

# PRESUPUESTO BASADO EN DESEMPEÑO ¿QUE HEMOS APRENDIDO?

Mario Marcel

Gerente del Sector de Capacidad Institucional y Finanzas, BID

Seminario Performance Budgeting  
Governo do Estado do Sao Paulo, IMF, BID  
Sao Paulo, Brasil, 1-3 Diciembre 2008

# MOTIVACION

- Hace ya casi 20 años que se viene hablando de presupuesto por resultados, performance budgeting
- En AL las experiencias más consolidadas tienen 10 años de desarrollo
- Hoy en día muchos países avanzados y emergentes declaran hacer PPR/PB
- ¿Qué lecciones se han aprendido en el proceso?
  - Qué es PPR/PB
  - Condiciones necesarias para su desarrollo

# CONTENIDO

- I. ¿Qué es lo nuevo en presupuesto basado en desempeño?
- II. Sistematizando PBD: componentes
- III. Requisitos para el desarrollo y efectividad de sistemas de PBD

# PRESUPUESTO PUBLICO Y DESEMPEÑO

- Presupuesto: asignación de recursos públicos para fines de política
- Los presupuestos siempre han tenido que ver con desempeño
- Técnicas anteriores: presupuesto por programas, presupuesto de base cero

# ¿QUE ES REALMENTE NUEVO?

1. Concepto de desempeño
2. Foco en el proceso presupuestario
3. Medición del desempeño
4. Formas de vincular desempeño y decisiones presupuestarias

