
Planificar, presupuestar y evaluar en América Latina y el Caribe

Documentos de ILPES disponibles para nueve países:
Argentina, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú,
Uruguay, y próximamente Brasil y México

Dos modelos:

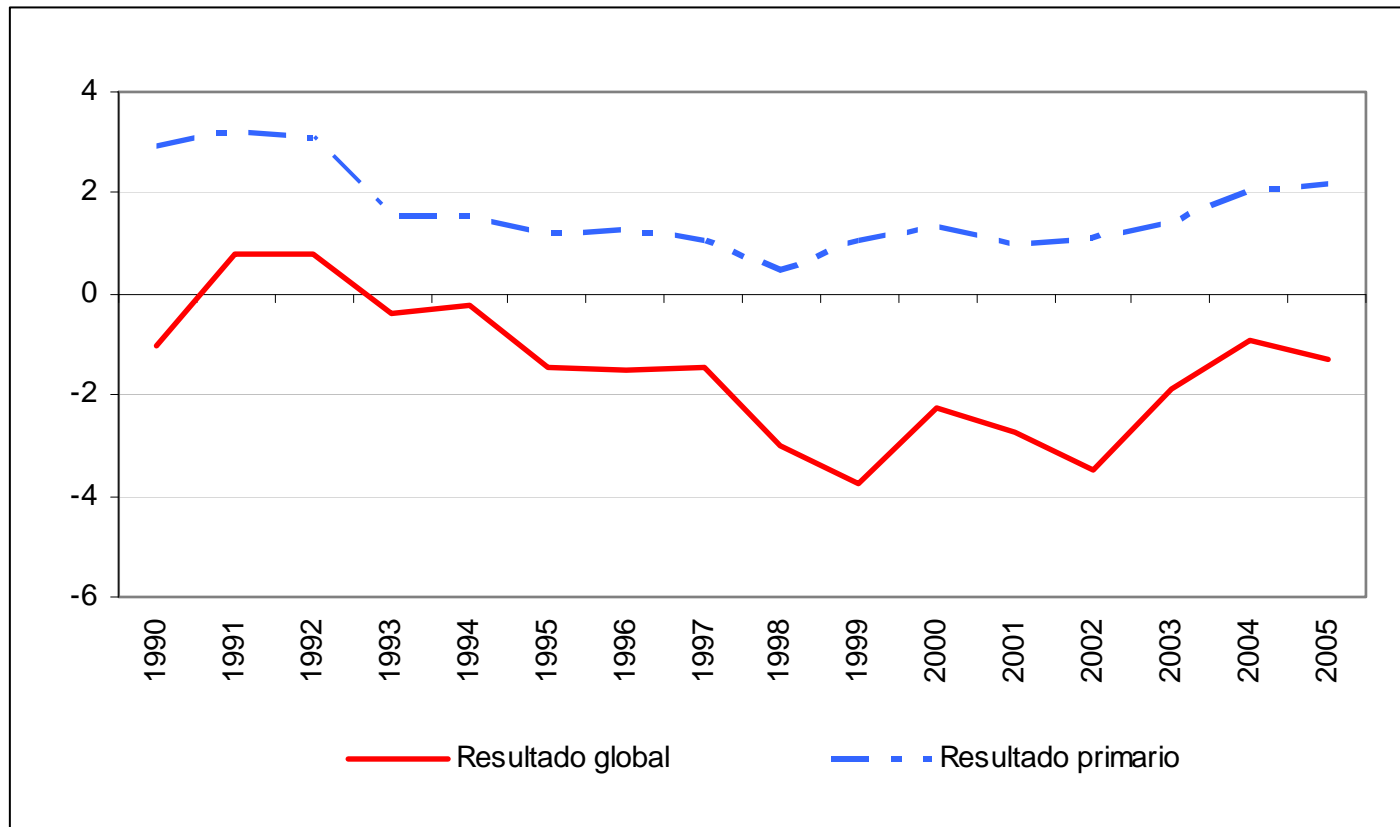
Planificar...sin presupuestar

Presupuestar...sin planificar

{Sin embargo, renovado interés}

La calidad del gasto público en América Latina y el Caribe...

