

**XI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO  
Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA  
(Ciudad de Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006)**

Área temática seleccionada:  
**Planificación, presupuestación y evaluación por resultados**

**TÍTULO DEL PANEL: VALOR PÚBLICO Y CAPITAL INSTITUCIONAL**

**CAPACIDAD POLÍTICA Y TÉCNICA  
EN LA  
GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS Y LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS.**

*Nora Berretta y Cristina Zurbriggen*

En las últimas décadas, muchos países han realizado reformas tendientes a reorientar el presupuesto desde el enfoque tradicional que asigna recursos a los insumos, hacia un nuevo tipo de presupuesto que procura asignar recursos a los resultados logrados en relación a las políticas públicas que se implementan, dando lugar al denominado presupuesto por resultados o presupuesto estratégico. El presupuesto por resultados es más que un cambio en la metodología del proceso presupuestal, requiere modificar la gestión de la formulación presupuestal para que tome en cuenta los problemas de articulación y coordinación de políticas públicas que surgen por la multiplicidad de actores que entran en juego y tratan de incidir en la gestión de los recursos y en el logro de resultados. En consecuencia, alinear las asignaciones presupuestales con las prioridades de política de un gobierno, realizar procesos de reasignación intersectoriales teniendo en cuenta el desempeño de los diferentes programas, así como generar información sobre los costos reales de las políticas, son objetivos a lograr mediante la gestión presupuestaria y su logro constituye un gran desafío.

En este trabajo se analiza la relación existente entre la planificación estratégica y el presupuesto, considerando no tanto las dimensiones técnicas, administrativas y financieras, sino algunos aspectos políticos e institucionales del proceso. En los años recientes, ha existido creciente interés en los estudios económicos de los problemas del desarrollo por incorporar el análisis de las instituciones existentes en cada sociedad y sus diversas características, tanto formales como informales. En este trabajo se abordan, en particular, dos modelos de organización institucional que han resultado innovadores y exitosos en los últimos años, el de Brasil y el de Chile y se los compara con la institucionalidad existente en Uruguay, responsable de formular y ejecutar el peculiar presupuesto quinquenal. Dado que las decisiones presupuestarias dependen de la interacción de una multiplicidad de actores, cada uno con sus propias preferencias y motivaciones, se debe considerar que ellas pueden no ser las decisiones óptimas. Sin embargo, la mejora de los procesos presupuestarios y de los presupuestos en sí mismos depende en gran medida de los arreglos institucionales y las capacidades mostradas por los organismos responsables.

En la primer parte se analizan la evolución que ha tenido la articulación entre planificación y presupuesto, en la segunda se presentan las principales características de las instituciones responsables de estos procesos en Brasil, Chile y Uruguay. Finalmente se presentan algunas consideraciones teóricas acerca de la coordinación institucional en base a enfoques nuevos sobre la capacidad de elaborar y desarrollar políticas públicas. Finalmente, se proponen algunos caminos para mejorar los diseños institucionales.

**1. Evolución de la relación entre planificación y el presupuesto.**

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, tratando de imitar el modelo planificador de los países de la Unión Soviética considerado, en ese entonces como muy exitoso en términos económicos. Surgieron entonces las Oficinas de Planificación y Presupuesto<sup>1</sup> o las Oficinas de Planificación del Desarrollo, en general en el ámbito de la presidencia.

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 más liberales que consideran que el sector privado es el motor dinámico y el mejor orientador del crecimiento económico. El problema del bienestar general no debía ser abordado por una oficina del gobierno. El crecimiento económico derramaría naturalmente bienestar sobre toda la población, sin requerir intervenciones específicas del Estado que resultaban, por lo general, ineficientes, ineficaces e inoportunas. De manera que las oficinas planificadoras perdieron protagonismo, o directamente en algunos países desaparecieron, adquiriendo mayor peso en la orientación de los presupuestos los Ministerios de Finanzas o de Hacienda, en general muy preocupados por atender el logro o mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. La preocupación se centra en un horizonte de corto plazo, y en la medida que en la mayoría de los países los presupuestos son anuales, ese es el horizonte del presupuesto.

En la década de los 80 y de los 90 se promueven políticas de reforma del Estado que tienden a disminuir el peso del Estado en la economía y a aumentar su eficiencia. Sin embargo, de la mano de las ideas de la Nueva Gestión Pública (NPM) aparece nuevamente la preocupación por el mediano y largo plazo cuando se procura adaptar 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 nueva planificación estratégica reaviva las viejas instituciones planificadoras que se convierten en su soporte en la mayor parte de los casos, y en otros, se instala en los Ministerios de Hacienda compitiendo con la preocupación por el corto plazo.

La mayor parte de los países del mundo, con diversas orientaciones de política, desarrollaron programas o acciones de reforma del Estado, con diferentes grados de profundidad, de velocidad y de éxito en general inspirados por los modelos de reforma en algunos países que se convirtieron en referentes: Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda. Quizás una de las reformas que menos resistencias despertó fue la de la creación de sistemas de evaluación de la gestión que llevaron paulatinamente a la generación de planes plurianuales, más acordes con los tiempos que requieren las políticas públicas.

En América Latina, al iniciarse el nuevo siglo, comienza a aceptarse en forma generalizada que el “derrame” de bienestar que se debía derivar 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, tales como la localización geográfica (distancia a los grandes mercados), el conocimiento técnico, el capital humano, la infraestructura pública, la calidad de las instituciones y, en forma más general, la capacidad de las empresas de suministrar los productos adecuados a los mercados en el momento preciso.<sup>2</sup> Vuelve a valorizarse el rol del mismo como orientador y ordenador de la economía y, fundamentalmente, como garante del acceso generalizado a los frutos del crecimiento económico. El funcionamiento de las instituciones y su influencia en los resultados del desarrollo pasaron a ser una preocupación central tanto en los círculos internacionales de políticas como en los académicos. La preocupación por la mejor institucionalidad para esta nueva etapa quedó explícita o implícitamente instalada.

