

cinve

---

Documentos de Trabajo

## Información estadística y presupuesto

**Nora Berretta**  
cinve

**Setiembre 2006**

♣Documento de trabajo preparatorio de la presentación realizada en la Conferencia: "Utilizando la estadística para promover un desarrollo incluyente: retos para América Latina y el Caribe". Conferencia Internacional co-auspiciada por el BID y PARIS 21. Washington, D.C., 28 y 29 de septiembre, 2006 Banco Interamericano de Desarrollo, Centro de Conferencias EVI, CR-2..

cinve  
Av. Uruguay 1242, C.P. 11.100  
Montevideo, Uruguay

## *Evolución de la evaluación y presupuesto por resultados*

En las últimas décadas, muchos países han realizado reformas tendientes a elaborar un presupuesto orientado a asignar recursos a productos y resultados, dando lugar al denominado presupuesto por resultados o “para resultados”.

El presupuesto por resultados es más que un cambio en la metodología del proceso presupuestal, requiere modificar la gestión de la formulación presupuestal para alinear las asignaciones presupuestales con las prioridades de política de un gobierno, así como generar información sobre los costos reales de las políticas.

Este cambio acompaña el cambio general que se produce en el estado que pasa de ser concebido como mero regulador a estado productor de valor público en términos de desarrollo y de bienestar social, haciéndose cargo de la producción de condiciones de desarrollo, infraestructura y bienestar.

En la década de los 60 se difundieron en América Latina los sistemas de presupuesto por programa y los sistemas de planificación, programación y presupuestación en el marco de enfoques desarrollistas que colocaban al Estado planificador como motor dinámico del desarrollo. Con la declinación de estas ideas en la década de los 70, derivada del relativo fracaso que en general mostraron los modelos desarrollistas implantados en América Latina, en particular frente al éxito fulminante de los modelos de desarrollo con economías más abiertas de los países del sudeste asiático, emergen y van predominando visiones que restringen al Estado a su rol regulador y la preocupación se centra en generar las condiciones necesarias al sector privado como forma de generar crecimiento económico, en el entendido de que ello resolvería el bienestar general al derramar sus beneficios sobre toda la sociedad.

En la primera década del nuevo siglo, en América Latina comienza a aceptarse en forma generalizada que el “derrame” de bienestar que se debía haber derivado del crecimiento económico de los 90 no se produjo. Comenzó a aparecer en los organismos internacionales el reconocimiento de que el crecimiento es un fenómeno complejo, que depende de varias variables y donde el Estado tiene un rol importante a cumplir como orientador y ordenador de la economía y, fundamentalmente, como garante del acceso generalizado a los frutos del crecimiento económico.

## **2. Las innovaciones y reformas presupuestarias<sup>1</sup>**

### 2.1. Las reformas a nivel macroeconómico,

La tendencia general de los presupuestos en la mayoría de los países es a incrementar el gasto y, probablemente, también los déficits. En los países desarrollados el aumento de la esperanza de vida lleva a incrementar los gastos en seguridad social, en los países no desarrollados se incrementan los gastos sociales dirigidos a los jóvenes, educación fundamentalmente. La necesidad de garantizar el equilibrio fiscal ha llevado a

---

<sup>1</sup> Tavares, Martus y Nora Berretta (2006). Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias. BID-PRODEV. Diálogo Regional de Política. Disponible en [www.iadb.org](http://www.iadb.org).

incorporar reglas de responsabilidad fiscal en forma de norma legal o de compromiso gubernamental. Estas reglas establecen límites, expresados en forma cuantitativa, a ciertas variables que se desea controlar: endeudamiento, déficit fiscal o, a veces, gasto público. Actualmente la mayor parte de los países integran en la ley de presupuesto el marco plurianual de los gastos o marco macroeconómico de mediano plazo, donde se explicitan las restricciones del gasto previstas para los años siguientes como marco de contención de las decisiones presupuestarias anuales.

Una vez que se ha acordado un límite al gasto (“techo”) para preservar los resultados fiscales, adquieren mayor importancia los procesos redistributivos y por lo tanto el presupuesto se vuelve un proceso más conflictivo ya que no es posible la “solución” de aumentar el gasto. La mejor forma de bajar el nivel de conflicto del presupuesto en esta etapa es establecer con claridad cuáles son las prioridades estratégicas del gobierno, ello determinará qué ministerios o sectores son prioritarios, facilitando la distribución. La planificación estratégica permite identificar los objetivos prioritarios del gobierno y los lineamientos que servirán de base a los presupuestos de los organismos.

Un presupuesto por resultados, precisamente, contribuye a brindar la “claridad estratégica” que puede atemperar el conflicto distributivo. Otra virtud es la de brindar información al ciudadano sobre dichos objetivos y el compromiso existen de lograrlos.

En términos generales es posible afirmar que el esfuerzo realizado en la última década para introducir en la Administración la gestión por resultados ha proporcionado algunos avances (información sobre resultados, definición de objetivos y medición de indicadores, sistemas integrados de contabilidad, mayor disponibilidad de información a través de Internet). Sin embargo, la capacidad de gestión y evaluación por resultados sigue siendo insuficiente por debilidad de los sistemas de información, la poca utilidad de los mecanismos de control, el escaso uso de los informes de evaluación y las escasas consecuencias de los resultados de la evaluación.

Una dificultad adicional en la implantación de este tipo de sistema radica en que supone que los gobiernos disponen de sistemas de contabilidad analítica que diferencian los costos fijos de los costos variables de los servicios y pueden calcular el costo total de producción de un cierto volumen deseado de bienes o servicios. Poco se ha avanzado en este camino y no tanto por razones técnicas como burocráticas: los organismos no se sienten cómodos descomponiendo su trabajo en productos unitarios y tampoco calculando sus presupuestos en base a los niveles de producción previstos. Sin embargo, se debe prever que vendrá la hora de la presupuestación basada sobre los resultados. Los progresos de la medición y de la cuantificación de los productos y las exigencias de eficiencia y de calidad de la oferta de servicios obligarán a los gobiernos a otorgar los créditos presupuestarios sobre esta base.

## 2.2. Las reformas presupuestarias a nivel mezo, la programación estratégica y la gestión por resultados

En la década de los 80 y de los 90, de la mano de las ideas de la Nueva Gestión Pública (NPM)<sup>2</sup> resurge la preocupación por el mediano y largo plazo cuando se procura adaptar

---

<sup>2</sup> Las primeras ideas surgen en la década de los 60, con Drucker, P. (1964) *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*. Harper Collins Ed.

al sector público nuevas técnicas de gestión estratégica desarrolladas para el sector privado, con el fin de aumentar la eficacia, eficiencia y calidad del sector público. La planificación estratégica busca definir los objetivos y los productos que se propone lograr el sector público en el mediano plazo, en general en términos de un período de gobierno. Como complemento de este esfuerzo surge la evaluación de resultados con el propósito de aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública y de aumentar la *responsabilización*<sup>3</sup> de los directores y organismos públicos.