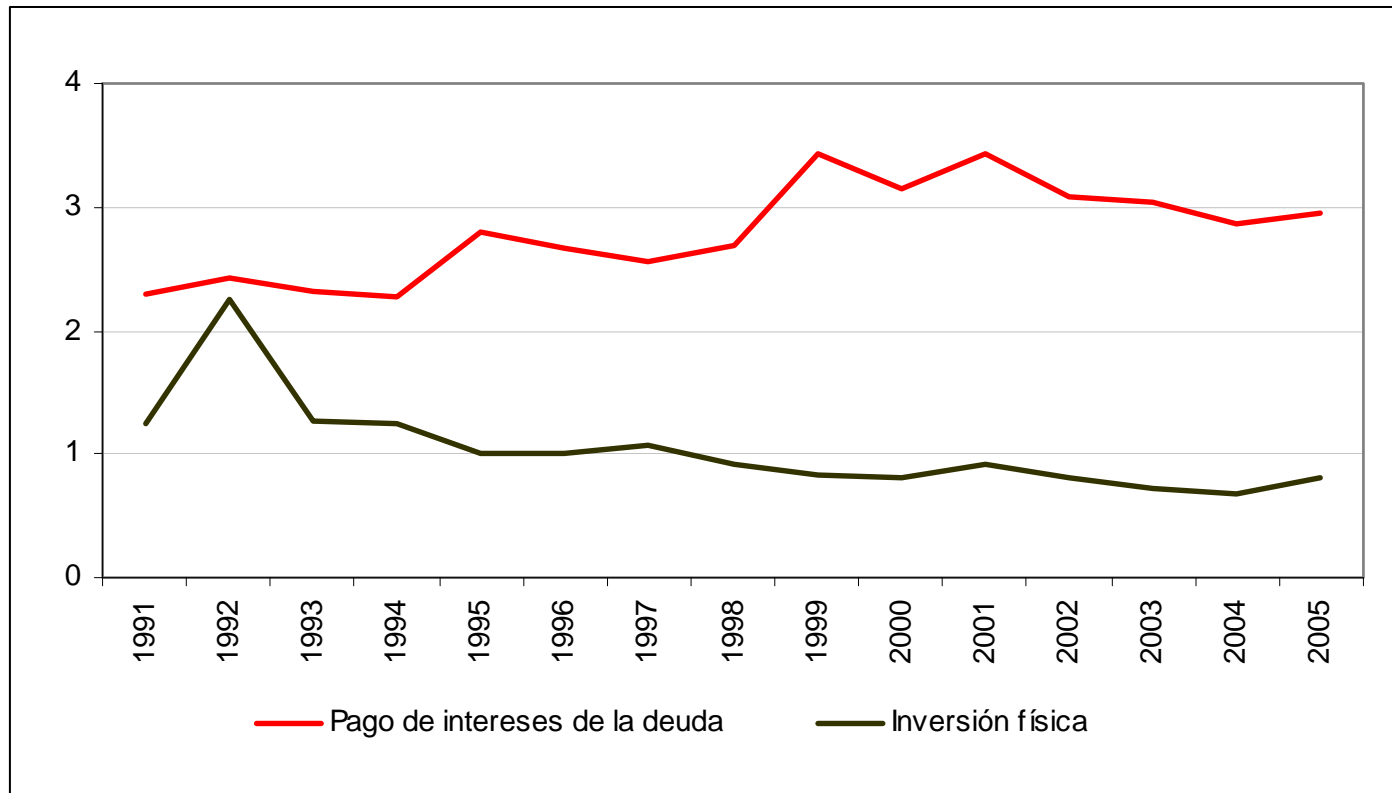
Gobierno central: resultados global y primario, 1990-2005, en % del PIB



- “En los años recientes, hemos dedicado nuestros esfuerzos al control del gasto; ahora debemos mejorar su calidad”

La calidad del gasto público en América Latina y el Caribe...

Gobierno central: Pago de intereses de la deuda pública e inversión pública, 1990-2005, en % del PIB



El control del gasto público :siete arreglos institucionales en la OCDE...

- ↓ Reglas macro-fiscales y presupuestación plurianual
 - ↓ Supuestos macroeconómicos prudentes
 - ↓ Técnicas de agregación del presupuesto
 - ↓ Transparencia
 - ↓ Técnicas modernas de gestión financiera (base devengado)
 - ↓ Flexibilidad gerencial
 - ✓ Gestión por resultados
-

