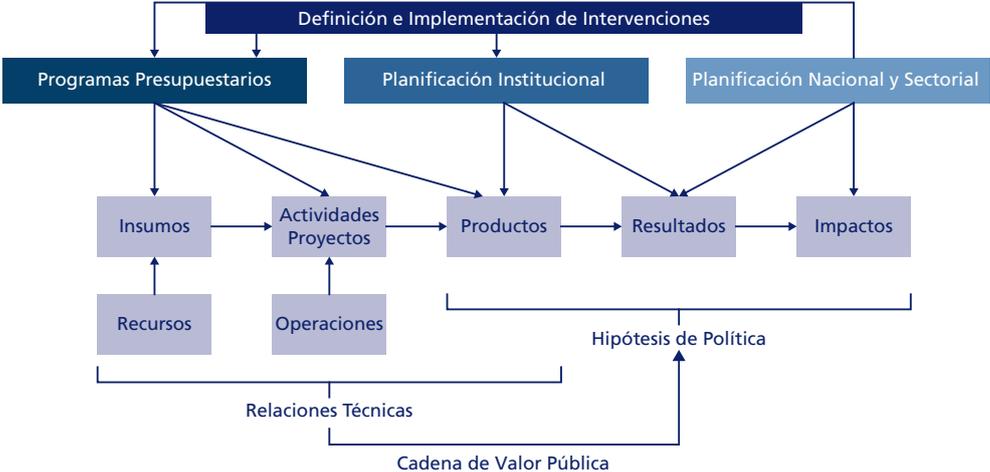
La planificación ecuatoriana “baja” y concreta las metas del PNBV en metas de política sectorial. Esto es coherente con la existencia de ministerios coordinadores que no se da en otros países.

Este diseño hace más complejo y relevante la importancia de la planificación y exige unos mecanismos de evaluación (de resultados e impactos) en la vinculación de esos niveles que garanticen que las hipótesis de política que se reflejan se cumplen en la realidad. Tiene la ventaja de que facilita en gran manera y simplifica el proceso de asignación presupuestaria.

En el último nivel las metas de la política sectorial se traducen en metas a nivel institucional a través de los OEIs. Aquí se produce también una complejidad y exigencia de evaluación como referíamos en el párrafo anterior y asimismo una facilitación del proceso presupuestario, puesto que nos define muy claramente el mecanismo de vinculación del plan con el presupuesto.

En términos de la cadena de valor y de la vinculación plan presupuesto el modelo ecuatoriano se recoge en el gráfico siguiente.

Gráfico 9: Vinculación plan presupuesto y cadena de valor Ecuador



Fuente: Rodríguez et al. (2014).

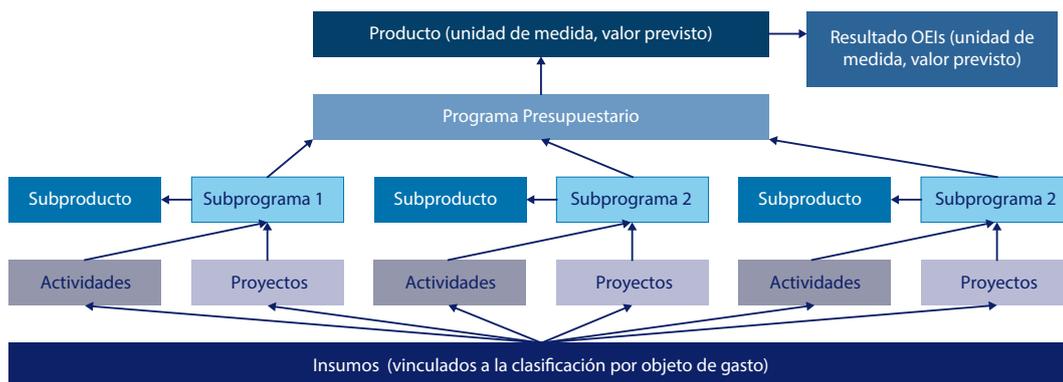
Como observamos en el gráfico los programas presupuestarios llegan a los productos que vinculan con los resultados que se derivan de la planificación institucional. Como hemos comentado este esquema viene facilitado por la existencia de ministerios coordinadores. El ministerio coordinador es la entidad de la Función Ejecutiva encargada de: 1) proponer, articular y coordinar política intersectorial; 2) concertar las políticas y acciones de

las entidades integrantes de su área de trabajo. En este sentido, los Ministerios Coordinadores monitorean y apoyan a los Ministerios Sectoriales para el cumplimiento del PNBV y las Agendas Sectoriales, entre otras funciones. Elaboran las agendas sectoriales (SENPLADES, 2011b: 24).