El plan acompaña al presupuesto, a veces de forma articulada a veces en paralelo. Los objetivos de la planificación por resultados fueron abordados con dos enfoques distintos en los países de la región: “el modelo presupuesto” adoptados en Chile y en Uruguay, donde se busca apoyar la planificación estratégica para la responsabilización de tipo administrativo dentro del Estado, vinculando la evaluación con el proceso presupuestario, a fin de articular los resultados con la asignación del gasto. Por otro lado, en el otro modelo es el denominado “modelo plan” adoptado por Colombia y Costa Rica, en general concebido como plan nacional de desarrollo. Este enfoque vincula más directamente los objetivos estratégicos con la necesidad de mejorar la formulación de las políticas públicas y de aumentar el protagonismo de la ciudadanía en el control del gobierno, estimulando el carácter democrático del estado<sup>4</sup>.

A pesar de estas diferencias de enfoque, Zaltsman (2006)<sup>5</sup> plantea que en todos los casos la evaluación está siendo aplicada a los fines de mejorar la gestión y la responsabilización en áreas de política que suelen tener por principales beneficiarios a los sectores de menores ingresos, como son las de empleo y educación. Siguiendo esta lógica de razonamiento, de tener éxito en su cometido, el uso de la evaluación en estas áreas podría también contribuir a mejorar la equidad distributiva. Existe en el “modelo presupuesto” un mayor énfasis en el nivel de las organizaciones mientras que el “modelo plan” tiende más a evaluar resultados a nivel de funciones o de políticas públicas (educación, salud, vivienda, etc.).

En todos los casos se señala que los países del “modelo presupuesto” parecerían haber tenido mayor éxito en vincular los resultados de la evaluación con el proceso de programación presupuestaria que los del “modelo plan”;

### 2.3. Las reformas presupuestarias a nivel microeconómico,

Allen Schick (2005) señala que en los últimos veinte años se ha avanzado en la reforma macroeconómica del presupuesto, al ajustarlo a un programa macroeconómico de mediano plazo, en casi todos los países. Sin embargo, afirma, sería necesario ahora encarar la reforma microeconómica del presupuesto, aquella que refleja el desempeño de los servicios públicos, porque es la parte del sector público más cercada a los

---

<sup>3</sup> Echebarria, K. et al. (2005) *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. CLAD. Caracas.

<sup>4</sup> Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. (eds). (2003) *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. CLAD; AECI/MAP/FIIAPP. Caracas.

<sup>5</sup> Zaltsman, Ariel (2006) *Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay*. Grupo de Evaluación Independiente, Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación, No. 16. Washington, D.C.: Grupo de Evaluación Independiente, Banco Mundial.

ciudadanos. Los ciudadanos conocen su gobierno a través de los servicios que reciben de su parte, señala <sup>6</sup>.

Schick(2005) <sup>7</sup> propone avanzar en el diseño e implantación del presupuesto operativo que determina la cantidad, calidad y el costo real de los productos y servicios que el sector público pone a disposición de los ciudadanos. Para ello es necesario mejorar la información presupuestaria, de manera que los sistemas de información puedan dar nuevas respuestas a preguntas tales como:

¿Quién produce?,

¿Cuánto produce?,

¿Cuánto cuesta lo que produce?

En este contexto, el Presupuesto es un mecanismo de programación económica y social que permite materializar en el corto plazo las políticas de mediano y largo alcance y es un instrumento de gobierno, por cuanto las actividades, productos y metas anuales son factibles de ser plasmadas presupuestariamente. También es un instrumento de administración, al permitir a cada dependencia o nivel de ejecución no sólo el conocimiento de los medios y metas propios, sino la naturaleza y magnitud de los bienes y servicios a los cuales contribuye con su participación.

Schick<sup>8</sup> denomina también presupuesto orientado a servicios a aquel presupuesto que logre relevar información sobre el funcionamiento de los servicios. Para las tendencias actuales que se centran “típicamente en productos y resultados, un presupuesto orientado al servicio público asignaría recursos sobre la base de las funciones y las actividades realizadas por las entidades del gobierno. La idea se afirma en la noción de que la mejor manera de vincular recursos y servicios es especificar en el Presupuesto las actividades que serán emprendidas (por los organismos) si el dinero se asigna. Las actividades son lo que hacen las agencias públicas y en qué gastan su dinero (...); son los nudos de vinculación de los ciudadanos y el gobierno.”

Precisamente Gordon y Fehmy<sup>9</sup> señalan que la mayor diferencia existente entre la situación de las personas pobres de algunas ciudades europeas y las de América Latina es la diferencia en la disponibilidad de bienes públicos y servicios. En Europa las personas pobres tienen acceso casi universal a bienes públicos y a servicios, educación básica, salud, vivienda, agua, electricidad, transporte, servicios de esparcimiento, etc. Estos servicios gratis o subvencionados son uno de los medios primarios por los cuales se alivia la pobreza de adultos y niños. La provisión universal de bienes públicos y servicios es menos común en América Latina y ésta es definitivamente la diferencia más significativa entre la pobreza urbana de ambas regiones.

Los mismos autores indican que una forma de definir la pobreza absoluta para los niños según el acuerdo al que llegaron los gobiernos latinoamericanos y los de la Unión Europea en la Cumbre Social Mundial de Copenhague (ONU 1995): "La pobreza

---

<sup>6</sup> Schick, Allen (2005) “Una agenda para la gestión presupuestaria” Un Documento Conceptual para Establecer una Red de Gestión Presupuestaria en la Región de América Latina y el Caribe (ALC). BID. Washington.

<sup>7</sup> Schick, Allen. Op.cit.

<sup>8</sup> Schick, Allen. Op.cit.

<sup>9</sup> Gordon, David y Eldin Fahmy (2003) Pobreza Urbana en Europa y América Latina: Una Visión Europea. Townsend Centre for International Poverty Research. University of Bristol. United Kingdom

absoluta es una condición caracterizada por la privación aguda de necesidades básicas del ser humano, incluso comida, agua limpia para beber, saneamiento, salud, vivienda, educación e información. No solo depende del ingreso sino también del acceso a los servicios sociales." Lamentablemente, la mayoría de los estudios económicos estudia a la pobreza, el ingreso y riquezas y tienden a ignorar la importancia de los servicios en relación al aumento del estándar de vida de los hogares. Esta es particularmente una falla del Estudio de Luxemburgo sobre Ingresos. Esta falla hace a menudo comparaciones internacionales, basada en los ingresos del dinero en efectivo solamente, solo de valor limitado. Los servicios (los beneficios en especie) proporcionados por el estado, salud, educación, los servicios de gobiernos locales, etc, ejercen a menudo un efecto mayor para poder aumentar el nivel de vida de los hogares de ingresos más bajos que con los valores combinados de jornadas y sueldos, beneficios de bienestar social y pensiones jubilatorias disponibles para estos hogares.