## **2. Los actores políticos y las instituciones en el Proceso de Formulación del Presupuesto (PFP).**

El proceso de formulación de las políticas públicas, y de asignación de los recursos que las hace posible, es un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre los actores políticos. El tipo de acuerdos en que los actores políticos se comprometen depende de las posibilidades que brinde el medio institucional. Para que los actores se comprometan en ciertas acciones inter-temporales es fundamental que exista credibilidad y capacidad de garantizar el cumplimiento de los acuerdos.<sup>3</sup> En este sentido, las instituciones políticas<sup>4</sup> son elementos clave puesto que, por un lado, restringen las preferencias individuales (no todas las alternativas teóricamente posibles están realmente al alcance de los individuos); establecen el comportamiento apropiado y, además, aportan un sentido social o colectivo a las acciones dotándolas de legitimidad. No obstante, por muy sólida y permanente que aparezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas. Las reglas no son permanentes y pueden cambiar, en parte, en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y también a partir de factores exógenos como puede serlo la necesidad de lograr un compromiso con los demás actores<sup>5</sup>.

¿Cuál es la importancia del análisis de las organizaciones responsables del presupuesto? Algunos estudios de investigación utilizando técnicas de comparación entre países (*cross section*) realizados en Europa y también en América Latina, concluyen que cuanto más jerárquicos y transparentes son los procedimientos de formulación del presupuesto mayor es la disciplina fiscal de los países. Los procedimientos jerárquicos son aquellos que atribuyen mayor poder al responsable del Tesoro, el Ministro de Economía y Finanzas en el caso de Uruguay, que a los demás Ministros en las negociaciones gubernamentales y que limitan el rol del parlamento en su capacidad de incorporar modificaciones a la propuesta de presupuesto enviada por el poder Ejecutivo.

El proceso de formulación del presupuesto PFP es uno de los procesos de definición de políticas públicas más complejos y de mayor tensión, porque se definen los objetivos y los recursos de la mayor parte de las políticas públicas. En el caso de Uruguay, el nivel de tensión en el proceso de discusión y aprobación presupuestal es muy grande debido a que el presupuesto es plurianual, se definen las asignaciones básicas para todo el período de gobierno y las decisiones que se tomen en ese momento, en relación a ¿qué hacer?, ¿a quién promover? y ¿con qué recursos?, caracterizarán todo ese período.

- ¿Quiénes son los actores clave que participan en el PFP?

En cualquier sistema presupuestario, los principales actores que generan el debate y las tensiones son, en el Poder Ejecutivo, los organismos responsables de la conducción global de la economía y del mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, denominados los “guardianes del tesoro” por un lado, y por otro, los organismos responsables de los programas y proyectos sectoriales, los “defensores de los programas” por otro, y, finalmente, los representantes de todos los ciudadanos en el Parlamento. Además de estos actores, en la formulación del presupuesto inciden los funcionarios públicos en forma directa (con planteos a sus jefes directos o a los jefes de los organismos) o, más en general, a través de los sindicatos respectivos.

Se sostiene que instituciones presupuestarias jerarquizadas en la formulación presupuestaria tienen un mejor impacto sobre la performance fiscal agregada, al privilegiar los incentivos de aquellos agentes que mejor internalizan la restricción presupuestaria agregada. La razón de esto último se atribuye al hecho de que la cartera de hacienda es la que carga con la responsabilidad de la estabilidad macroeconómica y el equilibrio financiero de la gestión de gobierno. En cambio la gestión de los ministros de línea no está usualmente tan ligada a estas cuestiones, sino más bien en relación a la respuesta que puedan dar a los grupos de interés favorecidos con los programas presupuestarios de su ministerio.

En un sistema de presupuesto por resultados sobre relevancia otra institución dentro del Poder Ejecutivo, el planificador o responsable del plan. En general un organismo articulado a la Presidencia con mayor o menor cercanía e independencia<sup>6</sup>.

- ¿Cuáles son sus facultades y funciones?

La responsabilidad macroeconómica del gobierno radica en general en el Ministerio de Economía y Finanzas y, a veces, en el Parlamento.

Si bien los Parlamentos surgieron en su origen para controlar los gastos del Poder Ejecutivo (el Rey), en la actualidad, su papel ha cambiado radicalmente. Los parlamentarios suelen ser transmisores, en forma muy simplista, de las diversas y múltiples demandas de grupos de ciudadanos, que tratar de lograr el mayor nivel de gasto público posible (mejorando y aumentando servicios) y el menor nivel de impuestos posible. Este rol desequilibrador de las finanzas públicas es más marcado en los parlamentarios de oposición y en partidos de izquierda o con fuerte impronta populista.

Es muy diversa la capacidad que tienen los legisladores para incidir en las decisiones presupuestales en los diferentes países. En Uruguay, por ejemplo, el Poder Legislativo puede pronunciar exclusivamente sobre montos globales por programas y organismos, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos, no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos. Para sancionar impuestos se requiere el voto conforme de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

Los Defensores de los programas son los directivos de los organismos (entre ellos los Ministros) y sus técnicos de apoyo. Los directivos públicos reciben, a su vez, las demandas de las corporaciones sectoriales: funcionarios, empresarios y, a veces, usuarios de los servicios. En general, junto con el Parlamento, constituyen el mostrador donde los lobbys (buscadores de rentas) se aproximan al presupuesto.

- ¿Cuáles son sus horizontes temporales?

En términos generales, los Ministerios de Hacienda se preocupan por asegurar el equilibrio anual de las cuentas públicas que está unido a los compromisos adquiridos en el presupuesto pero también al desempeño de los organismos recaudadores encargados de mantener la “caja” en condiciones de responder a los compromisos.

Sin embargo, en la actualidad, la mayor parte de los países incorporan el marco plurianual de los gastos, a veces incorporado como norma de la ley de presupuesto o como anexo. El marco plurianual de gastos, denominado MTEF en inglés (*Medium-term Expenditure Framework*), fue un instrumento utilizado por primera vez en Australia, y explicita las restricciones del gasto previstas para los años siguientes (en general, tres años) como marco de contención de las decisiones presupuestarias anuales.

En el caso de los Directores de los programas los horizontes temporales difieren según el sector en que se encuentran. Cuando se trata de organismos que funcionan en base a proyectos su horizonte es de mediano plazo. Cuando se trata de organismos que prestan servicios rutinarios su horizonte es en general anual.