Presupuestar en América Latina

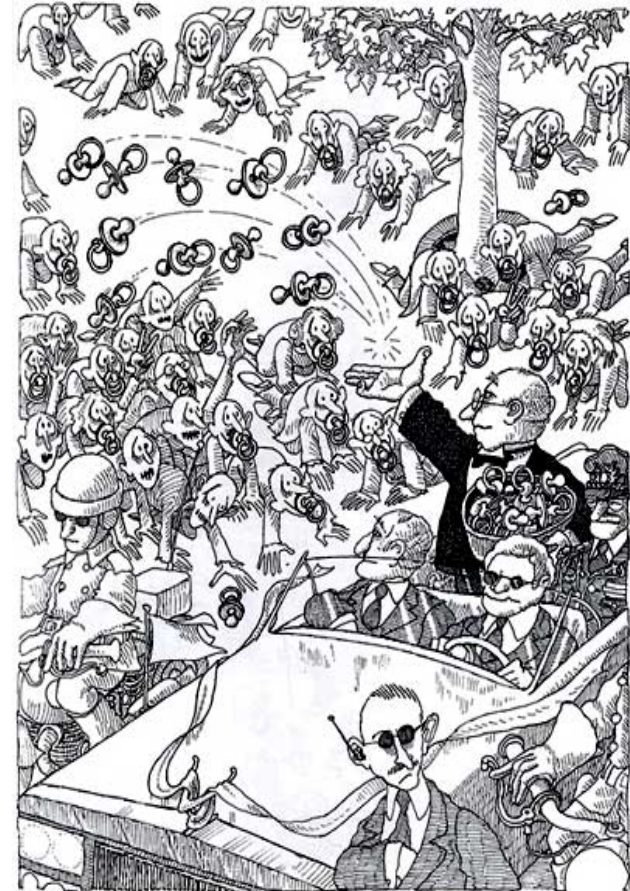
Patologías

- ✓ Quién controla el gasto público?
 - ✓ Multiplicidad de actores (FMI, ejecutivo central, Hacienda y Presidencia, Gobiernos sub-nacionales, Congreso, Contralorías), y reglas macro-fiscales.
 - ✓ Responsabilidad (control legal, de procedimientos, contable, de resultados..)
 - ✓ El presupuesto...se ejecuta?
 - ✓ Wildavsky & Caiden (1974): **repetitive budgeting** *In poor countries, we find repetitive budgeting under which budgets are made and remade throughout the year amid endless strategic by-play. Poverty and uncertainty leads them to reprogram funds repeatedly to adjust to the rapidly changing scene...*
 - ✓ Estudios BID (2006) sobre el policy-making process (PMP).
 - ✓ ..y si no se ejecuta, qué es el presupuesto plurianual sino una ficción?
 - ✓ Una preocupación común: las rigideces, contrapartida de la falta de inversiones a nivel central.
-

La gestión por resultados en la práctica

Todos los países de América Latina han emprendido reformas desde hace una década...con suerte variable

- ✓ **Poca estabilidad política**
- ✓ **Falta de apoyo a nivel nacional**
- ✓ **Buenas experiencias sub-nacionales**
- ✓ **Ambigüedad de la misión...**



La presupuestación plurianual

- En los países miembros de la OCDE, los marcos presupuestarios plurianuales son la base de la consolidación fiscal. La exitosa implementación de estos marcos plurianuales no es menos que una “revolución cultural” en el gasto público.
 - Estos marcos plurianuales no son sin embargo objeto de legislación; se trata de documentos de planificación que reflejan un compromiso político con la disciplina fiscal.
 - Es preciso desdoblar el presupuesto plurianual en dos aspectos: uno relacionado con la **implementación operativa** y otro relacionado con su **utilidad**. En cuanto al segundo aspecto, la experiencia no ha sido del todo satisfactoria en América Latina (Argentina).
-

La presupuestación plurianual

- Dos obstáculos (muy ALC):
 - Sesgo de optimismo
 - “Contingenciamiento”