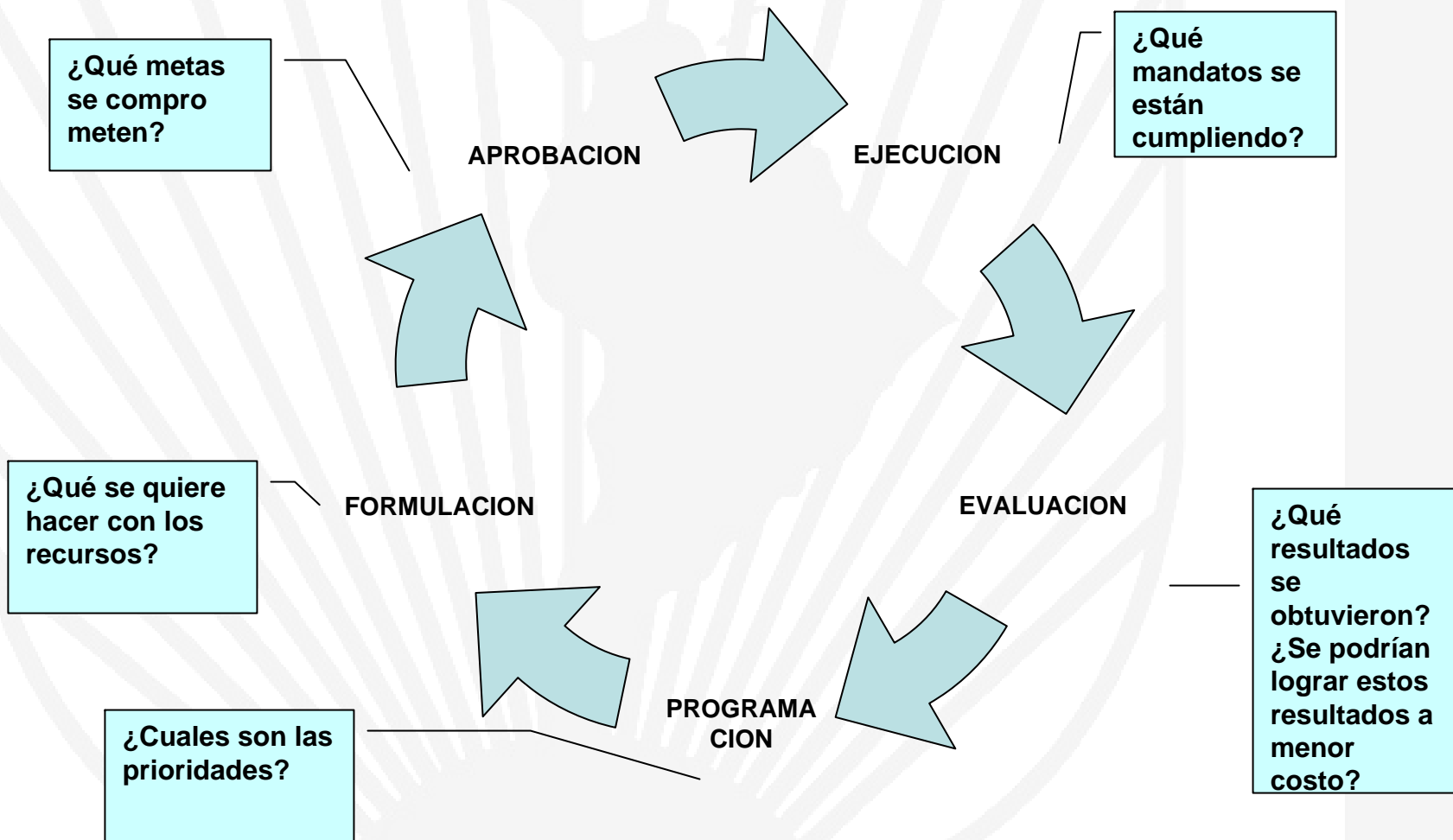
# 1. CONCEPTO DE DESEMPEÑO

- ¿Cómo crea valor el sector público?
  - Selección y priorización de programas
  - Control del entorno (defensa, seguridad ciudadana)
  - Movilizando recursos de terceros (regulación)
  - Provisión de servicios públicos
  - Transparencia y previsibilidad en uso de recursos
- Desempeño no es sólo productos o resultados

## 2. FOCO EN EL CICLO PRESUPUESTARIO

- El presupuesto es un mecanismo estructurado de toma de decisiones
- El proceso presupuestario está estructurado como un ciclo
- Las decisiones están distribuidas a lo largo de todo el ciclo presupuestario
- En cada etapa, las decisiones convocan a actores claves
- Las decisiones están determinadas por la información que las alimenta y los incentivos con que cuentan los actores
- El presupuesto como juego repetitivo: aprendizaje e incentivos