Todos los organismos tienen en común que van a querer mostrar sus mayores y mejores resultados en el último año de gobierno, el año de las elecciones, y eso les va a hacer más demandantes de recursos durante el penúltimo y último año, contribuyendo decisivamente al diseño de la curva de gasto público a lo largo de los períodos de gobierno que muestra un aumento en el año pre-electoral.<sup>7</sup>

- ¿En qué escenarios interactúan y cuáles son las características de los mismos?

El Poder Legislativo comienza a intervenir cuando el presupuesto ingresa a su órbita en el plazo constitucional. Sin embargo, muchas veces, antes de esa fecha reciben solicitudes de parte de gremios de funcionarios o de organizaciones del sector privado que van acercando sus demandas a ese ámbito de resolución.

El parlamento es el escenario natural para el debate, la negociación y el cumplimiento de los acuerdos políticos. En la medida en que representa a sectores más diversos de la sociedad

que el Poder Ejecutivo puede constituir el lugar más adecuado para lograr acuerdos políticos intertemporales. Un parlamento integrado por legisladores profesionales con capacidades técnicas para analizar y supervisar las políticas, y con estructuras organizativas adecuadas, puede facilitar la elaboración de políticas relativamente consensuales y consistentes (estables) en el tiempo y puede mejorar de forma notable la calidad de las políticas públicas<sup>8</sup>.

Si bien el Parlamento tiene asignado un rol central en el tratamiento del Presupuesto Nacional, muchas veces su incidencia es menor. El debilitamiento del rol del Poder Legislativo se refleja en su escasa capacidad para analizar en profundidad el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, y en las amplias y crecientes facultades con las que éste último cuenta para modificar el Presupuesto aprobado durante la etapa de ejecución.

Aún en el caso de países donde las leyes han dado especial relevancia al Poder Legislativo como sucedió en Argentina, se observa que el parlamento sigue teniendo escasa capacidad de control sobre el presupuesto tanto en su diseño como en su ejecución. El Parlamento discute las asignaciones financieras globales a los diferentes programas pero no los resultados que se espera obtener en las políticas públicas priorizadas por la asignación del gasto. Además, el parlamento se muestra muy débil en el análisis de la ejecución presupuestaria y del resultado de las cuentas públicas<sup>9</sup>.

- ¿Cómo son los intercambios o transacciones que emprenden?

En la mayoría de los países, el Ministerio de Hacienda o Finanzas es el que más cercanamente desempeña el papel de “dueño” y en la mayoría de los casos la relación entre este “dueño” y la entidad pública es insostenible, basada en la persistente sensación de Hacienda de que el ente público es un “hoyo negro” que consume dinero sin producir resultados compatibles con esos recursos.

Para que exista una adecuada culminación de los trabajos de presupuesto es necesario que en las etapas del proceso presupuestario: formulación, discusión, aprobación, ejecución y evaluación; los diferentes actores encuentren ámbitos adecuados de negociación y que se produzca efectivamente un proceso de acercamiento de las posiciones a partir de compartir ciertas reglas y procedimientos que se denominan las instituciones presupuestarias.

En general el ámbito que baja el nivel de tensión del proceso presupuestario es el del plan. O sea, cuanto mayor claridad estratégica muestre un gobierno, -definiendo en los ámbitos políticos que corresponde cuáles son sus prioridades y por lo tanto, las entidades que van a ser privilegiadas en la asignación de recursos-, menor será la conflictividad del proceso presupuestario.

Allen Shick (2005)<sup>10</sup> señala que en algunos países parece predominar el presupuesto sobre el plan y en otros sucede a la inversa. Ello determina un peso diferente de los Ministerios de Finanzas en las decisiones de mediano plazo. En el caso de Brasil, por ejemplo, predominan las necesidades del Plan definidas en el Ministerio de Planificación y el Ministerio de Finanzas tiene un rol acotado a la coyuntura. En otros países, como Uruguay y Chile, el presupuesto predomina sobre el plan y tienen un rol más importante los Ministerios de Finanzas en las decisiones de mediano plazo. En los dos domina el Ministerio de Finanzas pero el ministerio de Chile ha generado más capacidades que Uruguay para articular las políticas al presupuesto o con la evaluación de la gestión.

### **3. Organismos y competencias en Brasil, Chile y Uruguay**

#### **3.1. Presupuesto y plan en Brasil**

En Brasil, ningún organismo público federal está fuera del presupuesto nacional, incluye la mayor parte de las empresas públicas. La planificación del presupuesto es competencia del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión y su ejecución Presupuestaria, Financiera y Contable corresponde al Ministerio de Hacienda.

Como señala Martus Tavares (2004) en forma paralela a los cambios estructurales e institucionales y legales, Brasil introdujo en la década de los 90 varias innovaciones en el área del planeamiento y el presupuesto con miras a aumentar los resultados a alcanzar con muchos menos recursos. Se estaba terminando el programa "Avanza Brasil" para ser enviado al Congreso Nacional en forma de proyecto de ley de plan plurianual, conforme lo determinaba la Constitución. Para ello se realizó un proceso de identificación de programas y proyectos prioritarios para el país, a partir de una sofisticada metodología de planeamiento estratégico. Con esa metodología, el país fue dividido en nueve ejes nacionales de integración y desarrollo y se seleccionaron los programas y proyectos prioritarios. Los programas y proyectos prioritarios para el país en su conjunto fueron seleccionados según su grado de impacto en el desarrollo económico y social y de acuerdo con la limitación presupuestaria calculada para el período 1999-2003, atendiendo a las metas de superávit fijadas. Para cada programa y proyecto, se definieron las metas de resultados, costos y cronogramas de ejecución. También se creó una nueva clasificación de gasto para permitir una perfecta comunicación entre el planeamiento y los presupuestos. Ningún programa o proyecto podría ser ejecutado sin que estuviera previsto en Avanza Brasil.<sup>11</sup>

Se elaboró entonces un sistema de seguimiento y control de la ejecución física y financiera de esos programas y proyectos. A partir de la información generada por ese sistema, era posible identificar la necesidad de correcciones del rumbo o de toma de decisiones para alcanzar las metas definidas. La información era utilizada para realimentar al sistema de planeamiento y de presupuesto, mejorando la eficacia en el uso de los recursos presupuestarios.