Para terminar este punto resaltar que el último eslabón de la planificación, los OEIs con sus metas e indicadores de resultados, es el vínculo con el presupuesto. Esto facilita, aunque no sin complejidad y dificultades, el proceso de vinculación del plan con el presupuesto y las competencias y responsabilidades de planificadores, presupuestarios y gestores. Este esquema es coherente con la regulación que se hace en el país, incluyendo en una única norma la regulación de estas dos funciones por estar íntimamente interrelacionadas (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas).

Por el lado del presupuesto, la vinculación se produciría siguiendo el esquema que se recoge en el gráfico siguiente.

Gráfico 10: Programa presupuestario y vinculación con el plan



Fuente: Rodríguez *et al.* (2014).

La vinculación se produce pues a través de los OEIs que recogen metas e indicadores de resultados plurianuales.⁴ Los OEIs son de mediano y largo plazo (SENPLADES, 2011a) y permiten definir los resultados que se pretenden alcanzar con el consumo de los bienes y servicios que producen los programas presupuestarios. Para un mayor detalle del proceso de vinculación véase Rodríguez *et al.*, 2014. La definición de los insumos como se recoge en el gráfico se vincula a la clasificación por objeto de gasto.

⁴ Para un mayor detalle del proceso de vinculación ver Rodríguez *et al.* (2014).

6.1

DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA VINCULACIÓN DEL PLAN CON EL PRESUPUESTO

Si bien considero que este caso es un interesante ejemplo que ha supuesto un importante avance en ese país, existen una serie de dificultades que se presentan también en otros países de la región y que de forma sintética son los siguientes.

6.1.1

Falta de definición de los productos de los programas presupuestarios

Los programas presupuestarios en Ecuador no contenían hasta el ejercicio pasado la definición de los productos, y por lo tanto, no era posible su cuantificación. Esta situación que se produce en otros países de la región, afecta a dos aspectos claves de la cadena de valor, que es la que justifica las asignaciones presupuestarias. En primer lugar, impide que se pueda producir la vinculación entre los productos y los resultados, y por lo tanto, entre el presupuesto y el plan. En segundo lugar, impide que se pueda evaluar la eficiencia y eficacia de los programas presupuestarios. La eficiencia implica la producción al menor coste, y la eficacia la producción de los bienes y servicios que el programa contiene. Esta situación no permite garantizar que se produzca el valor público que se pretende con los fondos públicos que los ciudadanos ponen a disposición del Estado. Asimismo dificulta, si no impide, un proceso de discusión racional y basada en elementos objetivos entre la unidad central de presupuesto y los ministerios sectoriales.

Aunque en prácticamente todos los países existe la clasificación por programas con subprogramas, actividades y proyectos, al no recoger los productos, los programas presupuestarios se convierten en una mera formalidad. Estos programas dependiendo del país se acaban asociando o a criterios territoriales, administrativos, o de otro tipo. Como resultado de esto se produce también un excesivo número de programas, con un alto porcentaje de ellos con una baja significatividad y relevancia. Una de las primeras tareas a abordar es hacer un diagnóstico de los programas y eliminar aquellos que no sean significativos. De nuestra experiencia en el programa Eurosocial se produce una reducción importante de los mismos tras esta tarea.

La definición de los productos exige un trabajo conjunto entre los gestores, presupuestarios y planificadores. Son los gestores los que en principio deben proponer los productos que van a producir los resultados que se pretenden. Pero los planificadores deben poder tener evidencia de que con esos productos se van alcanzar los

resultados que se recogen en los PEIs. Los presupuestarios necesitan también tener esa garantía puesto que si no fuera así la asignación de medios al programa carecería de sentido.