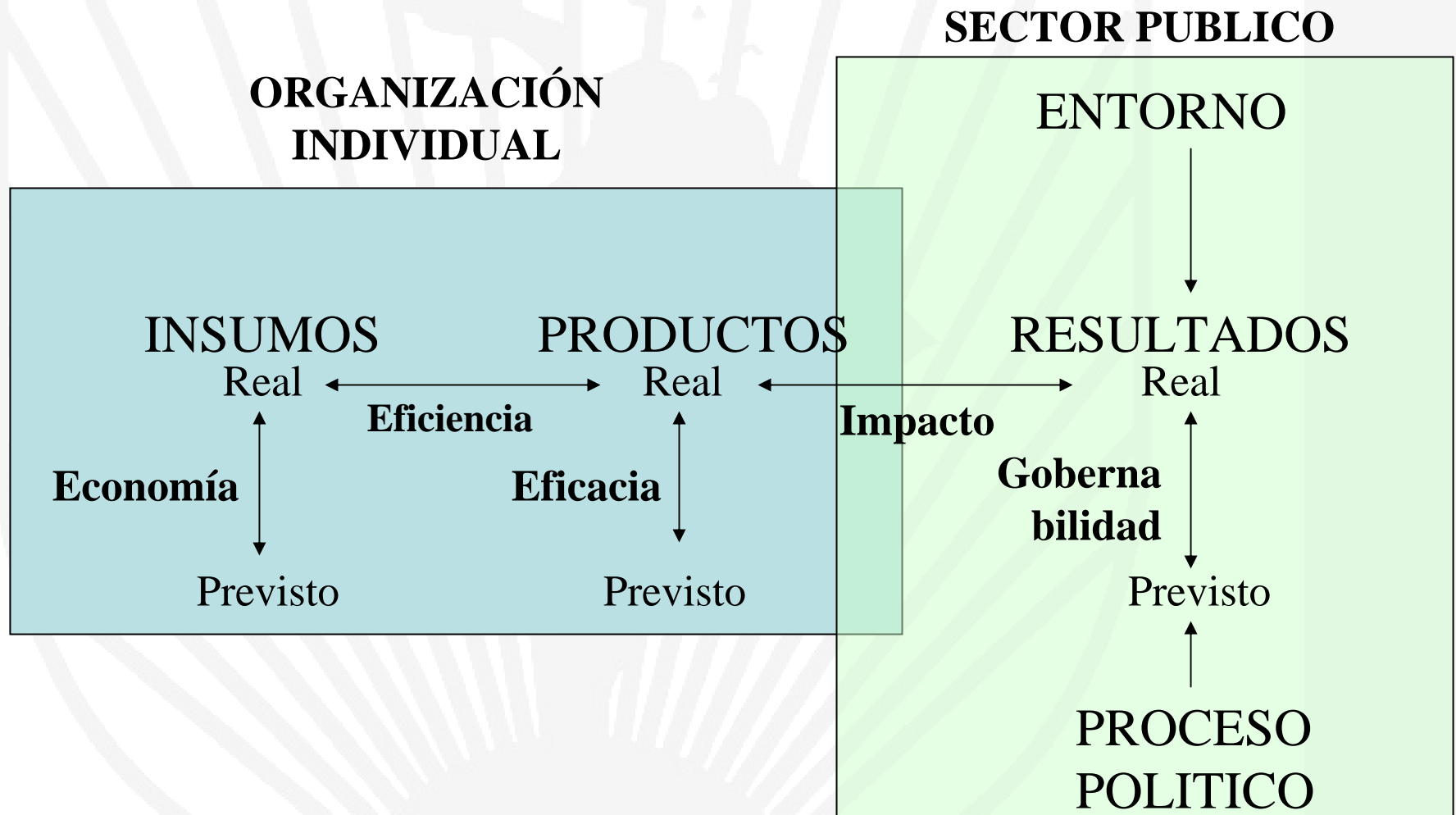
# DESEMPEÑO PUBLICO EN EL CICLO PRESUPUESTARIO



# 3. MEDICION DEL DESEMPEÑO

- Desarrollo tecnológico y metodológico ha generado una batería de instrumentos de medición del desempeño
  - Monitoreo: seguimiento periódico de dimensiones del desempeño
  - Evaluación: análisis empírico de las hipótesis que sostienen programas y políticas