El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, por medio de su Secretaria de Presupuesto Federal, elabora el presupuesto. Las competencias del Ministerio de Planificación consisten en formular el presupuesto y realizar las evaluaciones de la gestión y el seguimiento del desempeño del sector público. También es responsable de buscar nuevas fuentes de recursos para los planes de gobierno y de fijar los lineamientos estratégicos y el control de la gestión de las empresas estatales, así como establecer las políticas de modernización del Estado.

Sin embargo, el escenario macroeconómico y la estimación de la recaudación que serán utilizadas en la formulación del presupuesto son preparadas por el Ministerio de Hacienda. Las metas fiscales son fijadas por una Cámara de Política Económica, donde participan el Banco Central, además de los dos Ministerios (Hacienda y Planificación).

En la primer etapa del proceso presupuestario se realiza el planeamiento del Presupuesto: a) Planificación de Largo Plazo (8-20 años); b) PPA, plan plurianual (4 años) con metas físicas y fiscales<sup>12</sup>. Se definen programas y acciones; c) LDO, (lineamientos presupuestarios) el plan anual con metas fiscales para 3 años (metas sobre recaudaciones, gastos, resultado primario y deuda pública). Se definen programas y acciones d) Presupuesto, debe estar de acuerdo con las metas físicas y fiscales. En la segunda etapa se realiza el ajuste para respetar las restricciones macroeconómicas y los límites que fija la ley de responsabilidad fiscal. La tercera etapa es la ejecución del Presupuesto

La discusión de la formulación presupuestal se da al interior del Poder Ejecutivo en lo relativo a las prioridades de política establecidas en el Plan Plurianual (fijadas para un período de 4 años) y los lineamientos presupuestarios (se establecen en la *Ley de Diretrizes Presupuestárias* para el ejercicio financiero que fija también las metas fiscales para el ejercicio siguiente y dos años más).

El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión establece la distribución de los recursos entre los diferentes ministerios y demás organismos y éstos, a su vez, preparan sus propuestas y las envían al Ministerio de Planificación que analiza, verifica la adecuación (a la orientación estratégica, a las prioridades definidas en el Plan Plurianual, a los lineamientos presupuestarios y a los cuantitativos de metas y recursos fiscales) y consolida la propuesta para ser enviada al Congreso Nacional.

Como la mayor parte de las orientaciones para la preparación del presupuesto están fijadas en leyes, el Ministerio de Planificación coordina los trabajos siguiendo la legislación y negocia con cada ministerio y órgano, los aspectos cualitativos y cuantitativos de sus propuestas.

Como principal debilidad del sistema, se observa que Brasil no cuenta con un sistema de evaluación y responsabilización por resultados formalmente constituido. En general ha prevalecido un enfoque centrado en el control externo, el cual se acentúa por los problemas de corrupción. En cambio, se destaca como fortaleza un esfuerzo impresionante en lo que respecta al diseño y desarrollo de sistemas de información, entre los cuales sobresale el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI).

En el modelo brasileño, la integración de los dos procesos ha sido facilitada por la fusión de la planificación, la preparación de presupuestos y la gerencia en un solo ministerio, aunque con una secretaría separada para cada una de ellas. Como consecuencia de ello, los planes parecen ser más realistas que si hubieran sido encomendados a un ministerio cuya única cartera fuera la producción de un plan de mediano plazo cada 4-5 años (Shick, 2005<sup>13</sup>). Sin embargo, el sistema de planificación estratégica parece enfocado con una visión tradicional, utilizándolo solamente para definir la asignación de recursos a los diferentes organismos y proyectos y no para evaluar la gestión o el desempeño global. En efecto, si bien se controla el avance físico y financiero de los programas no se relevan ni evalúan sus costos, su eficiencia o la calidad de los servicios.

En algunos países (tales como Chile y Uruguay), la preparación de presupuestos es el proceso dominante y las asignaciones que se hacen a través de ella no se encuentran impedidas por planes aprobados previamente.

### **3.2. Presupuesto y Plan en Chile**

Chile se ha orientado a un marco de gastos de mediano plazo. En Chile la Dirección de Presupuesto que depende del Ministerio de Hacienda asume las acciones de formulación y evaluación del presupuesto y la formulación de la planificación estratégica y la evaluación de la gestión. Chile ha realizado un gran esfuerzo por poner el tema de la gestión de resultados en la gestión de los servicios públicos. La calidad del diseño y la persistencia en el mejoramiento del sistema de presupuesto y de evaluación ha determinado que el sistema de evaluación que realiza DIPRES tiene elementos constitutivos que lo distinguen de otros programas de evaluación que se desarrollan tanto en Chile como en el exterior. En particular, precisamente, por su vinculación con el proceso de preparación de discusión y de aprobación del presupuesto en el Parlamento, y en tal sentido, muestra un grado de utilización y de utilidad que no suelen presentar otros sistemas más independientes de la asignación presupuestaria.

Si bien en Chile el sistema de planificación de mediano plazo tiene un sentido orientador del gasto se observa que, a diferencia del caso de Brasil, el enfoque predominante es el de la evaluación de los resultados en sus diversos aspectos (eficacia, eficiencia, economía y calidad) y en la actualidad está avanzando hacia la evaluación de los impactos.

La otra diferencia remarcable del caso chileno es que opera mediante la comisión de evaluaciones externas, realizadas por agentes independientes al programa y a la entidad responsable del mismo. Esto da mayor objetividad y transparencia al sistema y es el pilar de la credibilidad del Programa. En tal sentido, resulta más alejando de la posible intención propagandística de los logros del gobierno que tienen, por lo general, los sistemas de metas presidenciales. Otra característica especial es que el Poder Ejecutivo busca producir información útil sobre programas o actividades de gasto que pueden ser mejorados o eliminados valiéndose para ello de las decisiones presupuestarias.

Sin embargo, como señala Muñoz (2005) el proceso de evaluación ha sido central en el ámbito presupuestario y de gestión, pero no ha ido acompañado de un impulso similar en la evaluación de materia de cumplimiento de agenda programática del gobierno.<sup>14</sup> Por eso se implanta el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental (SSPG) en el Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, y allí se realiza el monitoreo del cumplimiento del programa de gobierno, "las metas del presidente" en forma similar a las establecidas en Colombia, Guatemala o México. Estas metas permiten el seguimiento por parte del presidente del avance de las políticas desarrolladas por los ministros, con el fin de realizar correcciones e informar al ciudadano. En general se justifica este sistema por el hecho de que existen iniciativas de gobierno que pueden

ser importantes desde el punto de vista programático pero no tiene expresión fiscal, como casi todas las reformas legales por ejemplo.