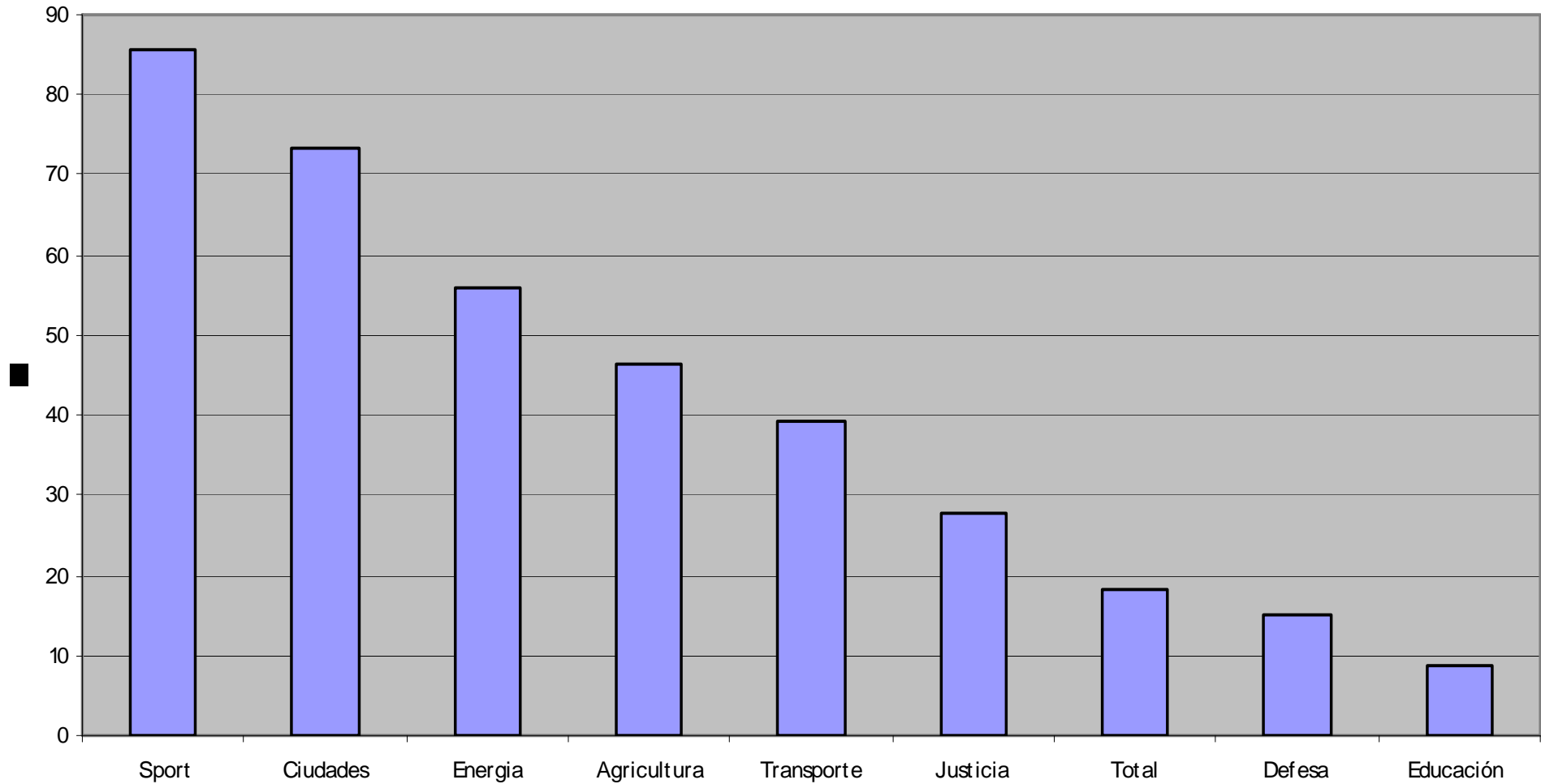


El sesgo de optimismo

Diferencia entre ingresos tributarios recaudados y presupuestados
(en porcentaje de los ingresos presupuestados)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 _p	Promedio 1994-06
Argentina	0.4	-3.5	-10.8	-6.5	-15.6	-2.2	-8.9	3.2	9.9	8.2	-3.8
Chile	-0.4	-6.0	-11.6	0.0	-4.1	-4.4	-2.6	3.2	8.4	11.1	0.5
Colombia					-0.8	0.7	-2.1	5.9	2.2	5.7	1.9
Guatemala		-8.5	-9.3	-9.3	-4.9	3.2	-1.5	5.8	0.2	3.2	-2.3
México			-0.8	2.9	-1.7	-9.7	-3.0	9.4	6.2		0.5
Paraguay	-8.0	-10.0	-27.8	-17.0	-19.7	-22.3	-6.2	13.0	7.4	6.4	-6.4
Venezuela			-15.5	-20.3	-12.3	4.9	-2.5	56.3	41.2	70.5	15.3