### **3. El gasto público y el gasto público social.**

#### ***3.1. La identificación del gasto público social***

Uno de los problemas recurrentes de las políticas sociales es la dificultad para identificar si el crecimiento en recursos se corresponde con un incremento de las prestaciones dirigidas a los sectores objetivo o si, simplemente, aumentó el gasto en los programas sociales dirigidos a ese sector. Por ejemplo, cuántas escuelas de tiempo completo se crearon, cuánto mejoró la disponibilidad de material didáctico, cuántos alumnos por curso y por maestra hay en las zonas más pobres? En suma, si los recursos asignados se pudieran representar por un helado, la pregunta es ¿cuán derretido estaba el helado cuando llegó a los pobres?

La evaluación de la ejecución presupuestaria se sustenta en dos sistemas de información. La información de ejecución financiera surge directamente de los registros contables y la información de ejecución física debe ser producida por las propias unidades ejecutoras.

Algunos países han avanzado en mejorar los sistemas contables para que brinden información detallada del gasto en el ámbito institucional (unidad organizativa o centros de gastos al interior de las unidades ejecutoras), por localización geográfica y además por unidades físicas de producción. Esta información asociada a la información de la ejecución del presupuesto informa sobre las actividades permanentes de las instituciones públicas y permitiría medir su proceso productivo permanente. A través de las relaciones entre las variables físicas y financieras se determinan indicadores que permiten medir la eficiencia y eficacia de la gestión de los organismos públicos.

La información detallada y permanente a nivel operativo permite realizar un monitoreo en forma directa del nivel de producción y de eficiencia de los organismos públicos, con información que seguramente es de gran utilidad para la toma de decisiones de los propios organismos. Los indicadores de carácter gerencial no sólo sirven a los niveles políticos y directivos para evaluar su gestión y adoptar las medidas correctivas

oportunamente, sino también para dar a conocer al Poder Legislativo y a la opinión pública la marcha de la gestión pública.

El gran desafío que enfrentan los sistemas de contabilidad públicos es el tránsito de la contabilidad presupuestal a la contabilidad real, dice Schick (2005)<sup>10</sup>. En ella se deberían registrar los costos unitarios de los bienes y servicios a nivel de centros de costo, se debería registrar el valor patrimonial de los activos públicos con su respectiva depreciación, y se deberían medir con precisión los subsidios y transferencias entre los diferentes servicios.

En este caso, el Presupuesto no es sólo un mecanismo de programación económica y social sino también es un instrumento de administración, al permitir a cada dependencia o nivel de ejecución no sólo el conocimiento de los medios y metas propios, sino la naturaleza y magnitud de los bienes y servicios a los cuales contribuye con su participación.

El presupuesto así enfocado es un proveedor de información de recursos y gasto ejecutado que permite diversas clasificaciones :

- Institucional: información sobre organismos
- Geográfica: Información sobre regiones
- Etaria: Información por corte de edad
- Funcional:
  - Educación
  - Salud
  - Vivienda
  - Amparo

### ***3.2. Las prioridades sociales expresadas en el Presupuesto***

Uno de los problemas más importantes de la información presupuestal son los cambios que registra la ejecución real que lleva a no respetar las asignaciones prioritarias a medida que transcurre el tiempo. Muchas veces el gobierno define prioridades en relación a sectores sociales (educación, salud, vivienda) y luego en los hechos aparece que el gasto atendió a otras prioridades, por ejemplo, seguridad pública, transporte que modifica esa asignación.

¿Por qué se produce esta modificación de las preferencias a lo largo de la ejecución del presupuesto?

A menudo los presupuestos institucionales propuestos no se basan en un costeo de las acciones que se plantean llevar a cabo, para cumplir con los objetivos, sino en función a presupuestos históricos de funcionamiento de la institución. Ello determina que en la práctica las acciones no se puedan realizar porque no tienen una adecuada previsión de recursos.

Esta es una de las razones que explica que los Planes Operativos Anuales no sean utilizados como los verdaderos instrumentos de gestión que deberían ser.

---

<sup>10</sup> Shcik, Allen (2005) Op.cit.

Que en la discrepancia que existe entre las prioridades políticas y las prioridades técnicas prevalece el criterio político. Los políticos necesitan de obras que muestren el éxito de su gestión, es decir, buscan resultados de corto plazo. Esto es incompatible, en muchos casos, con la lógica del planeamiento que es más de mediado y largo plazo y que en lo inmediato no brindan productos concretos.

Señala Meller (1999)<sup>11</sup>: “en síntesis, un Estado Integrador tiene que tener como objetivo que todos los niños tengan oportunidades similares independientemente de su status social. Esto requiere mayor similitud en las calidades de educación pública y privada, y salud pública y privada. Para este propósito debiera haber un mayor monto de recursos públicos destinados a la educación y salud públicas; esto sería concordante con el mayor gasto público en educación y salud observado en países que poseen mayor ingreso per cápita (ver Engel, Meller y Bravo, 1998). Pero, aumento de recursos no implica una correspondencia de uno a uno entre incremento del gasto social y mejoramiento de la calidad del servicio. Además, no es condición necesaria que sea el Estado quien asuma el rol principal en la producción de estos servicios; puede también aplicar políticas e incentivos para que el sector privado complemente o ayude a implementar el principio básico de igualdad de oportunidades. El objetivo de fondo no es que el Estado haga más cosas, sino que todo niño y joven se beneficien de educación y salud de mejor calidad.”

#### **4. Características de la gestión pública en Uruguay. El sistema de distribución del gasto (SDG)**

##### ***4.1. El gasto público social en Uruguay***

En muchos países las prioridades sociales se reflejan en los proyectos de inversión vinculados a estas áreas. El problema en el caso de países como Uruguay es que el gasto público es suficientemente alto como para que existan restricciones fiscales bastante significativas. De manera que el análisis de las prioridades pasa por revisar la asignación del gasto corriente, esto es el gasto en remuneraciones y los demás gastos de funcionamiento.

En Uruguay el gasto público tiene niveles relativamente altos, similares a los países europeos: 31% del PIB. A nivel de Gobierno Central consolidado, los gastos corrientes representan 93,4% del gasto total y la inversión pública 6,6%. Sin embargo, las transferencias constituyen más de 40% del gasto público total, destinadas fundamentalmente al sistema de seguridad social, y los intereses por la deuda pública 20,5%, por lo tanto estos dos conceptos llevan 60% del gasto que equivale, aproximadamente a 20% del PIB correspondiendo el 11% del PIB a gasto público propiamente dicho, esto es, salarios, gastos de funcionamiento e inversiones. .