Los sistemas de metas presidenciales tienen características políticas significativas en la medida en que operan también como instrumento de comunicación de los logros políticos del gobierno, por lo general con carácter propagandístico<sup>15</sup>.

### 3.3. Presupuesto y Plan en Uruguay

En Uruguay la ley de presupuesto se aprueba una vez cada cinco años, cuando comienza un nuevo período de gobierno y contiene las previsiones para cada uno de los cinco años. La Constitución establece que debe ser elaborado como Presupuesto por Programas. Cuando asume un nuevo gobierno tiene un plazo de 6 meses para presentar el Proyecto de Ley de Presupuesto quinquenal al Poder Legislativo. Cada año en ocasión de la aprobación de la Ley de Rendición de Cuentas el Presupuesto quinquenal puede ser modificado para ajustarlo a nuevas realidades.

El presupuesto en Uruguay comprende a todos los organismos públicos con excepción de las empresas públicas, los gobiernos departamentales y los bancos públicos. Intervienen en forma conjunta varios agentes en la formulación del Presupuesto, en particular, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia y la Contaduría General de la Nación (CGN), Unidad Ejecutora del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La Asesoría Macroeconómica del MEF elabora las directrices macroeconómicas. A partir de ese punto, la CGN y la OPP trabajan conjuntamente en la formulación del presupuesto, existiendo una distribución de tareas en la formulación por *tipo de gasto*, ya que CGN es responsable del presupuesto de *gastos de funcionamiento* mientras que la OPP lo es de los *gastos de inversión*. Esta forma de actuar genera riesgos de coordinación en relación a la correcta correlación que debe existir entre ambos tipos de gasto.

La responsabilidad por el control y el seguimiento de la ejecución del presupuesto es compartida por la CGN y la OPP. Esta separación en dos organismos centrales es muchas veces reproducida en los Ministerios, que asignan algunos funcionarios para analizar el presupuesto de inversión OPP y otros para analizar el presupuesto de funcionamiento con CGN. La función de control de la CGN se limita a la Administración Central; la OPP supervisa además los servicios descentralizados, pero se dedica primordialmente al análisis de los programas, más que al control presupuestario.

El manejo independiente de los proyectos de inversión en relación al gasto corriente determinó que se realizaran grandes obras de infraestructura que luego no podían utilizarse por no tener previsiones presupuestales de RRHH y demás gastos de funcionamiento. Ello sucedió en el caso del Hospital de Las Piedras o en la creación de nuevas escuelas y edificios para educación secundaria. Obviamente, los presupuestos recurrentes y de inversión deben ser combinados en el manejo del gasto agregado, cuando las competencias son independientes como en el caso de Uruguay, es necesaria una sólida coordinación entre los organismos responsables.

Allan Shick (2004)<sup>16</sup> señala en su informe sobre el presupuesto en Uruguay que "...sería muy deseable que los informes financieros y el presupuesto de Uruguay se hicieran sobre una misma base, pero ello no requiere que la contabilidad y el presupuesto estén localizados en la misma unidad ejecutora. Para aumentar su potencialidad, el presupuesto debe ser visto como un proceso para decidir los programas y las actividades del gobierno. El presupuesto de gasto corriente (presupuesto operativo) no es menos vital para decidir en las políticas del gobierno y lograr sus propósitos que el presupuesto de inversión. Enfocar el presupuesto corriente como un proceso de financiamiento de decisiones pasadas disminuye la capacidad del gobierno de modelar su futuro"

Las dificultades de coordinación se acrecientan cuando no existen normas de procedimiento suficientemente amplias como para hacer más previsible y fluida la organización y el calendario de trabajo (más allá de los plazos establecidos en la Constitución).<sup>17</sup>

La OPP tiene el cometido de realizar la evaluación de la gestión. El artículo 39 de la Ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996, asigna a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto los cometidos de<sup>18</sup>:

C) *“efectuar la evaluación técnica previa, concomitante y posterior a su ejecución de los programas y proyectos comprendidos en el Presupuesto Nacional, informando sobre la eficacia, eficiencia e impacto de éstos;”*

D) *“asesorar a la Contaduría General de la Nación así como las demás entidades públicas, en la formulación de metas e indicadores de desempeño para llevar a cabo la evaluación presupuestal;”*

E) *“evaluar la ejecución financiera del Presupuesto Nacional, analizando los costos y rendimientos de los programas y proyectos en cuanto a su eficiencia;”*

F) *“evaluar semestralmente el grado de cumplimiento de los objetivos y metas programados en base a los indicadores de desempeño y elaborar los estados demostrativos correspondientes para su incorporación en los proyectos de ley de Rendición de Cuentas.”*

La falta de un nexo entre los controles de la CGN y los de la OPP reduce la eficacia del presupuesto como instrumento de gestión del gasto. Las disposiciones vigentes limitan la eficacia del sistema, ya que para una evaluación minuciosa es necesario examinar simultáneamente tanto los aspectos financieros como los programáticos.<sup>19</sup> La CGN ha mantenido un perfil tradicional sobre el control del gasto, donde la legalidad y el control de procedimientos sigue siendo la preocupación central, mientras OPP desarrolla los sistemas para relevar información sobre la gestión pública pero se involucra en forma muy mesurada en el tema, convirtiéndose en un mero compilador de información, lejos del cometido evaluador que la ley le asignara. En algunas ocasiones, la OPP ha justificado tal medida señalando que su competencia legal es la de “asesorar” al Poder Ejecutivo y que la tarea de “evaluar” supone disponer de mayor capacidad ejecutiva que la que aquella definición constitucional permite.