Percentual Contingenciado - 2005



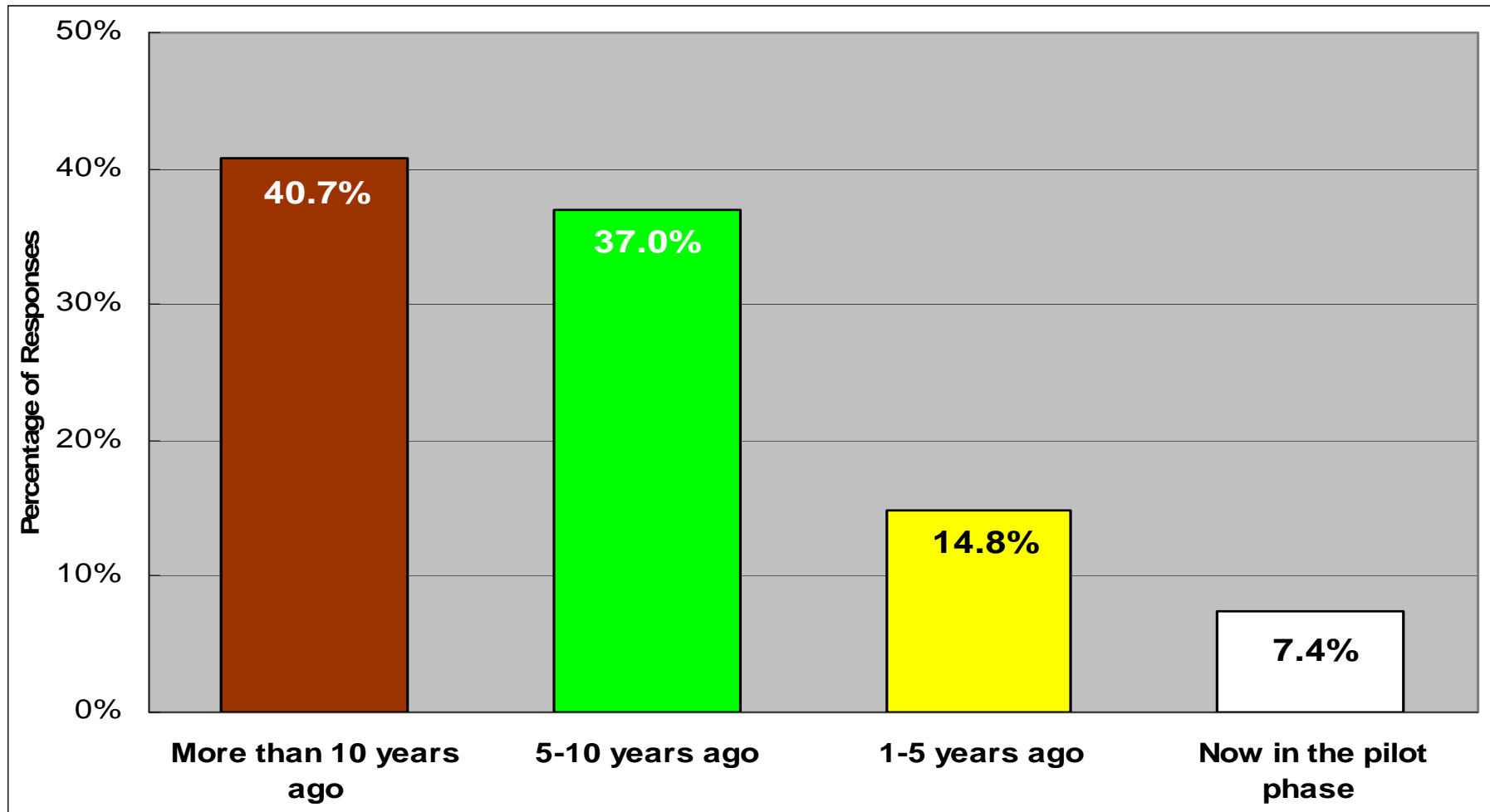
Fuente: Mussi (2005)

La presupuestación plurianual

- Requisitos:

- Definir reglas Macro anticíclicas
 - Externalizar proyecciones
 - Avanzar en otra revolución cultural: presupuestar de arriba hacia abajo, removiendo rigideces
-

Introducción de medición de resultados



Fuente: Teresa Curristine, "Performance and Evaluation: Overview of Trends in OECD countries - Its Application to Delegated Public Spending", Antigua Guatemala, Octubre 2005.

Principales tendencias en la OCDE

- La mayoría de los países utilizan una combinación de evaluaciones con indicadores de desempeño
 - 75% de los países incluyen metas de desempeño en documentos presupuestarios
 - 66% relacionan desempeño con salarios
 - 75% informan del desempeño al público y a la legislatura
-

Uso de información de desempeño para eliminar programas y cortar gastos

Indicadores de desempeño

- Eliminar programas: 4%
- Cortar gastos: 10%

Evaluaciones

- Eliminar programas: 11%
- Cortar gastos: 15%

Wildavsky, 74: “Es políticamente irracional esperar que las agencias entregarán información objetiva si será utilizada para cortar sus programas”

Los indicadores de desempeño en Chile

Año	No Indicadores	No Instituciones	Promedio por Institución
2001	275	72	3.8
2002	537	109	4.9
2003	1039	111	9.4
2004	1684	132	12.8
2005	1588	133	11.9
2006	1552	136	11.4

Fuente: Dipres, Chile

Los indicadores de desempeño en Chile (2004)

Funciones	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad	Total	Porcentaje
A. Actividades recreativas, cultura y religión	41	11	4	10	66	4.3
B. Defensa	10	5	1	3	19	1.2
C. Educación	57	5	3	14	79	5.1
D. Orden Pública y Seguridad	39	5	1	16	61	3.9
E. Protección del Medio Ambiente	21	5	2	2	30	1.9
F. Protección Social	143	17	26	85	271	17.5
G. Salud	74	12	11	27	124	8.0
H. Económicas	245	57	37	127	466	30.0
I. Servicios Públicos Generales	237	46	52	93	428	27.6
J. Vivienda y Servicios Comunitarios	5	2	1	0	8	0.5
Total	872	165	138	377	1552	100
Porcentajes	56.2	10.6	8.9	24.3	100	

Fuente: Dipres, Chile

PROGRAMAS DE EVALUACIÓN

Programas

- ✓ Evaluación Programas Gubernamentales (EPG) (1997): Analiza consistencia de los objetivos, aspectos de organización y gestión y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros).
- ✓ Evaluación de Impacto (EI) (2001): Además de lo anterior, permite evaluar resultados intermedios y finales en los beneficiarios, utilizando grupos de control y técnicas econométricas.