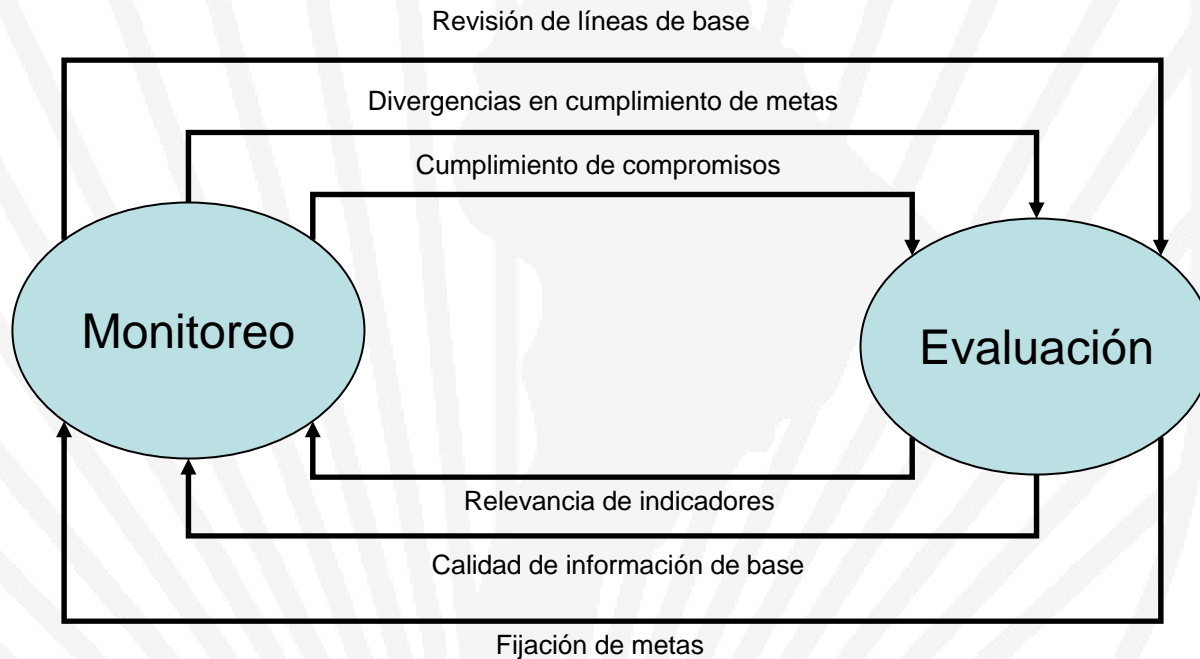
# DIMENSIONES Y AMBITOS DEL DESEMPEÑO



# VARIEDAD DE METODOLOGIAS DE EVALUACION SEGÚN FOCO, DIMENSIÓN Y PUNTO DE REFERENCIA

	Programas	Instituciones	Políticas
Diseño/ estructura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación en marco lógico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de consistencia institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Módulos interinstitucionales</li> </ul>
Operación/ producción	<ul style="list-style-type: none"> <li>Módulos documentales</li> <li>Módulos de terreno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de convenios de desempeño</li> <li>Evaluación comprehensiva</li> <li>Módulos institucionales</li> <li>Benchmarking</li> </ul>	
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de impacto</li> <li>Costo-beneficio</li> <li>Costo-efectividad</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudios de políticas</li> </ul>