Tampoco existe una coordinación relevante entre la Auditoría Interna de la Nación (control expost), el Tribunal de Cuentas (TC) (control previo y concomitante) y la OPP aunque sí tienen acciones de coordinación con la Contaduría General de la Nación. El CEPRE actuó como coordinador de estas instituciones en el período 1995-1999. En el período 2000-2004 la coordinación entre ambas decayó. Actualmente el CEPRE ha sido disuelto por la vía de los hechos y no existe tampoco mayor coordinación entre el MEF y OPP, al menos explícitamente.

En el caso de Uruguay existen dos tipos de problemas en relación a la institucionalidad de la formulación del presupuesto, uno vinculado al diseño de las organizaciones y otro a la inexistencia o precariedad de un marco regulatorio que determine procesos, responsables y plazos. En relación al primer tipo de problemas, destaca la existencia de una estructura organizativa del Ministerio de Economía y Finanzas con un enfoque poco moderno donde prevalece la preocupación por el registro contable de las cuentas públicas sobre la preocupación por el seguimiento analítico y la gestión financiera de los recursos públicos y por los resultados de la acción pública.

#### **4. Procesos presupuestarios y coordinaciones Interinstitucional**

En América Latina los procesos presupuestarios y su vinculación con los esfuerzos por coordinar las políticas no han alcanzado un grado de desarrollo institucional, y suelen mostrar todavía un predominio de la confrontación entre las políticas sectoriales –representadas por cada ministro o autoridad correspondiente- y las políticas globales que por lo general se han visto reducidas a lo fiscal –representadas por los ministros de hacienda o finanzas.

En el trasfondo de esta premisa de capacidad estratégica está, por supuesto, la necesidad de lograr coordinación entre los diferentes actores involucrados. Tanto la necesidad de una adecuada articulación, como la de mantener apropiados niveles de coordinación suenan tan lógicas que uno equivocadamente podría creer que son obvias. Sin embargo, el examen de la

realidad nos muestra que lograrlas es un reto mayúsculo ausente en la mayoría de los países latinoamericanos.

La coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política. La coordinación, en este sentido, no se reduce simplemente a 'hacer compatibles' unas acciones gubernamentales implica lograr integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva del largo plazo. En consecuencia, la coordinación implica una definición estratégica y es un proceso eminentemente político, dado que significa definir prioridades de las distintas políticas y los diversos programas de acción gubernamental que den cierta coherencia a las metas gubernamentales.<sup>20</sup>

Es preciso determinar las responsabilidades en la generación y asignación de los recursos necesarios para llevar adelante los programas y las acciones de gobierno. Determinar responsabilidades en términos del sistema de prioridades, y las correspondientes asignaciones y responsabilidades financieras, de manera que tanto las prioridades como la asignación de recursos sean asumidas –por todos– como una definición del gobierno en su conjunto, y no desde una óptica meramente sectorial o desde determinada institución. Esto debe incidir tanto en los procesos presupuestarios como en la misma generación de recursos.

Finalmente, deben establecerse con claridad las diversas responsabilidades operativas en el gobierno. Esto supone definir con claridad las reglas del juego que se aplicarán a la ejecución de las políticas públicas y los programas correspondientes en los distintos sectores, estableciendo de manera explícita cuáles son los entes, instituciones –o personas– responsables de dicha ejecución; cuáles son las relaciones entre ellos, y con respecto a los entes rectores; cuáles son los recursos financieros, físicos, humanos y políticos con qué cuentan; cuáles son los mecanismos de control y evaluación de resultados; y cuáles son los criterios y prioridades para el rendimiento de cuentas.

En los ejemplos analizados se observa que con dos diseños institucionales diferentes tanto Brasil como Chile parecen haber dado una buena respuesta a través del fortalecimiento de una única institución responsable del presupuesto y de su evaluación y seguimiento, en el primer caso mediante el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión y en el segundo caso mediante la Dirección de Presupuesto en el Ministerio de Finanzas. En ambos casos, estos organismos realizaron esfuerzos significativos para cambiar normas, procedimientos e institucionalidad, buscando formas novedosas para encarar los problemas de la planificación articulada a la presupuestación. En el caso de Uruguay parece haberse encarado el desempeño de nuevas competencias con viejas instituciones sin haber procesado en profundidad los cambios organizacionales, de procedimientos y culturales que hubiera sido necesario.

## **RESEÑA BIOGRÁFICA:**

### ***Cristina Zurbriggen***

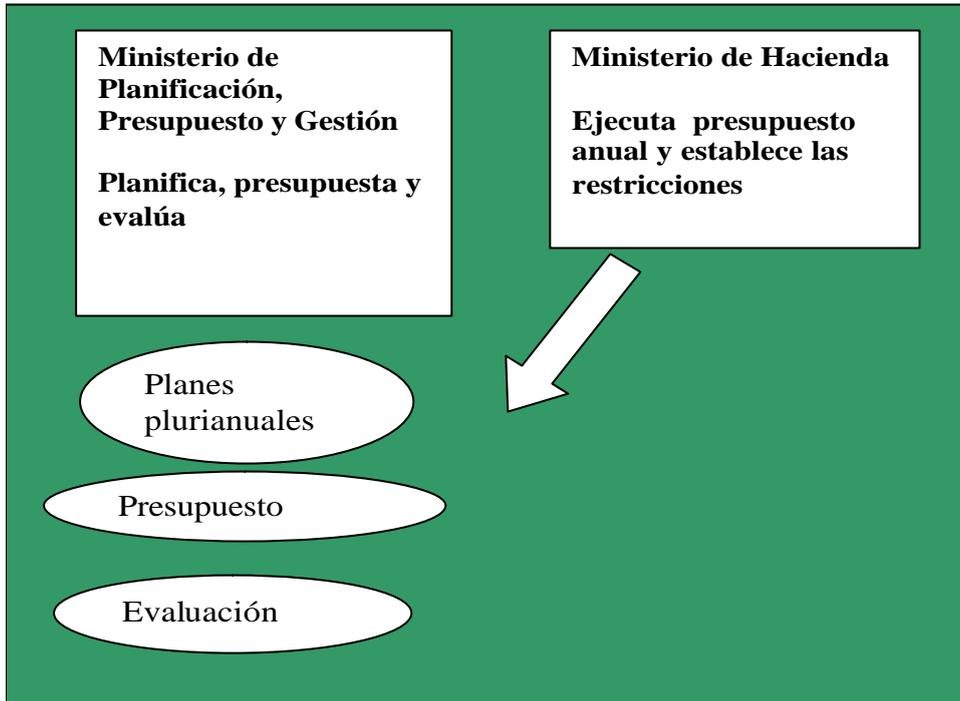
Doctorada en Ciencia Política por la Universidad Eberhard-Karls, Tübingen, Alemania; y graduada en Sociología por la Universidad de la República de Uruguay, docente e investigadora del área de Estado y Políticas Públicas en el Instituto de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales) de la Universidad de la República de Uruguay, profesora del Programa TOP de Formación Virtual de Posgrado en Gestión Pública y profesora en la Univesidad ORT y la Universidad Católica del Uruguay; autora de numerosas publicaciones y trabajos en el área de redes de políticas públicas. Actualmente forma parte del equipo de coordinación del proyecto BID-PNUD sobre Globalización y transformación estatal una perspectiva comparada en la región.