Instituciones

- ✓ Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG) (2002): Evalúa una o más instituciones, abarcando aspectos de su diseño institucional, consistencia con las definiciones estratégicas, aspectos de gestión organizacional y resultados.
-

EVALUACIONES 1997-2007

Número de Programas/Instituciones Evaluadas

	1997-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Evaluación Programas Gubernamentales (EPG) - N° de Programas	80	20	18	14	13	13	14	13	14	199
Evaluaciones de Impacto (EI) - N° de Programas			5	4	4	14	6	1 (5)	(10)	49
Evaluaciones Comprehensivas del Gasto (ECG) - N° de instituciones				8	2	4	5	2	(4)	25
Total Programas/Instituciones	80	20	23	26	19	31	25	21	28	273

Nota: Las cifras entre paréntesis indican que son evaluaciones que aún no han finalizado.

Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)

Definición de Categorías

Categorías de Efectos	Definición
<i>1.- Ajustes Menores</i>	Programas que requieren de pequeños ajustes, tales como perfeccionar sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; precisar algunos aspectos de diseño y/o ajustar procesos administrativos o de gestión interna.
<i>2.- Modificaciones en el Diseño y/o Procesos de Gestión Interna del Programa</i>	Programas que requieren incorporar cambios en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, o en sus procesos de gestión interna (ej.: revisar criterios de focalización, implementar sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, perfeccionar la coordinación interna y/o externa y fortalecer las capacidades institucionales).
<i>3.- Rediseño Sustantivo del Programa</i>	Programas que requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas en su diseño y/o en su estructura organizacional y/o en sus procesos de gestión interna; o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos.
<i>4.- Reubicación Institucional</i>	Programas que en atención a sus objetivos requieren cambio de dependencia institucional hacia el Ministerio o Servicio responsable de la ejecución de la política pública a la que corresponde el programa.
<i>5.- Finalización o Reemplazo Íntegro del Programa</i>	Programas que requieren modificaciones tan sustantivas que equivalen a su reemplazo íntegro; o que finalizan su período de ejecución comprometido y en consideración a sus resultados y/o vigencia del problema que dio origen al programa, no se justifica extenderlo por otro período; o que en atención a sus resultados no mantienen sus asignaciones presupuestarias.

La gestión por resultados en la práctica

Objetivo: Vincular costos, insumos, productos y resultados, con muchas expectativas por parte de las ONP

“Las reformas en Nueva Zelanda han tenido más un énfasis sobre la eficiencia que sobre la eficacia, con vínculos poco claros con las políticas”.

“Hoy, la gestión por resultados se preocupa de productos, fácilmente medibles y controlables. Nuestra experiencia indica que quedarse en los productos e indicadores tiene el riesgo de hacer perder a los organismos la preocupación respecto de los efectos que los programas debieran tener sobre la sociedad”

“Los resultados son inmensamente difíciles de medir y de controlar. Hay pocos ejemplos de organismos que han logrado una correcta relación entre insumos y productos, lo que era el objetivo principal de la gestión por resultados”

Un mensaje clave es que es necesario un esfuerzo adicional para el enfoque por resultados

Modelos de evaluación

- Plan (políticas)
 - Brasil (PPA)
 - Costa Rica (Sine)
 - Colombia (Sinergia)
 - Mexico ?
 - Evaluar las políticas públicas expresadas en el plan de desarrollo
 - Presupuesto (programas)
 - Chile
 - Argentina
 - Colombia (sub-nacional)
 - Perú
 - OCDE (Australia, Nueva Zelanda)
 - Enfoque en evaluación de programas gubernamentales
-

Modelo presupuesto

■ Ventajas

- Fortaleza Institucional (“liderazgo del cambio”)
- Buen manejo de información
- Unidad Institucional/programática

■ Problemas

- Ciclo presupuestario versus impacto
 - Juez y parte...
 - Centralización operativa
-

Modelo plan

■ Ventajas

- Visión estratégica de mediano plazo
- Transparencia
- “Pureza” tecnocrática

■ Problemas

- Plasmar políticas en programas e Instituciones
 - Donde están los gerentes?
 - “Resistencia” de presupuesto: POAs versus PPPs..
-

Planificar y Presupuestar:

¿el vino añejo en nuevas botellas?