Para terminar, hacer referencia a los sistemas de información que son claves para el tema que nos ocupa. En algunos casos hemos encontrado que los SIAFs, si bien habían incluido la clasificación programática no podían recoger información en relación a los productos. La incorporación de dicha información, en esos casos, no es inmediata y suele suponer un tiempo de adecuación del sistema. Es importante tener en cuenta que no solamente habría que incorporar, vincular y/o articular esta información sino que hay que incluir la relativa a los resultados y esto implica una vinculación con los OEIs, y por lo tanto, con la planificación Institucional y los otros niveles de la planificación.

6.1.2

Análisis de las inversiones fuera del marco de los programas

Como ya se ha comentado, éste puede ser uno de los aspectos que distorsiona el proceso de asignación presupuestaria y que dificulta la vinculación entre el plan y el presupuesto. De alguna forma sigue existiendo una visión equivocada de lo que son los programas presupuestarios y se continúa con una visión tradicional centrada en los medios o ítems y no en los outputs. Dado que la arquitectura institucional está basada en esa visión (hay una Subsecretaría de Inversión Pública en SENPLADES en el caso ecuatoriano) este aspecto tiene una solución compleja. En otros países como es el ejemplo de Panamá existe una Secretaría de Metas vinculada a la Presidencia de la República que interviene en relación a las inversiones. Estas situaciones tienen más que ver con razones de economía política que con una organización racional de las competencias y las tareas.

Sin embargo, esta disfunción puede generar importantes efectos a medio y largo plazo. El debate sobre la necesidad de analizar la eficacia y la eficiencia de las inversiones en el marco de los programas presupuestarios no está aún presente en la agenda tanto de los profesionales como de los académicos, ni tampoco en la de los organismos multilaterales. No obstante, creo que es muy relevante y no por evadirlo se evita un impacto no deseado en la actuación del sector público.

En el caso ecuatoriano en el marco de la reforma de los programas presupuestarios que se está acometiendo desde hace un año, se está fortaleciendo la cooperación entre los planificadores y presupuestarios, puesto que como se ha comentado es preciso el concurso de ambos en la vinculación de programas y OEIs. En ese marco se está integrando también el tema de las inversiones y se camina hacia un trabajo en común.

6.1.3

La importancia de la evaluación

Los avances que se han producido en los últimos 20 años en las técnicas cuantitativas de evaluación suponen al menos en lo relativo a la evaluación de impacto un cambio de paradigma en el tema que nos ocupa.

El cambio de paradigma radica esencialmente en la puesta en cuestión de la vinculación automática o trivial entre el consumo de los productos y el logro de los resultados. La actuación del sector puede generar las metas y objetivos que colectivamente se deciden mediante los mecanismos de la democracia representativa, y por lo tanto, generar valor público, si se produce la vinculación entre consumo de los bienes y servicios públicos y los resultados. La incorporación a la evaluación de técnicas que implican el uso de contra factuales, ha puesto de manifiesto que es necesario aislar las variables de entorno para poder tener evidencia de la existencia o no de relación causal entre consumo de productos y resultados (Moral, 2014).

Si bien no se trata de evaluar todos los programas presupuestarios y todos los años con este tipo de técnicas, si es necesario una progresiva implantación de las mismas. Esto es debido a que el proceso de asignación presupuestaria y de planificación requiere evidencia de la citada relación causal.

Este es uno de los aspectos que en las actividades de Eurosocial se ha intentado resolver con formación teórico práctica en los países que disponían de un nivel más avanzado en los programas presupuestarios como en los casos de Perú y Uruguay.

Otro campo de la evaluación que afecta ya comentado en otros epígrafes es el que se refiere a las vinculaciones entre los diversos niveles del plan. En el ejemplo que estamos utilizando entre los OEIs, la políticas sectoriales, los ejes articuladores y las políticas nacionales que contiene el PNBV. En este caso sería preciso poder contar con evidencia de las relaciones causales entre estos niveles. La complejidad es muy superior a la vinculación productos OEIs, pero en todo caso sería preciso plantearse esta necesidad y avanzar en dar respuesta a este tema.