# INTERACCION ENTRE MONITOREO Y EVALUACIÓN



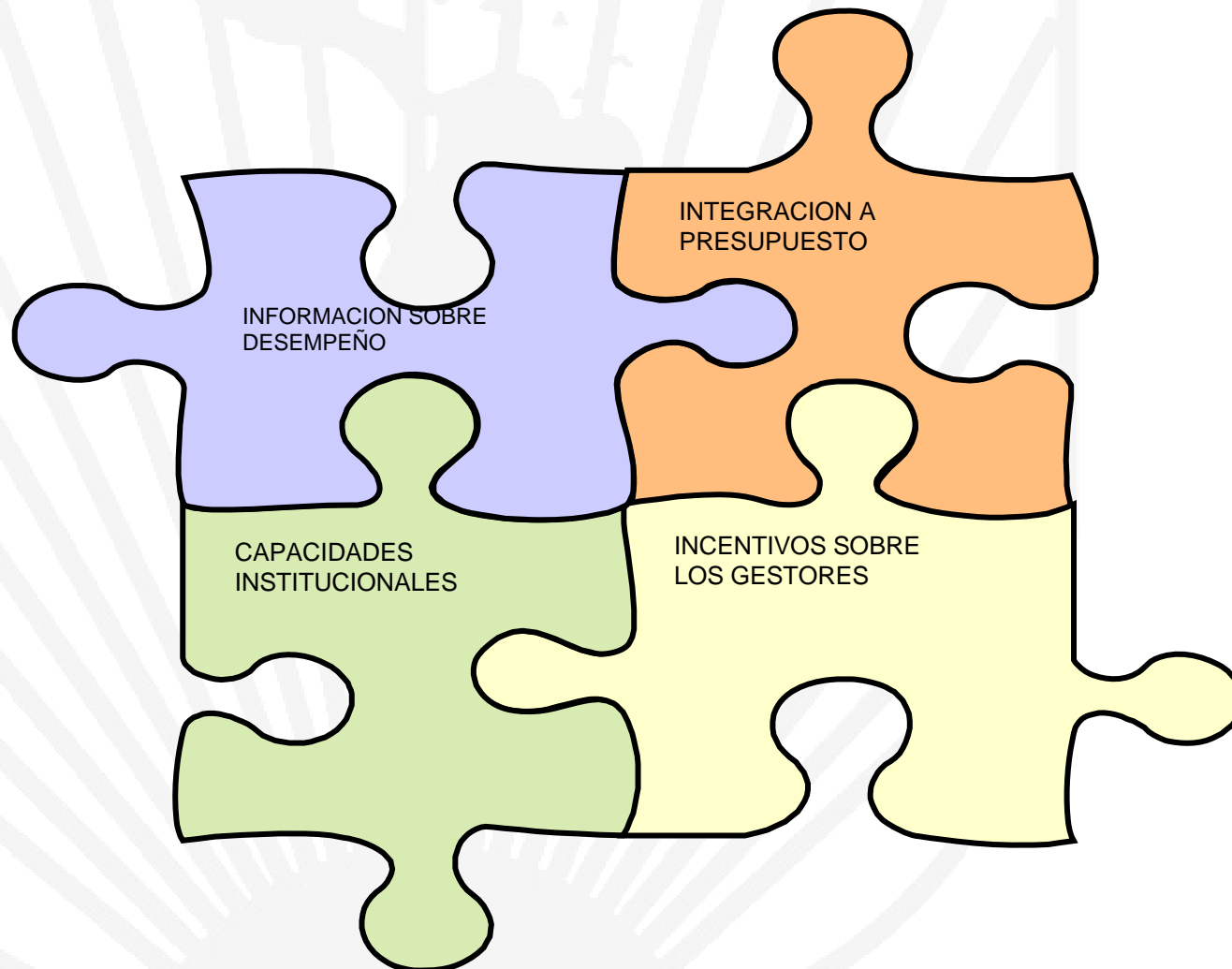
## 4. FORMAS DE VINCULAR DESEMPEÑO Y DECISIONES PRESUPUESTARIAS

- Ex-ante
  - PBD “presentacional”
  - Formulas de determinación de gasto
- Ex-post
  - Rendición de cuentas
  - Condicionamiento
- Integrado
  - Contractualización
  - Proceso de decisiones informadas

# PRESUPUESTO BASADO EN DESEMPEÑO

- Sistema y procesos presupuestarios capaces de integrar consideraciones sobre desempeño al proceso de toma de decisiones
- Por desempeño no se entiende sólo impacto final de programas, sino aportes en toda la cadena de generación de valor público
- Presupuesto por desempeño no significa condicionar mecánicamente las asignaciones de recursos; basta con tener una discusión presupuestaria que integra información sobre resultados

# COMPONENTES DE PRESUPUESTO BASADO EN DESEMPEÑO



# COMPONENTES DE PRESUPUESTO BASADO EN DESEMPEÑO

1. Información sobre desempeño
  - Condición necesaria para PPR
  - Organizada en sistemas de monitoreo y evaluación
  - Funcional a toma de decisiones: oportunidad y profundidad
2. Uso en proceso presupuestario
  - Proceso presupuestario como proceso de toma de decisiones
  - Orientación de decisiones depende de información que las alimente
  - Etapas claves: programación, formulación, ejecución, evaluación

# COMPONENTES DE PRESUPUESTO BASADO EN DESEMPEÑO (cont.)

## 3. Incentivos a gestores

- Gestión la hacen las instituciones; problema agente/principal
- Presupuesto como juego repetitivo, influye sobre comportamiento de actores
- Incentivos no tradicionales: difusión pública, flexibilidad administrativa, aprendizaje

## 4. Capacidades institucionales

- Presupuesto como restricción financiera y condicionante operativo
- Gestión institucional excede el presupuesto: RRHH, auditoría, gestión de programas y proyectos
- Planeación estratégica, monitoreo y evaluación a nivel de las instituciones

