

# El presupuesto basado en la información de desempeño

## Experiencia y oportunidades

Nick Manning

Grupo del Sector Público y Gobernabilidad

Región de Latinoamérica y el Caribe

Banco Mundial



# [ La conferencia adecuada ]

- El momento adecuado
  - Posible incremento del gasto social
  - Oportunidad de romper el equilibrio: baja confianza, bajo desempeño y baja tributación
- El tema adecuado
  - Prestación de servicios en los sectores sociales es clave
  - Eficiencia con recursos actuales
  - Más recursos requieren mas desempeño
- La audiencia adecuada
  - Avances interesantes en la OCDE
  - Los países de ingresos medios son diferentes
  - Latinoamérica sigue una agenda diferente



# [ Cúal es el valor agregado del presupuesto basado en desempeño? ]

- Mayor atención sobre logros de los objetivos de los programas públicos
- Mejor alineación entre programas y políticas
- Mayor énfasis en la rendición de cuentas de los responsables de la prestación de servicios



# [ Algo esperanzador está ocurriendo en la OCDE ]

- Incrementos sustanciales de productividad y calidad de los sectores públicos de países OCDE en las últimas tres décadas
- No es todo debido a la introducción del presupuesto basado en desempeño
- Pero sin duda, mucho de ello sí que lo es



# Graham está en lo cierto

1. Los productos (*outputs*) cobran relevancia de nuevo
2. No todos los ministerios de finanzas son iguales
3. Razón de peso para el entusiasmo – pero sin cambios drásticos en los fundamentos del presupuesto
4. Las reformas del presupuesto requieren reformas en la gestión



# [ Salvo en... ]

5. El presupuesto basado en información de desempeño (PID) no es “lo que los ministerios de finanzas llevan a cabo cuando demandan mayor desempeño“
  - El rol del ministerio de finanzas es importante, pero no se trata en exclusiva sobre ellos!
  - México y Brasil no son como Nueva Zelanda – y resulta improbable que una sola y profunda reforma de gestión resuelva todo



# 1. Los productos (*outputs*) cobran relevancia de nuevo

- Los usuarios de información de desempeño en el presupuesto son mas bien *plomeros* que visionarios
- Existen dos problemas técnicos con los indicadores de resultados (*outcomes*)
  - La información de resultados no permite tomar decisiones sobre opciones entre programas
  - Las opciones entre programas no nos dice mucho sobre objetivos de resultados



# La rendición de cuentas sobre *outcomes* es posible ocasionalmente

- Los gerentes se resistirán a metas a nivel de *outcome*, y con razón
- Los gerentes se resistirán a metas a nivel de *outcome*, con ingenio
- Medidas de tipo *output* son mas claras y honestas



# El PID deja espacio para un enfoque de tipo *outcome*

Grado de institucionalización	Relación con la toma de decisiones	
	Rígido	Flexible
Institucionalizado	Método directo/formula	Presupuesto basado en la información de desempeño (PID)
Particularizado ( <i>Ad hoc</i> )	-	Uso <i>presentacional</i>



## 2. Los ministerios de finanzas hacen aparentemente cosas similares – pero son diferentes

Usuario	Uso de información de desempeño
Presidencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>establece algunos de los objetivos claves y políticas para el Gobierno</li> </ul>
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>tiende a enfocarse en planes plurianuales y evaluaciones <i>ex-post</i> de proyectos de inversión (excepto Chile, México)</li> <li>puede reducir el vínculo con el presupuesto</li> </ul>
Ministerio de Finanzas (Hacienda)	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>prepara la consolidación del presupuesto</b> y de forma creciente <u>usa</u> información de desempeño (p.e. Chile, México).</li> <li><b>puede liderar reformas de gestión</b> (Chile, Colombia) con regulación firme y supervisión pero más difícil en otros contextos</li> </ul>
Ministerios (Secretarías)	<ul style="list-style-type: none"> <li>tiende a utilizar información de desempeño para gestión interna, y cada vez más en las negociaciones del presupuesto con el ejecutivo</li> </ul>
Congreso	<ul style="list-style-type: none"> <li>cada vez más acceso a información de desempeño, pero sin clara evidencia de uso en la aprobación del presupuesto</li> </ul>
Auditoría Externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>cada vez más uso de auditorías de desempeño (México, Colombia).</li> </ul>
Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>uso de información de desempeño es generalmente limitado</li> </ul>



# Y los *contextos* son diferentes

- Los Planes de Desarrollo Nacional (PND) frecuentemente ofrecen marcos para priorización de políticas (ILPES)
- Vincular el proceso de planeación al de gasto es generalmente imperfecto, pero...
- En Brasil, Colombia y México, los ministerios de finanzas/planeación deben apoyar el diseño y seguimiento de los objetivos de programas de forma consistente con el PND
- Chile no tiene un plan general, pero mejor desempeño en lo referente a estabilidad del presupuesto y revisión de prioridades