Por último, dentro de los propios programas presupuestarios, la evaluación de la eficiencia mediante técnicas cuantitativas es también un desafío a abordar. La ineficiencia tiene un efecto directo en las posibilidades de alcanzar los objetivos o meta finales del plan, ya que los recursos son limitados y la ineficiencia genera una disminución del valor público óptimo que se podría obtener. Este ha sido otro campo importante en el que se ha trabajado en Eurosocial y consideramos que es muy importante tanto en lo referente a la evaluación de impacto como a la de eficiencia crear capacidades en los ministerios de planificación y de presupuesto para poder abordarlas. La necesidad de evaluación es permanente y exige en mi opinión disponer de funcionarios capaces de poder desarrollarla en la administración.

7

COORDINACIÓN DE LOS ACTORES Y CLARIFICACIÓN DE COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES

El auge de la gestión por resultados ha producido que en una gran parte de los países se haya producido un proceso de implantación de la misma, que normalmente es competencia de una unidad central que se ocupa de la gestión pública. En el caso ecuatoriano la Secretaría Nacional de la Administración Pública está implementando el denominado GpR, Gobierno por Resultados que se define como: Llevar el reporte y control de proyectos y programas de las Instituciones del Estado, mediante el reporte de cada unidad operativa, a través de un Balance ScoreCard.⁵

Hay un elemento que en mi opinión es fundamental y es que la gestión, la planificación y el presupuesto son actividades diferentes que exigen un alto grado de coordinación pero que no deben solaparse. De la misma manera, las competencias de los órganos responsables a nivel central deben estar claras. La gestión se refiere a las operaciones que se realizan en el marco de los programas presupuestarios y es un problema de la gestión diseñarlas y ejecutarlas eficientemente. Pero no es una competencia de la gestión la definición de los productos a los que deben servir los medios que recoge el programa, sino que la toma de decisiones respecto a qué producir se realiza en el presupuesto teniendo en cuenta la vinculación con los resultados que se derivan del plan.

Es clave pues que no se produzca una permanente lucha de competencias entre los distintos órganos gestores y que la cooperación, y no la competencia, sea el comportamiento habitual. Para terminar es preciso una homogeneización de la terminología. En la definición del GpR se habla de proyectos y programas, pero éstos no son los programas presupuestarios ni los proyectos que dichos programas presupuestarios contienen, tampoco son los programas y proyectos que se definen en la planificación. Esta variedad de significados con un mismo significante crea una enorme confusión y suele generar especiales dificultades para alcanzar una gestión eficiente de los fondos públicos.

Si el profesor Niskanen nos planteó como uno de los comportamientos habituales de los burócratas la maximización de su presupuesto (Niskanen 1971:38), ante algunas situaciones que nos encontramos, no solamente en los países de la región sino en diversos contextos, podríamos decir que el comportamiento en muchos casos es de maximización de la cantidad de información, lo que lleva a la necesidad de crear sistemas de información específicos que sean radicados y controlados en el organismo responsable, o bien de la planificación, o bien de la gestión o del presupuesto. Ese comportamiento maximizador que tiene una relación con la maximización del presupuesto, suele generar un juego de suma negativa que dificulta, si no impide los procesos de reforma que permitirían una optimización del valor público, que debería ser el objetivo final de la acción del Estado.

⁵ <<http://www.administracionpublica.gob.ec/gpr-gobierno-por-resultados/>>.

8

RESUMEN Y CONCLUSIONES

En este capítulo he abordado la vinculación del plan con el presupuesto en el marco de la cadena de valor público. Las actuaciones del sector público en un modelo de democracia representativa generan valor en tanto en cuanto conducen al logro de los objetivos que colectivamente hemos decidido. La complejidad y amplitud de las funciones del Estado que en común hemos establecido, exigen tener en cuenta no solamente los aspectos ligados a la gestión y el presupuesto, sino que es precisa la planificación para que se puedan alcanzar esos objetivos colectivos. No es posible en un horizonte anual lograr las metas que la sociedad se propone, ni es posible desde una visión meramente presupuestaria garantizar, por ejemplo, las funciones del sector público ligadas a los derechos ciudadanos. Así pues, el proceso de valorización público exige planificación y presupuestación.

Respecto a la planificación, la región se encuentra en una fase de recuperación del papel e importancia de la misma. Hay distintos niveles de avance en este campo siendo Brasil, Colombia, México y Costa Rica los países con mejor puntuación.