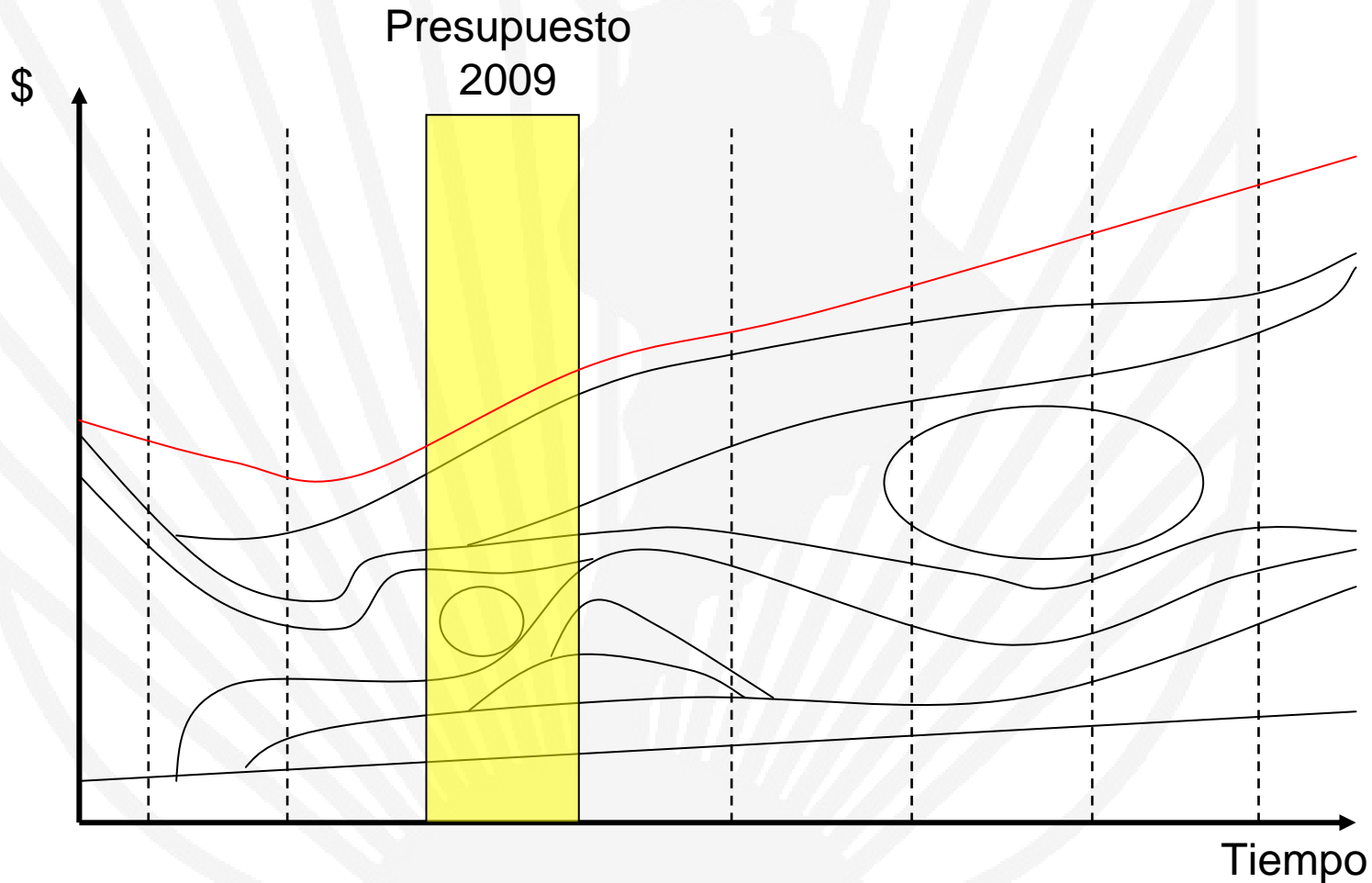
# CONDICIONES NECESARIAS PARA EL DESARROLLO DE PBD

- Estabilidad fiscal
  - Continuidad de políticas
  - Validez de metas y compromisos
- Desarrollo de subsistemas complementarios de administración financiera
  - Contabilidad
  - Tesorería
- Transparencia fiscal
  - Capacidad institucional en interlocutores (Legislatura)
  - Rendición de cuentas
- Enfoque constructivo
  - Reconocer que capacidad de generar buen desempeño está en organismos gestores
  - Necesidad de espacios de confianza y diálogo