1. No hay UN modelo de integración.
 2. Persiste divorcio de equipos técnicos entre presupuestadores y planificadores.
 3. Problemas en la integración de sistemas de información; incapacidad de “conversar”.
 4. Saturación de información para tomadores de decisiones: “menos es hermoso” (*less is beautiful*).
-

¿Qué hacer?

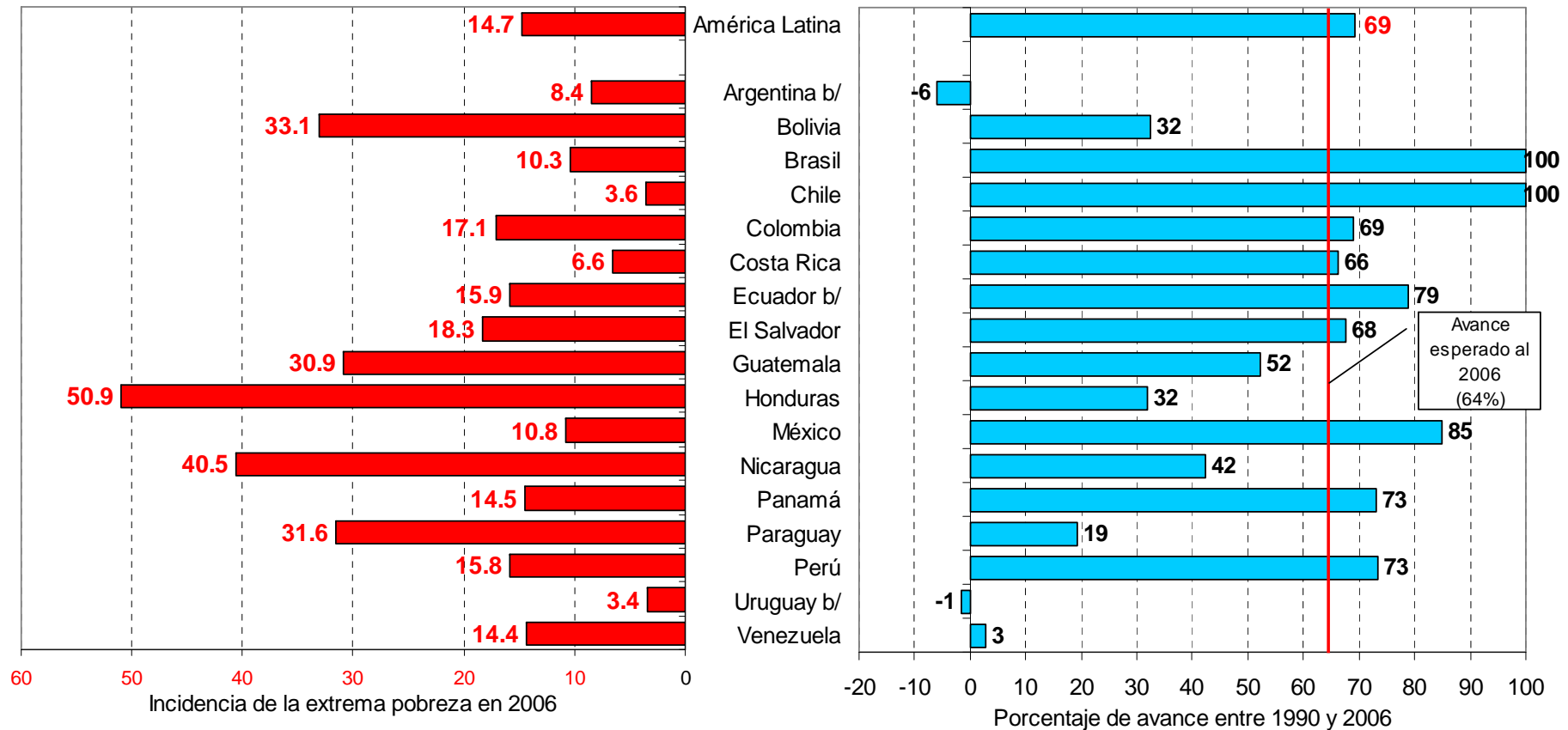
- Planificación, bye...
 - Fuerte énfasis en coordinación inter-institucional...
 - En sistemas de información...
 - En unidades técnicas especializadas...
 - ...Y liderazgo político
-

Los objetivos del milenio (1990-2015)

1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre (a la mitad)
 2. Lograr la enseñanza universal primaria
 3. Promover la igualdad entre sexos y la autonomía de la mujer
 4. Reducir la mortalidad infantil (dos terceras partes)
 5. Mejorar la salud materna (mortalidad materna en $\frac{3}{4}$ partes)
 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
 8. Establecer una alianza mundial para el desarrollo
-