Una situación similar se produce en relación al PpR en cuanto a la diversidad de situaciones en los países de la región. En este tema los países más avanzados son Chile, Brasil, Perú, y México.

La vinculación del plan con el presupuesto implica una serie de requerimientos de la planificación y de la presupuestación que permitan garantizar la existencia de evidencias en cuanto a la relación causal entre productos, resultados y metas del plan.

Se recogen una serie de debilidades y desafíos que en relación a estos requerimientos se producen en los países de la región, en base a la experiencia del programa Eurosocial en las actividades desarrolladas en este campo.

Hay tres aspectos que creo hay que tener en cuenta para el avance en esta vinculación en la región.

En primer lugar un equilibrio entre las capacidades, competencias y posición institucional de los planificadores y presupuestarios. Si existe un predominio muy exagerado de los presupuestarios y una gran debilidad de los planificadores, no existirán condiciones para esa vinculación. El caso contrario no suele suceder debido a las vicisitudes que ha sufrido la planificación en América Latina.

En segundo lugar, la definición de los productos es una condición necesaria para que se pueda producir la articulación con los resultados. Asimismo, es preciso tener evidencia de causalidad entre el consumo de los ByS y los resultados, por lo que se precisa evaluar dicho impacto de forma creciente.

En tercer lugar, es preciso garantizar la articulación causal con evidencias rigurosas entre los diversos niveles del plan. La separación del análisis de las inversiones y su evaluación al margen del programa presupuestario (cuando es un factor que forma parte de la función de producción al igual que los otros). Aunque este comportamiento es común en los países de la región, debería replantearse, en el marco de cadena de valor público que propugnamos.

REFERENCIAS

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.; ZUBIRI, I. **Economía pública**: fundamentos, presupuesto y gasto, aspectos macroeconómicos. Ariel, Barcelona, 3ª Edición.

ARIZTI, P. *et al.* **Performance-informed budgeting in Latin America experiences and opportunities**. 2009. (World Bank Working Paper, n. 309).

ARMIJO, M. **Planes Nacionales de Desarrollo en países de América Latina y el Caribe**: análisis preliminar de sus propuestas para el desarrollo. Versión preliminar. ILPES, Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2012.

BÁRCENA, A. **La hora de la igualdad**: brechas por cerrar, caminos por abrir. Cepal Santiago de Chile, 2010.

BELLO, R. **Sistemas de evaluación y políticas públicas en América Latina** – ¿se está avanzando? ILPES, Cepal, Naciones Unidas, Serie de Gestión Pública, no prelo, Santiago de Chile.

BERRETTA, N.; KAUFMANN, J. **Módulo 2**: La planificación orientada a resultados. Inter-American Institute for Economic and Social Development (Interamerican Development), 2011. Disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36485687>>.

CUERVO, L.; MATTAR, J. **Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe**: regreso al futuro. Cepal, 2014. (Serie Gestión Pública n. 81).

CULLIS, J.; JONES, P. **Microeconomía y Economía Pública**. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991.

FILC, G.; SCARTASCINI, C. **El presupuesto por resultados en América Latina: un análisis de economía política de sus determinantes**. *In*: Reforma fiscal en América Latina: ¿qué fiscalidad para qué desarrollo? Fundación CIDOB, LC/L. 3522. p. 145-192. 2012a

_____. **El presupuesto por resultados en América Latina**: Condiciones para su implantación y desarrollo. BID, 2012b.

FMI – FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. **Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas**. 2001.

_____. **Estadísticas de finanzas públicas: guía de compilación para países en desarrollo.** 2011.

GARCÍA LÓPEZ, R.; GARCÍA MORENO, M. **La gestión para resultados en el desarrollo – Avances y desafíos en América Latina y el Caribe.** Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, 2010.

GAO – GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Performance budgeting: past initiatives offer insights for GPRA implementation.** 1997. Disponible en: <<http://www.gao.gov/assets/230/223810.pdf>>.

IGLESIAS, J. (Ed.). **Manual didáctico de los presupuestos generales del Estado.** Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009.

JACOBS, D.; HÉLIS, J.; BOULEY, D. **Clasificación presupuestaria.** Washington: Fondo Monetario Internacional, notas técnicas y manuales 09/06, 2009.