### **Nora Berretta Márquez**

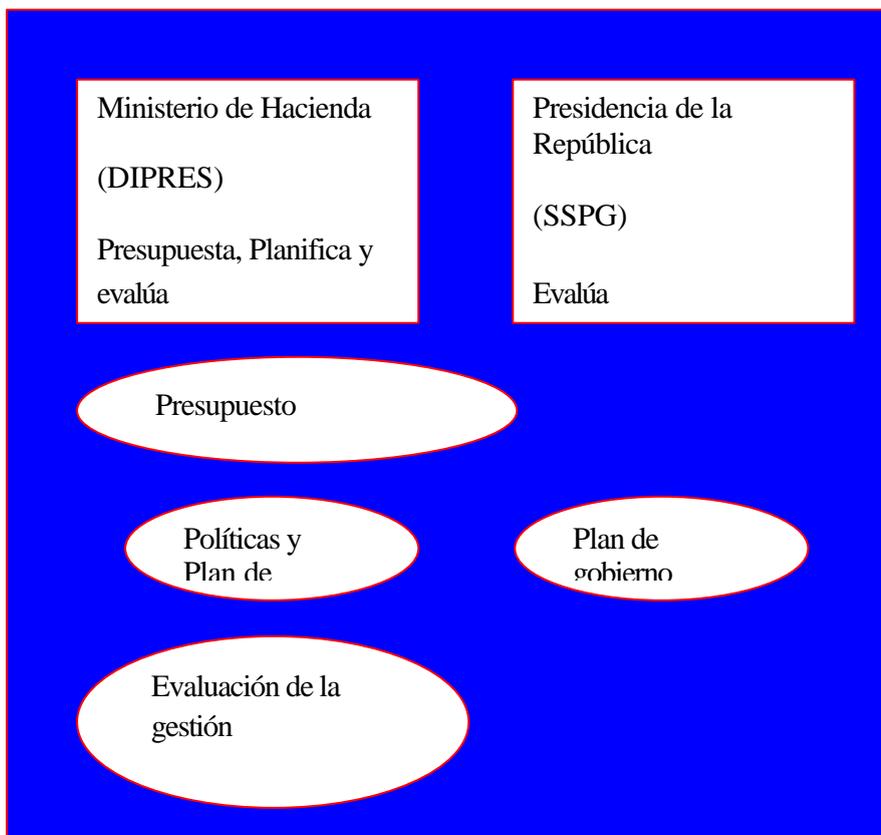
Investigador Senior en CINVE

**RESUMEN:** Alinear las asignaciones presupuestales con las prioridades de política de un gobierno, realizar procesos de reasignación inter e intrasectoriales teniendo en cuenta el desempeño de los diferentes programas, así como generar información sobre los costos reales de las políticas son uno de los grandes desafíos que enfrenta los países latinoamericanos. Para ello se hace necesario repensar la relación plan-programación de inversiones-programación presupuestaria-proyectos teniendo en consideración no sólo la dimensión técnica, administrativa y financiera sino también los aspectos políticos e institucionales del proceso. La complejidad y diferenciación institucional del aparato estatal responsable de las políticas y la multiplicidad de actores que entran en juego en la gestión de los recursos financieros inciden en la definición de los principales problemas de articulación y coordinación de políticas y, por ende, en las posibles soluciones. Cómo articular institucionalmente las metas presidenciales con la planificación estratégica y la orientación del gasto público nos conduce a considerar un nuevo esquema institucional de fuerte conducción y coordinación política, fortalecer la administración técnica de los ministerios, sin menoscabar el control ciudadano para el fomento del bien público.

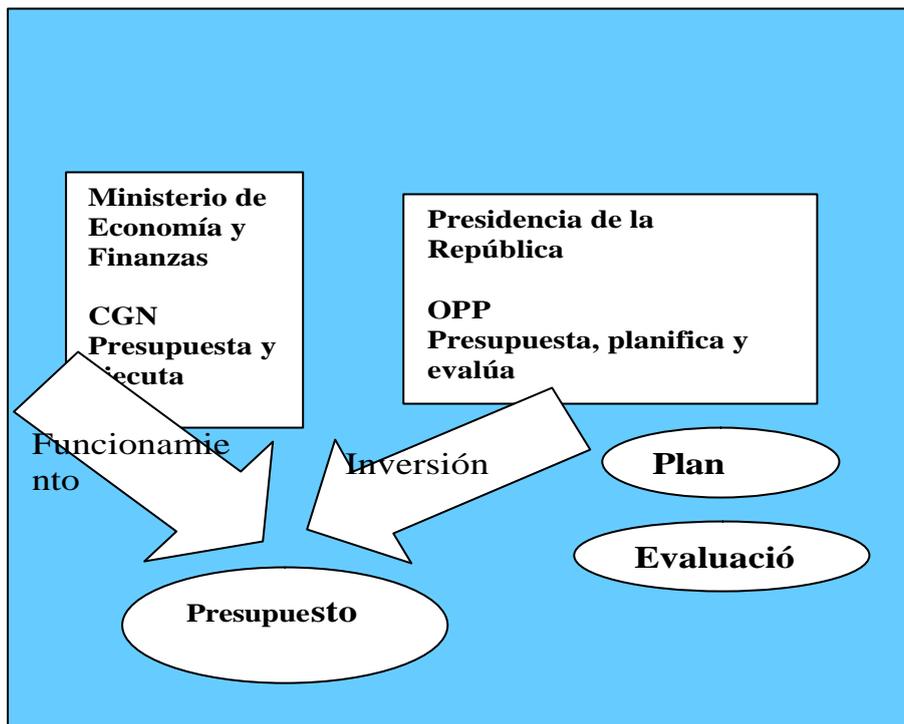
**GRAFICOS**  
**Gráfico 1**



**Gráfico 2**



**Gráfico 3**



## NOTAS Y BIBLIOGRAFÍA

---

<sup>1</sup> En Uruguay se crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), en el ámbito de la Presidencia de la República, en la reforma constitucional de 1967 que también establece el presupuesto por programas.