Si el gasto público se clasifica según las funciones que realizan los organismos públicos (gasto funcional) se observa, en el Gobierno Central, que los servicios públicos generales, correspondientes a las funciones tradicionales de gobierno representan 22,1% del gasto total (administración 15,8%, defensa 5% y seguridad 6,4%), los servicios

---

<sup>11</sup> Meller, Patricio (1999) “El modelo económico y la cuestión social”, Perspectivas, Vol. 2, N° Especial, Depto. Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago, (467-494), noviembre 1999 y Serie de Estudios Socioeconómicos N° 1, CIEPLAN, mayo 2000, (38 págs.).



económicos 2,8%, los intereses de la deuda y otros gastos 27,6%, y los servicios sociales 42,4%.

**Cuadro 1**  
**Clasificación funcional del Gasto en Uruguay. Año 2004.**

	%
Servicios públicos generales	22,1
<i>Administración</i>	15,8
<i>Defensa</i>	5,0
<i>Seguridad</i>	6,4
Servicios sociales	42,4
Servicios económicos	2,8
Otros gastos (intereses deuda pública y otros)	27,6
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Contaduría General de la Nación

#### **4.2. El Sistema de Distribución del Gasto.**

En la formulación del Presupuesto Nacional 2000-2004 se introdujo un nuevo enfoque que procuraba conducir la asignación de recursos hacia las metas y los objetivos estratégicos, acordes con los lineamientos de política del gobierno y ajustados a los recursos disponibles.

En el caso de Uruguay, no había dudas que el plan estratégico que fundamentaba la formulación presupuestaria debía ser quinquenal, como lo es el presupuesto, constituyendo el plan estratégico del gobierno. Para alcanzar un cierto objetivo en cinco años sería necesario ir logrando metas cada año. La programación estratégica del Presupuesto Nacional 2000-2004 consistió en definir los Planes Anuales de Gestión (PAG), de cada UE que contienen las metas anuales definidas con vistas a contribuir al logro de los objetivos quinquenales que estaban contenidos en los planes estratégicos de gestión (PEG) y dando cuenta de los planes de producción de los principales productos de los Centros de Actividad (CA) de la UE.

En el nuevo enfoque del Presupuesto por Resultados, se asignaron los insumos – clasificados según el Clasificador por Objeto del Gasto– a las actividades de los Centros de Actividad de las UE.

Dinero - Insumos - Actividades - Metas - Objetivos Estratégicos – UE

De este modo, en la medida en que las metas se establecen en relación a los productos de los Centros de Actividad, se produce una aproximación a la definición del costo de

los productos<sup>12</sup>. Estableciendo cuánto cuestan las actividades que contribuyen a su elaboración se logra saber cuánto cuestan los productos públicos.

Si bien finalmente el presupuesto se aprobó de la manera tradicional, insumos asignados a Unidades Ejecutoras<sup>13</sup> y no a productos, el esfuerzo realizado por todos los organismos del presupuesto nacional, permitió años después implementar un sistema que da cuenta del destino de los recursos a nivel de centros de actividad en la etapa de la ejecución.

Uno de los objetivos principales del Sistema de Distribución del Gasto (SDG) que se desarrolló en el año 2002, fue proporcionar información del gasto ejecutado en forma desagregada para mejorar los indicadores de eficiencia. El SDG es un sistema receptor de información proveniente del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y permite la distribuir el gasto ejecutado por las Unidades Ejecutoras entre las unidades organizativas que la integran. Desde el punto de vista temporal, permite analizar el gasto mensual, generando información de corto plazo que lo convierte en un instrumento útil para la toma de decisiones.

El SDG toma parte de la información que generan cuatro sistemas informáticos: el Sistema de Ejecución del Gasto del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), el Sistema de Retribuciones (SR), y el Sistema de Compras Estatales (SICE) (sistema que fue implantado a partir del año 2003). Estos sistemas están articulados con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

El Sistema de Retribuciones tiene particular importancia, dado el peso que tienen los gastos en personal en el total de gastos de los organismos públicos, en particular aquellos vinculados a las políticas sociales, como salud y educación. El SR toma la información directamente de los sistemas de liquidaciones de sueldo y ubica a los funcionarios en la unidad organizativa en la que trabaja. De esta manera distribuye el gasto en personal por CA.

El Sistema de Compras Estatales identifica qué oficina solicitó la compra o cómo fue distribuida la compra después de realizada. Ello permite la distribución de gran parte del gasto de funcionamiento. El gasto de funcionamiento que no es distribuido por el SICE debe ser distribuido por cada Unidad Ejecutora en forma directa cuando tiene la información. Cuando no se tiene información directa el gasto es distribuido de acuerdo a algún criterio indirecto, por ejemplo, personal en el caso del gasto de teléfonos, metros cuadrados para el gasto en electricidad o seguridad, vehículos para el gasto en combustible.

---

<sup>12</sup> La metodología de formulación del Presupuesto por Resultados se basó en aplicar el sistema de costeo ABC (activity based costs) o costo basado en actividades, a la elaboración del Presupuesto, lo que se denomina el método ABB (activity based budget).

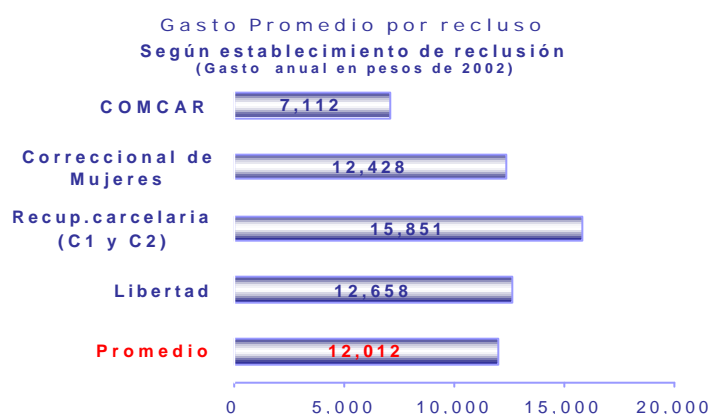
<sup>13</sup> La inexistencia de sistemas de información adecuados, en particular en relación al gasto en remuneraciones (Grupo 0), impidió obtener con tiempo suficiente la información para completar la presentación dentro de los plazos presupuestales, a pesar de haberse desarrollado un sistema informático que permitía la asignación del gasto correspondiente a los demás Grupos, aquellos que no constituyen remuneraciones, en forma sumamente rápida. El gasto en remuneraciones debía ser asignado en forma directa y por eso se convirtió en el “cuello de botella” del sistema.

De esta forma, las Unidades Ejecutoras logran evaluar la evolución mensual del gasto ejecutado y su asignación a los diferentes CA.

El SDG también releva los principales productos a nivel de unidad organizativa identificando la cantidad de producción mensual de los mismos. El SDG<sup>14</sup> permite identificar dónde se realizan los gastos, quiénes son los responsables del mismo y el monitoreo de la eficiencia las unidades organizativas. Esto último constituye un significativo avance en la identificación del costo de los servicios y los productos públicos.