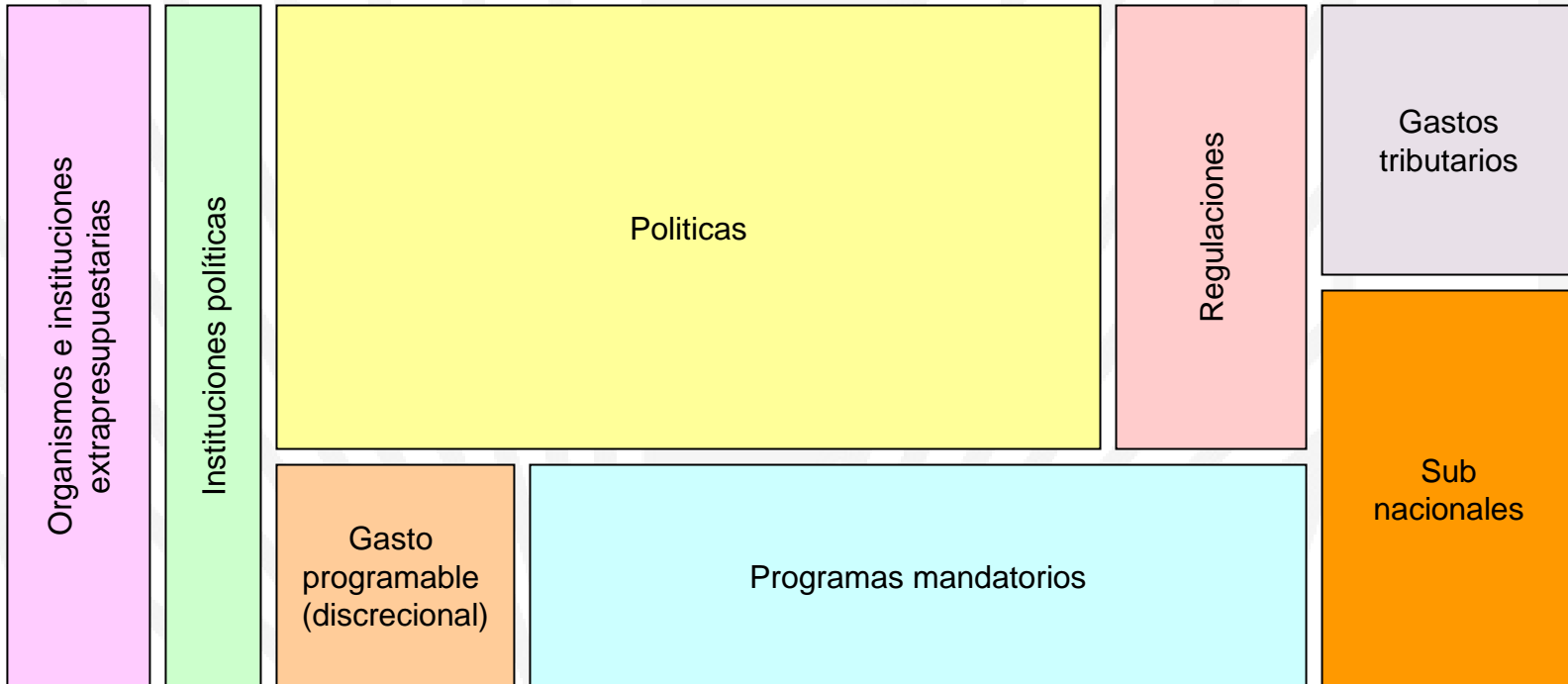
# TRES DIMENSIONES CLAVES

1. Interacción entre la micro y la macro
  - Estabilidad presupuestaria y PBD
  - Eficiencia en el uso de los recursos y sostenibilidad de la política fiscal
2. Cobertura del presupuesto y la medición del desempeño
  - Presupuesto como “time slice”
  - Cobertura institucional del presupuesto
  - Limitaciones asociadas a foco en gasto programable

# PRESUPUESTO COMO TIME SLICE



# COBERTURA EFECTIVA Y POTENCIAL DEL PRESUPUESTO BASADO EN DESEMPEÑO



# TRES DIMENSIONES CLAVES (cont.)

## 3. Contabilidad fiscal y clasificaciones presupuestarias

- Base de valoración: ¿Es imprescindible la contabilidad sobre base devengada para PBD?
- Clasificaciones presupuestarias: ¿Es la clasificación por programas imprescindible para PBD?

# CONTABILIDAD FISCAL Y PBD

- Contabilidad fiscal es la base de rendición de cuentas del gobierno. Importancia excede necesidades de PBD
- Distinguir entre:
  - Cobertura institucional
  - Base de valoración
  - Estructura de cuentas y definición de agregados fiscales relevantes
- Mayores problemas en transparencia y rendición de cuentas se producen cuando interactúan deficiencias en las tres dimensiones, generando oportunidades para manipulación de la información
  - Ejemplo: base de caja, con balance como necesidades de endeudamiento y operaciones cuasifiscales no registradas
  - En estos casos, PBD se ve seriamente limitado
- Requerimientos mínimos de PBD
  - Cobertura extensiva a todas las operaciones fiscales
  - Monitoreo macro en base a estado de operaciones de gobierno en IMF-IFS 2001
  - Base devengada o limitación de deuda flotante

# CLASIFICACION PROGRAMATICA Y PBD

- Programas vinculan actividades, recursos, productos y objetivos; en principio son buena base para PBD
- Limitaciones y riesgos:
  - No todas las actividades gubernamentales se pueden expresar en forma de programas
  - Riesgo de programas artificiales
  - Programas, transparencia y rigidez presupuestaria
- Necesidad de un enfoque pragmático
  - Programas definidos sobre la base de objetivo central y expresión organizacional adecuada
  - Presupuesto como instrumento para generar programas multisectoriales
  - Desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación para actividades no estructuradas como programas: políticas, instituciones

# A MODO DE SINTESIS

- PBD como disciplina en proceso de consolidación
- Cuestión clave es el vínculo entre información y decisiones
- Asumir y generar respuestas a problema agente-principal
- PBD necesita apoyarse en sistema de administración financiera eficaz y transparente