KIM, J. (Ed.). From line-item to program budgeting: global lessons and the Korean case. Korea Institute of Public Finance, 2007. Disponible en: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>>.

KUHN, T. **La estructura de las revoluciones científicas.** México: Fondo de Cultura Económica, 1975.

LAMBERT, P. **La distribución y redistribución de la renta: un análisis matemático (2ª ed.).** Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1996.

LEYVA, J. **Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina.** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 2012.

MARTNER, G. **Planificación y presupuesto por programas.** México: Siglo XXI, 1967.

MATTAR, J. **Panorama de la Gestión Pública en América Latina: en la hora de la igualdad.** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 2011.

MEDINA, V. J.; ORTEGÓN, E. **Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe.** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, 2006.

MOORE, M. H. **Gestión estratégica y creación de valor en el sector público.** Barcelona: traducido por Ed. Paidós, 1998.

MORAL, I. **Elección del método de evaluación cuantitativa de una política pública**. Serie: guías y manuales Eurosocial, 2014. (Documento de trabajo n. 6).

NACIONES UNIDAS. **Clasificación de las funciones del gobierno**, 2001.

NISKANEN, W. **Bureaucracy and representative government**. Aldine-Atherton, Chicago, 1971.

OECD – ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. **Growing unequal: income distribution and poverty in OECD Countries**. Paris: OECD Publishing, 2008.

_____. **Restoring public finances**. Paris: OECD Publishing. (2012), Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264179455-en>>.

_____. **Budgeting practices and procedures in OECD countries**. Paris: OECD Publishing, 2014.

OECD – ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS; IDB – INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Government at a glance: Latin America and the Caribbean** (2014). OECD Publishing, *Towards Innovative Public Financial Management*, 2014. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264209480-en>>.

POLLITT, C.; DAN, S. **The impacts of the new public management in Europe: a meta-analysis**. Deliverable 1.1.COCOPS Project, 2011. Disponible en: <www.cocops.eu>.

RAWDANOWICZ, Ł.; WURZEL, E.; CHRISTENSEN, A. K. **The equity implications of fiscal consolidation**. OECD Publishing: Economics Department, 2013. (Working paper n. 1013).

ROBINSON, M.; VAN EDEN, H. Program classification. *In*: ROBINSON, M (Ed.). **Performance budgeting: linking funding and results**. Washington: Fondo Monetario Internacional, 2007.

RODRÍGUEZ, J. *et al.* **Presupuesto por programas con enfoque de resultados en un marco de planificación – El caso Ecuador**. Instituto de Estudios Fiscales Eurosocial, Colección Documentos de Trabajo, n. 2, II, 2014. Disponible en: <http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/EurosocialIII/Doc_Trabajo2.pdf>

SANZ, A. **Notas en relación al Estado del Arte en la línea de acción de fortalecimiento de la eficacia, eficiencia y equidad de las finanzas públicas**. Documento de Eurosocial. 2011.

SCHICK, A. Control patterns in state budget execution. **Public Administration Review**, vol. 24, n. 2, Jun., 1964. p. 97-106.

_____. The metamorphoses of performance budgeting. **OECD Journal on Budgeting**, vol. 13/2, 2014. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1787/16812336>>.

SENPLADES – SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE ECUADOR. **Guía metodológica de planificación**. 2011a. Disponible en: <<http://goo.gl/7AfN5h>>.

_____. **Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales**. 2011b. Disponible en: <<http://goo.gl/fkD22o>>.

_____. **Transformación de la matriz productiva**. 2012. <<http://goo.gl/ke9S6a>>.

_____. **Plan Nacional para el Buen Vivir**. 2013. <<http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional>>.

SOTELO, A. La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. **Revista ASIP**, n. 80, nov.-dic., 2012.

VAREA M. **Módulo 5 – Gestión de programas y proyectos**. Inter-American Institute for Economic and Social Development (Interamerican Development Bank). 2011. Disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36485753>>.

WILLIAMSON, J. **What Washington means by policy reform, an Latin American adjustment: how much has happened?** Institute for International Economics, Washington. 1990.

WOLF, C. **Mercados o gobiernos: elegir entre alternativas imperfectas**. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ipea