La información, a nivel de servicios, permite comparar los resultados obtenidos por las diferentes unidades carcelarias en sus tres aspectos de eficacia, eficiencia y calidad y compararlos, dando mayor oportunidad de realizar benchmarking, como se observa en el Grafico 1, donde se presenta el gasto por recluso según establecimiento de reclusión con información de la Dirección General de Cárceles.

**Grafico 1.**  
**Indicadores de eficiencia que surgen del Sistema de Distribución del Gasto (SDG)**



Fuente: SDG. Cepre. OPP

#### ***4.3. Un ejemplo: El Gasto distribuido en el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)***

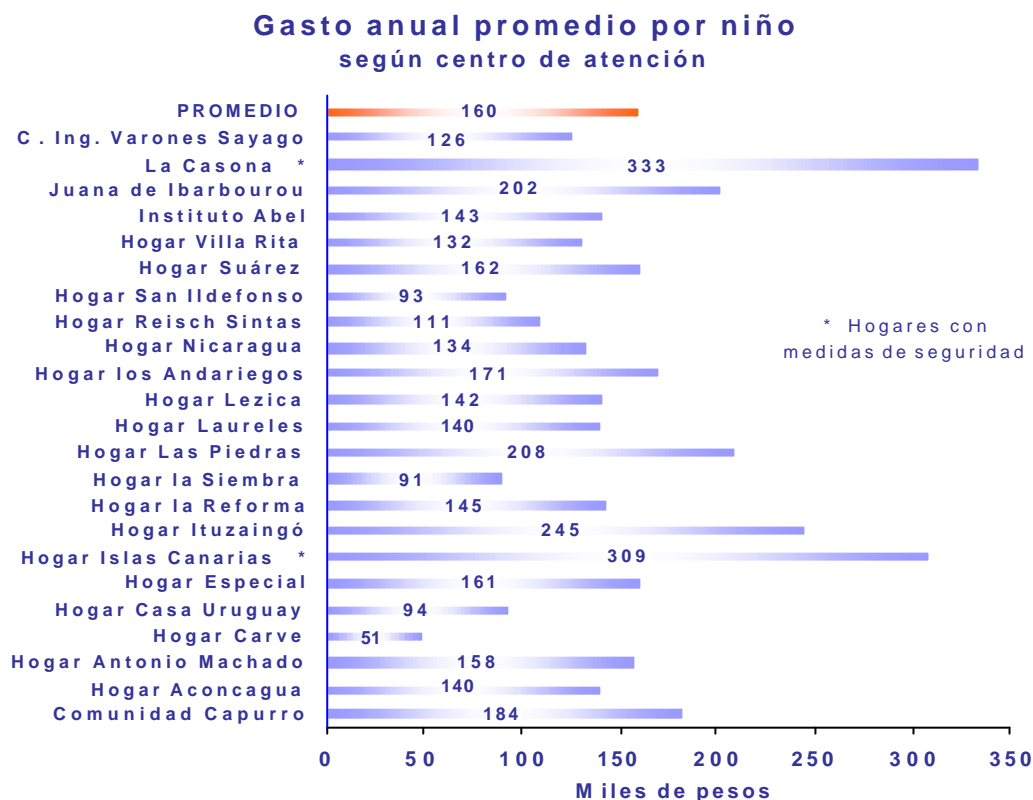
El INAU es un organismo autónomo rector de políticas destinadas a promover, proteger o restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes, articulado en un Sistema Nacional de Infancia en el marco de la Doctrina de la Protección Integral.

El INAU ha identificado 35 CA, 18 de ellos corresponden a los organismos existentes a nivel de los 18 departamentos del interior del país.

<sup>14</sup> El SDG alimenta un Data Mart del un Sistema de Data Warehousing (junto con el SR y al que se incorporarán el SICE y el Sistema de Metas e Indicadores de Gestión). El sistema estará disponible para los Incisos por Internet. Los Incisos podrán otorgar permisos de acceso a la información mediante claves (por Unidades Ejecutoras, o unidades organizativas).

A los efectos de dimensionar el gasto por tipo de “producto” que resulta de la actividad de los diferentes CA del INAU, se presentan las cifras del gasto por niño atendido correspondientes al año 2002.

Gráfico 2



Fuente: SDG- OPP.

Esta información que permite comparar el costo relativo de los diferentes Hogares del INAU se elaboró por el área de gestión pública de CEPRE a través del Sistema de Distribución del Gasto (SDG). Se observa que cada niño asistido en los Hogares en el año 2002 requería un gasto promedio anual de \$ 123.986, lo que permite estimar un gasto mensual promedio de \$ 10.332 por niño. En los hogares que cuentan con medidas de seguridad el costo promedio mensual por niño fue de \$27.849 y \$25.720, es el caso de los hogares La Casona e Islas Canarias respectivamente.