La región ha recuperado el rumbo hacia el cumplimiento de la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): NIVELES Y PORCENTAJES DE AVANCE EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA ENTRE 1990 Y 2006 a/

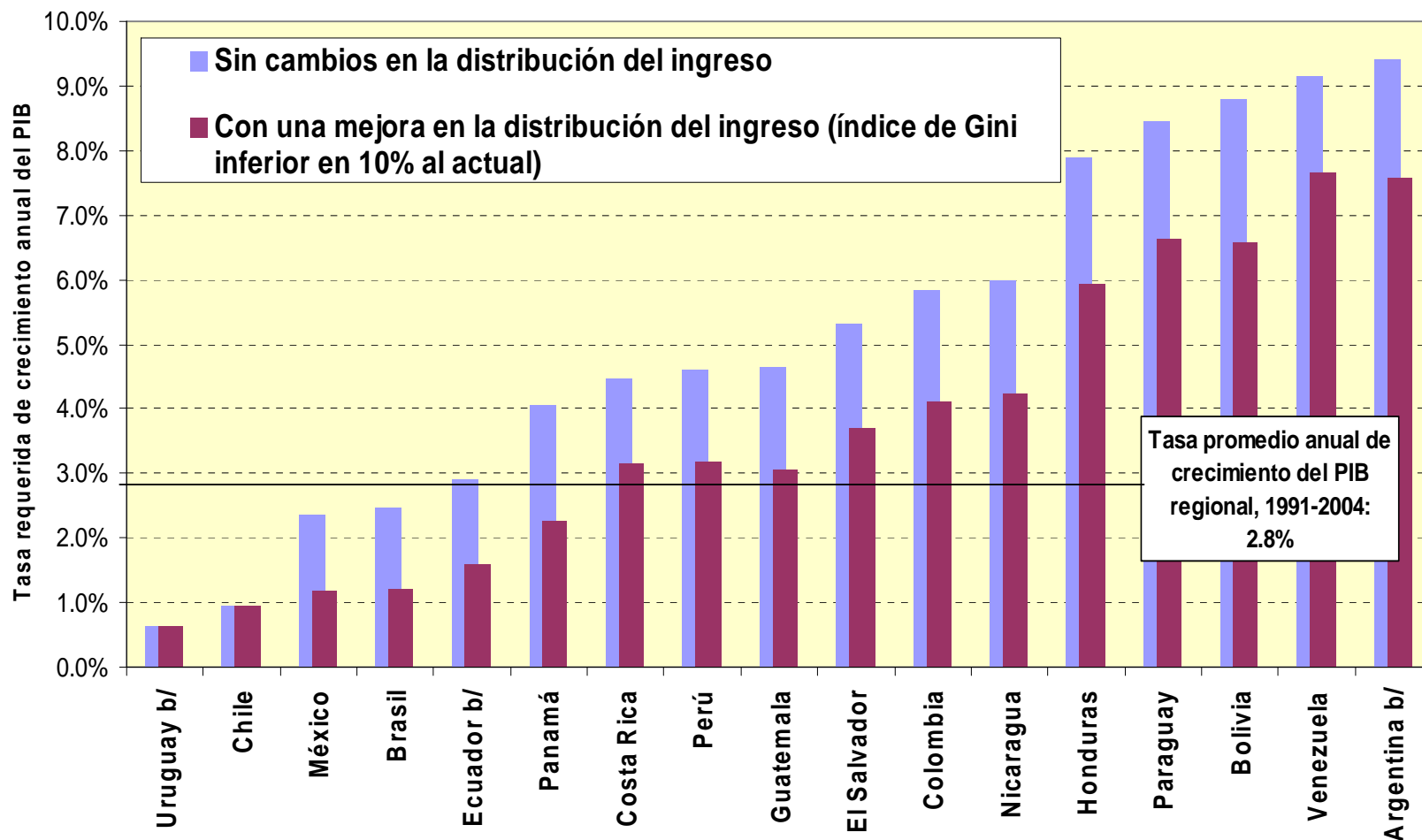


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y proyecciones en base a información oficial de los mismos..

a/ El porcentaje de avance se calcula dividiendo la reducción (o aumento) de la indigencia en puntos porcentuales observada en el período por la mitad de la tasa de indigencia de 1990. La línea roja representa el porcentaje de avance esperado al 2006 (64%).

b/ Áreas urbanas.

SE REQUIEREN ALTAS TASAS DE CRECIMIENTO ENTRE 2005 Y 2015; SERIAN MENORES SI HAY MEJORAS EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO...



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Se utilizó el índice de Gini como indicador del grado de concentración de la distribución del ingreso.

b/ Zonas urbanas.