<sup>2</sup> “De los recursos naturales a la economía del conocimiento: comercio y calidad del empleo”. Banco Mundial. Washington. 2001.(www.worldbank.org).

<sup>3</sup> “The Politics of Policies, Economic and Social Progress in Latin America”. Ernesto Stein, Mariano Tomassi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora, Mark Payne Coordinators. 2006 Report. BID. Washington. (www.iadb.org).

<sup>4</sup> Las instituciones políticas son las reglas del juego, formales e informales, que pautan la interacción de los actores estratégicos involucrados en el proceso de decisión pública. Las mismas regulan la forma de procesar demandas, resolver conflictos y distribuir recursos públicos en el sistema político. Asimismo, las instituciones dan un marco de estabilidad, garantizando la repetición constante de determinados comportamientos de los agentes que ejercen el poder y de todas las actividades vinculadas a este último. Por su parte, este conjunto de reglas constituyen un elemento simbólico a partir de las cuales los actores interpretan el mundo que los rodea. El rol regulativo, normativo y cognitivo. Véase Zurbriggen, Cristina (2005). *Estado, empresarios y redes rentistas. El path dependence de las reformas actuales*, Universidad Eberhard-Carls, Tübingen, Alemania. Tesis doctoral,

<sup>5</sup> Colin Hay, “The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking”, en David Marsh, *Comparing Policy Networks* (Buckingham, 1998).

<sup>6</sup> Tavares, Martus y Nora Berretta (2006) Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias. BID. PRODEV. Taller de Dialogo Regional para el Desarrollo. www.iadb.org

<sup>7</sup> En Uruguay el Parlamento no puede aprobar presupuestos, crear cargos, determinar aumentos de sueldos y pasividades, ni aprobar aumentos en las partidas de jornales y contrataciones, en los 12 meses anteriores a la fecha de las elecciones

<sup>8</sup> The Politics of Policies, Economic and Social Progress in Latin America. Ernesto Stein, Mariano Tomassi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora, Mark Payne Coordinators. 2006 Report. BID. Washington.

<sup>9</sup> Uña, Gerardo (2005), El Congreso y el Presupuesto Nacional: Desempeño y Condicionantes de su rol en el Proceso Presupuestario Este documento fue realizado con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, Julio 2005.

<sup>10</sup> Shick, Allen (2005). “An agenda for budgeting. A Concept Paper for Establishing a Budget Network in the LAC Region”. Prepared for the Inter-American Development Bank Dialogue. IADB

<sup>11</sup> Tavares, Martus (2004), Política fiscal del Brasil: fundamentos, implementación y consolidación de un nuevo régimen (mimeo).

<sup>12</sup> El Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión es el encargado de elaborar los Presupuestos Generales de la Unión así como los Planes Plurianuales (PPA) y los lineamientos presupuestarios (LDO).

<sup>13</sup> Shick, Allen (2005) *op.cit.*

<sup>14</sup> Mauricio, Muñoz (2005), Evaluación de Resultados en Chile: el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental, CLAD, 2005 (<http://www.clad.org.ve>).

<sup>15</sup> Un efecto positivo que tuvo el SSPG fue su uso como instrumento de planificación interna en algunos ministerios sectoriales, como en Educación y Salud, entidades que lo han adecuado a sus necesidades internas, lo cual muestra su utilidad

<sup>16</sup> Shick, Allen (2004). Informe sobre reforma del Estado en Uruguay. BID. (Mimeo)

<sup>17</sup> Los artículos 214 a 230 de la Constitución contienen las normas de procedimiento presupuestario, así como el marco de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales.

<sup>18</sup> El artículo 40 de la misma ley, señala:

*“los Incisos comprendidos en el Presupuesto Nacional deberán suministrar a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto información sobre los resultados físicos y financieros, de acuerdo con la metodología y periodicidad que ésta determine”*  
El artículo 41 de la ley dispone que:

---

*“los Incisos comprendidos en el Presupuesto Nacional deberán contar con sistemas de control de gestión a nivel de sus Unidades Ejecutoras, adecuados según las normas técnicas que imparta la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Dichos sistemas deberán proveer, sobre una base periódica, de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad para los programas presupuestarios en ejecución”*

<sup>19</sup> La formulación del Presupuesto 2000-2004 se realizó con un enfoque de Presupuesto por Resultados en base al costeo de las actividades que realizan los CA en las Unidades Ejecutoras. Esta metodología se denomina ABC (Activity Based Costs). La suma de gastos proyectados para las actividades comprometidas en el logro de una meta permite presupuestar el costo de ésta y el costo anual del objetivo estratégico al cual contribuye. En el último presupuesto 2005-2009, sólo se pidió costear las metas prioritarias definidas a nivel de Unidades Ejecutoras. Esto se sustentaba en el supuesto de que el pedido de mayores recursos debía estar orientado a cuestiones prioritarias de gobierno (aproximadamente 100 metas).

<sup>20</sup> Garnier, Leonardo (1999), Función de coordinación de planes y políticas, Instituto y Desarrollo, IIG,

Nora Berretta (uruguaya) Postgrado en Macroeconomía, IDES, Argentina. Licenciada en Economía, Universidad del Salvador, Argentina. Profesor Agregado en Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Investigadora senior en cinve. Entre 1998 y 2004 fue Coordinadora del Área de Gestión Pública del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Autora de libros y trabajos de investigación en temas de política económica y de comercio internacional. Consultora BID y PNUD en temas económicos, de presupuesto y de gestión pública.