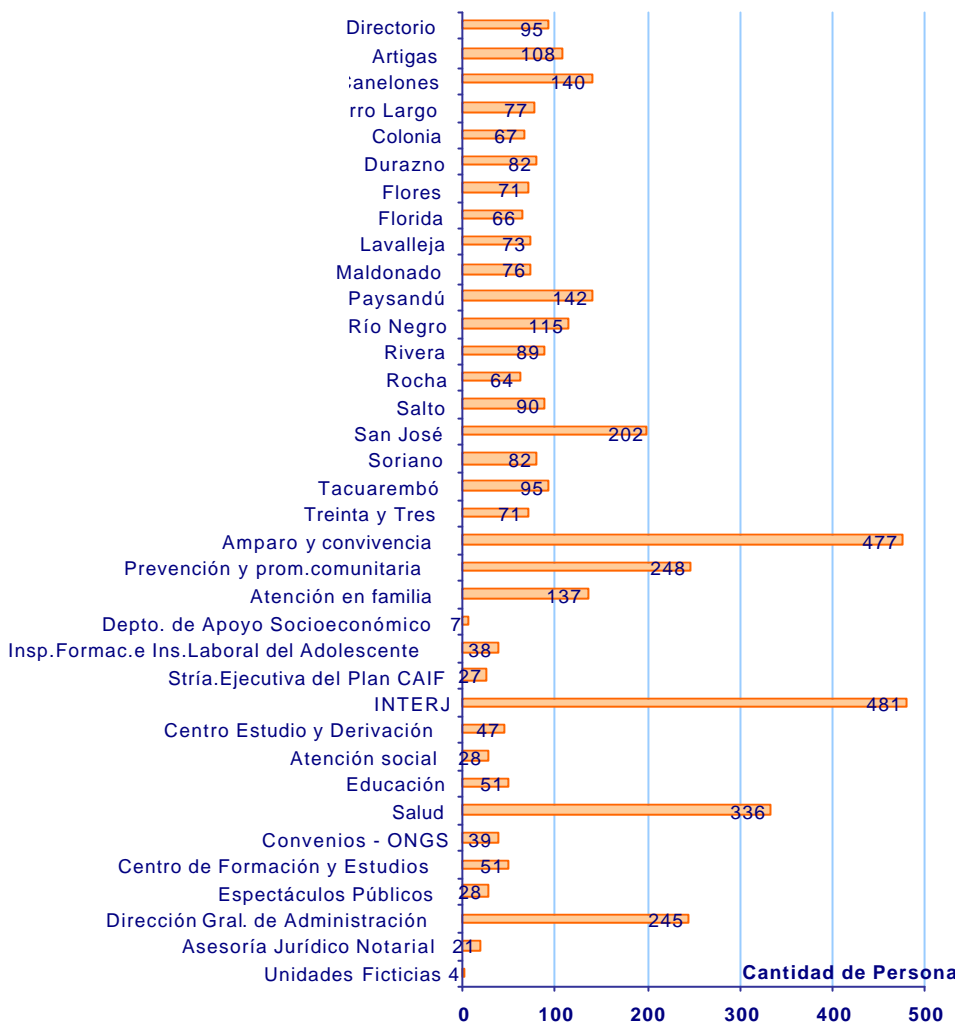
#### *Distribución de los RRHH*

Seis Centros de Actividad del INAU concentran casi la mitad del personal (47%), ellos son: Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTERJ), Amparo y convivencia, Salud, Prevención y promoción comunitaria, Dirección General de Administración y Atención en familia. Las 18 Jefaturas departamentales del interior del país concentran 42% de los RRHH y el restante 11% se distribuye entre 11 Centros de Actividad de pequeño tamaño.

Entre junio de 2003 y de 2004 los centros de actividad que redujeron más su personal fueron: el Centro de Formación y Estudios (-25 personas), Amparo y convivencia (-21 personas) y Atención en familia (-20 personas). Esas disminuciones representaron,

respectivamente, una contracción de 49%, 4% y 15% en su personal. Por el contrario, 8 de los 35 CA incrementaron su personal, pero en el rango de una a cinco personas, salvo el CA “Salud” que aumentó su disponibilidad de RRHH en 25 personas, pasó de 309 a 349 personas (Gráfico 3).

**Gráfico 3.**  
**Distribución del personal por Centro de Actividad. Año 2004**



Fuente: SDG- OPP.

A partir de la definición de áreas funcionales que realiza el CEPRE, donde se categorizan las unidades organizativas según clasificación funcional, se observa que el 67% del personal trabaja en áreas donde se desarrollan tareas sustantivas, relacionadas directamente con la atención y cuidado de los menores. Si sumamos las personas que trabajan en áreas sustantivas intermedias, se tiene que el 85% de los RRHH directa o indirectamente están asignados al cuidado de los menores (Gráfico 4).

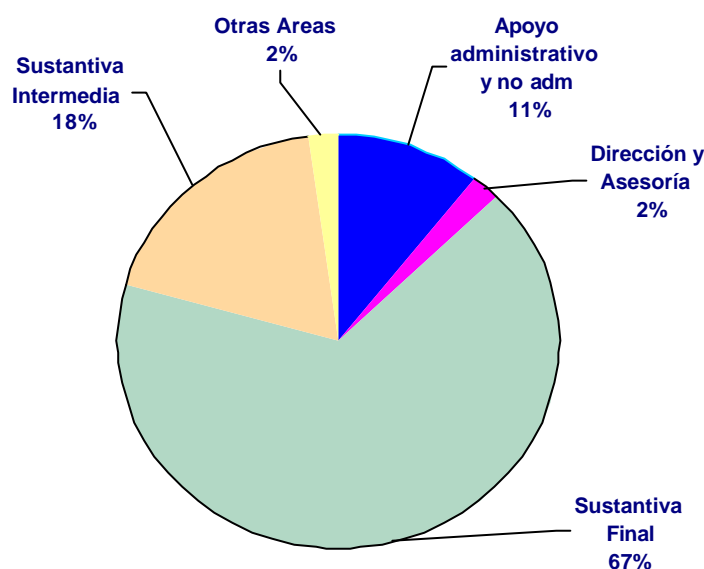
- *Las remuneraciones y el gasto en personal*

En el primer semestre de 2004, la retribución promedio del personal del INAU fue \$ 11.265 (equivalente a 380,2 dólares en ese período).

Analizando las remuneraciones en los diferentes niveles de la organización, se observa que la remuneración promedio de la Dirección era solamente dos veces mayor que la remuneración promedio de la UE, lo que indica que también existe un gran achatamiento en las remuneraciones ya que en el total de la administración Central esa relación es 3,5. Las otras funciones con remuneraciones superiores a las del promedio son las de Asesoría (44%), Apoyo Administrativo (2%) y Sustantivas Intermedias (7%). En cambio, llamativamente, las funciones sustantivas finales estaban ligeramente por debajo del promedio (\$ 10.543). Ello indica que la pirámide de retribuciones no parece incentivar de manera suficiente a la capacitación ni la dedicación a áreas sustantivas.

Durante el año 2004 el gasto en personal fue de US\$ 22.3 millones. El 83% del gasto en Personal, se asignó a funciones sustantivas, y el 13% a funciones de apoyo.

**Gráfico 4.**  
**Distribución de Personal por Área Funcional año 2004**



Fuente: SDG-OPP

## 5. Mayor flexibilidad en la ejecución del gasto

### 5.1. En la Ley de Presupuesto 2000-2004

El Ley de Presupuesto 2000-2004<sup>15</sup> incorporó algunos artículos tendientes a autorizar algunas prácticas que dieran mayor flexibilidad a las Unidades Ejecutoras en la ejecución del gasto, algunas de ellas eran ya de uso generalizado. El objetivo perseguido era aumentar la autonomía del Poder Ejecutivo frente al parlamento mejorando su poder de control del gasto y del déficit a través de los topes de ejecución, por otra parte se pretendía hacer más responsable a los jefes dándoles mayor libertad de acción

<sup>15</sup> Ley 17.296 de 21 de febrero de 2001.

pensando en llevar el sistema de control desde el control formal y previo al control posterior y por resultados.

El artículo 33 de la Ley de Presupuesto facilita una mayor autonomía en la gestión del gasto estableciendo un marco amplio para las trasposiciones de gastos de funcionamiento con ciertas limitaciones para algunos objetos y definiendo que deberán realizarse: “ a) Dentro de un mismo programa y entre sus respectivas unidades ejecutoras, con autorización del jerarca del Inciso, b) Entre diferentes programas de un mismo Inciso, con autorización del Ministerio de Economía y Finanzas, previo informe favorable de la Contaduría General de la Nación y justificación fundada del jerarca del Inciso. Señala además que “las solicitudes de trasposición entre programas deberán presentarse ante el Ministerio de Economía y Finanzas antes del 1° de noviembre del ejercicio y contar con resolución favorable del Ministerio de Economía y Finanzas antes del 1° de diciembre de ese ejercicio”.