Pero la *tracción* que mueve la reforma en la gestión es muy diferente

- Fuerza destacada del ministerio de finanzas en entornos *Anglo-Commonwealth*
- De poco impacto en gobiernos europeos de coalición
- Rol variable en sistemas presidenciales Latinoamericanos



3. El presupuesto por resultados se cimienta sobre fundamentos básicos del presupuesto, sin reemplazarlos

- La introducción la clasificación del presupuesto por objetivos y **programas**
- **Un marco plurianual**
- Un robusto **sistema de información de gestión financiera integrado (SIGFI)**
- Fuerte rol de la **auditoría de desempeño y seguimiento y evaluación (S&E)**
- No hay signos de erosión, sino al contrario



# Trabajo intensivo en estas áreas básicas

Áreas	Estatus
Clasificación	Tendencia a la agregación de unidades administrativas hasta lo 90 – ahora mas esfuerzos en establecer clasificación por programas de forma plena
Marco plurianual	Con la excepción de Chile, el foco es sobre sostenibilidad y efectividad de programas – débil vinculo entre planes y presupuestos anuales, menor énfasis en el cambio de recursos entre programas
SIGFI	Los sistemas de gestión financieras siguen en proceso de fortalecimiento en Latinoamérica
Auditoría de desempeño	México, Brasil y Colombia han implementado auditorías de desempeño externas. Chile tiene un sistema interno de auditorías de desempeño internas.
Sistemas de S&E	La mayoría de los países en Latinoamérica tienen un sistema relativamente desarrollado sistema de S&E para proyectos y programas
Control de calidad.	Generalmente sistemas de S&E descentralizados, aunque México y Chile tienen sistemas para ‘certificar’ la información



## 4. Las reformas de presupuesto tienen que ir acompañadas de reformas de gestión

- Reformas de gestión son cruciales, pero...
- Los países OCDE han concedido a sus ministros y gerentes mayor discrecionalidad para elegir la combinación de insumos que ofrece la provisión de servicios mas eficiente, pero...
- Las medidas de desempeño y metas son generalmente usadas en el contexto de acuerdos estructurados como contratos o cuasi contratos, pero...



# Delegar es importante – pero hay que hacerlo con precaución

- Mayor delegación y desarrollo de contratos enfocados en resultados puede ser arriesgado
- Un acercamiento mas honesto a la *formalización de la informalidad* puede ser útil
- Reforzar la supervisión central sigue teniendo una función
- Con delegación o sin ella, la información de desempeño puede ser una herramienta poderosa



# El PID va mas allá del ministerio de finanzas

Usuario	Demanda y oferta de informacion de desempeño
Presidencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los resultados del PND o las metas del gobierno, ministerios / secretarías, agencias, y/o programas</li> </ul>
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los resultados del PND y los programas, especialmente de inversión publica</li> </ul>
Ministerio de Finanzas (Hacienda)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se han alcanzado las metas de los programas, especialmente las de la inversión publica?</li> <li>Grado de seguimiento de sistemas de gestión y control centrales</li> </ul>
Ministerios (Secretarías)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resultados y seguimiento de programas y agencias</li> <li>Recolección de información y reporte sobre desempeño</li> </ul>
Congreso	<ul style="list-style-type: none"> <li>Resultados del PND, o metas del gobierno, ministerios / secretarías, agencias, y/o programas</li> </ul>
Auditoria Externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grado de cumplimiento de los objetivos de los programas de gobierno</li> </ul>
Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel agregado: consecución de metas generales de gobierno</li> <li>Nivel individual: cumplimiento con estándares de servicios</li> </ul>



La información de desempeño tiene que conectar con las decisiones presupuestarias, pero...

- El PID quiere decir exactamente lo que su nombre sugiere:

*Las decisiones presupuestarias están informadas por información de desempeño*

- Hay precedentes en Latinoamérica de sistemas de S&E un tanto desconectados
- Pero esto no quiere decir que el Ministerio de Finanzas deba, o en muchos casos, pueda ser, el único arquitecto de todos los aspectos de los arreglos necesarios para el PID

*Lidera – pero no asfixia*



# Comentarios finales

- *El presupuesto basado en la información de desempeño* tiene el potencial de
  - mejorar la calidad de la provisión de servicios públicos
  - mejorar la asignación de recursos general – creando y usando más espacio fiscal
- Depende de aspectos políticos tanto como de aspectos puramente técnicos
- La agenda actual se centra en crear los fundamentos básicos para que los diferentes actores respondan mejor
- Los arreglos institucionales específicos y la capacidad existente perfilarán el camino apropiado para la reforma de la gestión



# **El presupuesto basado en la información de desempeño**

## **Experiencia y oportunidades**

Nick Manning

Grupo del Sector Público y Gobernabilidad

Región de Latinoamérica y el Caribe

Banco Mundial