Una de las discusiones más comunes que enfrentaba al Poder Ejecutivo con el Parlamento era la referida a si era legal, o no, que el Poder Ejecutivo colocara límites, llamados “topes” a la ejecución del gasto. Se discutía si el Presupuesto era una autorización máxima para gastar y dentro de ese máximo el Poder Ejecutivo podía decidir el nivel de gasto o si fijaba también un gasto mínimo.

En tal sentido, cabe señalar que el jurista español Fernando Pérez Royo define al presupuesto de la siguiente manera: “Es el acto a través del cual el Parlamento establece la cifra máxima que la administración está autorizada a gastar durante el ejercicio, desglosada convenientemente en cada uno de las diferentes rubros o líneas de gasto y acompañada de la previsión de ingresos que se espera obtener mediante la aplicación de las leyes tributarias y demás normas concernientes a los ingresos públicos” (Pérez Royo, 1997)

En el Capítulo III, De la ejecución, Art. 644 se establece:

*“El resultado para cada ejercicio en el presente Presupuesto Nacional establece el máximo de déficit fiscal autorizado.*

*Cométese al Poder Ejecutivo tomar las medidas adecuadas para dar cumplimiento a esta disposición, y a tales efectos se le faculta a establecer límites de ejecución de gastos de funcionamiento e inversiones, de los diferentes incisos, programas y proyectos.*

*Los organismos que tramitan su presupuesto con arreglo al artículo 220 de la Constitución de la República no están comprendidos en lo dispuesto en cuanto a las partidas dispuestas directamente en este Presupuesto Nacional”*

Y en el artículo 619 en un tácito reconocimiento del carácter incremental del Presupuesto que se estaba aprobando se establece:

*“Redúcense los créditos autorizados de inversión de los planillados anexos y los topes de inversión del articulado, de todos los Incisos presupuestales en un 5% (cinco por ciento) para el año 2001 y en un 9% (nueve por ciento) para el año 2002, en cada una de las fuentes de financiamiento.”*

## **5.2. El ajuste frente a la crisis: ¿cuándo y dónde es flexible el gasto?**

En el año 2002 Uruguay sufrió una de las peores crisis económicas de su historia, como consecuencia de un sistema de tipo de cambio que absorbió en forma amplificada las crisis de los grandes países vecinos: la devaluación que realizó Brasil en 1999 y la de Argentina en 2001. Ante la grave situación el gobierno utilizó todos los recursos legales

que contaba para contener el gasto público. Ello determinó un cambio importante en el gasto ejecutado en relación al gasto previsto en el presupuesto aprobado en el año 2001.

La emergencia de la crisis económica que determinó niveles de desempleo del 18% determinó una crisis social de gran envergadura. Para enfrentar esta situación el gobierno definió como prioritario un plan de emergencia alimentaria y asignó al Instituto Nacional de Alimentación, una Unidad Ejecutora que funciona en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la responsabilidad de atenderla suministrando alimentos a la población a través de instituciones públicas y de la sociedad civil.

**Cuadro 3**  
**Gasto en inversiones y transferencias fuera de las unidades ejecutoras (I&T).**  
**Año 2003**

	Gasto total en I&T	Distribución de I&T		Dentro del Inciso	Hacia otros incisos		Hacia la sociedad
		<i>miles de \$</i>	<i>miles de \$</i>		%	%	
Presidencia de la Rpca.	695.503,54	349.787,21	50,29	2,58	0,23	97,18	
M. Defensa Nal.	4.958.041,02	31.500,68	0,64	14,9	13,54	71,56	
M. Interior	4.244.610,43	296.134,43	6,98	44,2	0,22	55,57	
M. Economía y Fzas.	1.397.551,68	10.601,11	0,76	72,13	1,63	26,24	
M. RR. EE.	1.254.740,49	134,11	0,01	0	100	0	
M. Ganad., Agric. y Pesca	925.531,13	390.005,24	42,14	1,66	0,39	97,95	
M. Industria, Energ. y Min.	146.308,22	35.532,17	24,29	93,24	2,95	3,82	
M. Turismo	136.707,14	5.254,49	3,84	0	0	100	
M. Transp. y Obras Pbcas.	2.627.854,71	1.461.874,41	55,63	0,33	0,16	99,5	
M. Educ. y Cultura	835.544,97	72.577,46	8,69	5,03	14,67	80,3	
M. Salud Pbca.	4.354.726,92	675.100,96	15,5	96,18	0,91	2,91	
M. Trabajo y Seg. Soc.	839.972,06	523.851,85	62,37	8,95	0,23	90,82	
M. Viv., Ord. Terr. y Medio Amb.	1.080.499,06	994.665,52	92,06	1,42	0,04	98,54	
M. Deporte y Juv.	173.683,97	2.898,49	1,67	0	0	100	
	<b>23.671.275,36</b>	<b>4.849.918,13</b>	<b>20,49</b>	<b>18,78</b>	<b>0,61</b>	<b>80,62</b>	

Fuente: Sistema del Distribución del Gasto (SDG). CEPRE. OPP. Informe 2003

Esta es una situación emergente que no estaba prevista al momento de realizar la planificación estratégica que acompañó al Presupuesto Nacional en el año 2000.

En el caso del INDA estaban previstos 217, 3 millones de pesos para el INDA para el año 2003 y el gasto ejecutado, a precios constantes de 2000, fue de 419,1 millones, casi el doble. Si se observa el crédito presupuestal previsto para el Centro de Actividad responsable "Prestaciones Alimentarias", Centro de Actividad 06, era de 80,7 millones y al fin se gastaron 353,5 millones. El gasto que la Unidad Ejecutora identifica como transferencias a la sociedad (descontando gastos de administración) realizadas en el año 2003 es de 329,6 millones de pesos (aproximadamente 33 millones de dólares).



**Cuadro 4**  
**Diferencia entre el gasto presupuestado y el gasto ejecutado**  
**Instituto Nacional de Alimentación (INDA) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**  
 En miles de pesos constantes de 2000

	Unidad Ejecutora	Centro de Actividad		Total
	INDA	Prestaciones Alimentarias	Inversiones y Transferencias fuera de la UE	
Gasto Presupuestado para 2000	217.258,10	83.940,00		
Gasto Presupuestado para 2003	217.373,30	80.666,40		
Gasto Ejecutado en 2003	419.143,00	23.889,20	329.636,70	353.525,80
Diferencias en valor ejecutado/ presupuestado	<b>201.769,70</b>			
Diferencia en %	<b>92,90%</b>			

Fuente: Sistema del Distribución del Gasto (SDG). CEPRE. OPP. Informe 2003

### 5.3. Flexibilidad en la Ley de Presupuesto 2000-2004<sup>16</sup>

Otro esfuerzo de avanzar desde el monitoreo hacia la evaluación se realizó al incorporar en el Artículo 36 del Presupuesto Nacional actual lo siguiente:

*“Artículo 36.- Las unidades ejecutoras de los Incisos de la Administración Central que generen economías en la ejecución de los créditos asignados para gastos de funcionamiento, incluidos suministros, en las financiaciones Rentas Generales y Recursos con Afectación Especial, podrán disponer en el Ejercicio siguiente de hasta el 100% (cien por ciento) de las mismas para reforzar sus créditos de inversión, de acuerdo con lo que determine el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros.*

*A estos efectos y antes del 31 de marzo de cada Ejercicio, el jerarca del Inciso respectivo deberá justificar ante el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que las economías se obtuvieron habiendo dado cumplimiento a las metas estratégicas establecidas en los Lineamientos Estratégicos de Gobierno para ese programa.”*

En la medida en que el Presupuesto comenzó a regir en el año 2006, estrictamente, en la Rendición de Cuentas 2006 que se está presentando actualmente se estaría reconociendo por primera vez estas economías. Existe en la actualidad una resolución de OPP y CGN por lo cual estas economías se reconocerán con informe favorable de ambos organismos. En este caso OPP tiene la oportunidad de exigir resultados a quienes aspiren a obtener estas economías.

De manera que el Artículo 36 genera un sistema de incentivos para aumentar los créditos presupuestales (antes los créditos no ejecutados se perdían a fin de año lo que inducía a realizar gastos apresurados en el mes de diciembre, antes del cierre del balance. Ahora, la perspectiva de reconocimiento de estos ahorros induce más a lograr resultados en la gestión (con los posibles sesgos de subestimación de las metas que se definan) que a mostrar celeridad en la capacidad de compras.

<sup>16</sup> Ley 17.930 de noviembre de 2005.

## 6. Conclusiones

El monitoreo cuidadoso de los servicios públicos, sus productos y sus gastos, es un instrumento valioso para analizar el destino del gasto ejecutado y la eficiencia de las políticas sociales.

La información se vuelve más confiable y oportuna cuando fluye en forma articulada con la contabilidad del gasto público y al presupuesto.

En Uruguay hoy es posible conocer dónde están los funcionarios públicos, en qué departamento o sección, cuánto cobran por todo concepto, qué edad tienen, que sexo, qué categoría profesional (escalafón y grado en Uruguay). Pero además, permite saber donde van a parar los gastos de funcionamiento, quién pide las compras y quién recibe las compras al final.

El Presupuesto plurianual formulado en forma matricial, en Uruguay para el período 2000-2004 y los sistemas informáticos, como el Sistema de Distribución del Gasto (SDG), permitieron el seguimiento del gasto en forma desagregada en lo temporal (gasto mensual), en el tipo de gasto (gasto por objeto/ auxiliar) y en lo organizacional (gasto por unidad organizativa), brindan una información detallada que permite identificar los desvíos respecto a las prioridades de política establecidas en la instancia presupuestal. Permiten además realizar operaciones de “sintonía fina” para bajar el gasto cuando es necesario, suprimiendo los cortes horizontales que suelen castigar a los buenos administradores y beneficiar a los más ineficientes. También permiten identificar dónde reforzar los créditos cuando se quiere promover alguna acción determinada que no estaba prevista inicialmente, por ejemplo frente a una emergencia social o sanitaria.

El seguimiento del gasto a nivel de objeto y de centros de actividad permite además identificar con precisión en qué parte de las organizaciones tuvieron lugar los cambios en el monto del gasto ejecutado. Tal es el caso que se ilustra con el incremento del gasto en alimentos que se duplicó para tratar de atender mejor los requerimientos de la crisis económica y social. Finalmente permite conocer cuánto del gasto es consumido por el organismos y cuanto es transferido y a dónde.

El gasto público no es un bloque de granito. Puede ser limitado o expandido cuando es necesario hacerlo. Este trabajo sólo pretende llamar la atención acerca de que es posible llevar el gasto hacia fines priorizados. Para ello es necesario contar con información detallada, confiable y oportuna.

### Bibliografía

- Behn, R. (2001) *Rethinking Democratic Accountability*. Boston: Brookings Institute, 2001
- Broom, Harris, Jackson, y Marshall (2001) *Making Performance Measurement Work*, Washington DC: ASPA, 2001.
- Cave, M., Kogan, M. y Smith, R. (1990) *Output and Performance Measurement in Government*, London, Jessica Kingsley.
- Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. (eds). (2003) *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP
- Drucker, P. (1964) *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*. Harper Collins.

- Echebarría, Koldo (2000). "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales". Revista del CLAD, Reforma y Democracia N° 18, Caracas.
- Echebarría, Koldo (2005). "Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos" en Responsabilización y evaluación de la gestión pública. CLAD. Caracas.
- Emery, Y. (2005) La gestion par les résultats dans les organisations publiques: de l'idée aux défis de la réalisation. En Revista Telescope Vol. 12 n° 3 automne 2005 "LA GESTION PAR RÉSULTATS DANS LE SECTEUR PUBLIC" [www.enap.quebec.ca/documents-pdf/observatoire/telescope/Telv12n3resultats.pdf](http://www.enap.quebec.ca/documents-pdf/observatoire/telescope/Telv12n3resultats.pdf)
- Hintze, J. (2005) ¿Es posible medir el valor público? documento de la serie "Latinoamérica en el Mundo" fue elaborado en TOP a partir de los datos de los informes de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publicados en 2000 y 2005.
- Moynihan, D. (2006) Managing for Results in State Government: Evaluating a decade of Reform. Public Administration Review; Jan/Feb 2006; 66, 1.
- Newcomer, K. (1997) (comp.) Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- OECD, (2002) "Overview of Results Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries", Expert Meeting on the Quality of Public Expenditure - PUMA/SBO Paris, February
- Ospina, S.; Cunill Grau, N. y Zaltsman, A. (2004) Evaluation, public management improvement and democratic accountability. Some lessons from Latin America. Public Management Review. Vol. 6 Issue 2 2004 229–251. <http://www.tandf.co.uk/journals>
- Ospina, Sonia (2001) "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19, Caracas.
- Schick, Allen (2001) "Does Budgeting have a future?", in 22nd Annual Meeting of Senior Budget Officials. PUMA/SBO 4 Paris, May (en castellano: "¿La Presupuestación tiene algún futuro?", Serie Gestión Pública N°21, ILPES-CEPAL, Santiago, 2002).
- Schick, Allen (2005) "Una agenda para la gestión presupuestaria" Un Documento Conceptual para Establecer una Red de Gestión Presupuestaria en la Región de América Latina y el Caribe (ALC).
- Schick, Allen. 2003. "The Performing State Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not." GOV/PUMA/SBO(2003) 17.
- Tavares, Martus y Nora Berretta (2006). Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias. BID-PRODEV. Diálogo Regional de Política. Disponible en [www.iadb.org](http://www.iadb.org).
- Waissbluth, Mario (2002). La reforma del Estado en América Latina. Una guía abreviada para exploradores de la Jungla. Universidad de Chile e IGT.
- Zaltsman, Ariel (2006) Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay. Grupo de Evaluación Independiente, Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación, No. 16. Washington, D.C.: Grupo de Evaluación Independiente, Banco Mundial.