

## La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados

Damián Bonari | José María Gasparín | Gonzalo Diéguez | Jimena Sánchez

**E**n la Argentina, la expansión del sector público se corresponde con una nueva etapa de protagonismo en la que actúa como articulador institucional y planificador de metas sociales y económicas. Este contexto invita a reflexionar sobre las prácticas del sector público, para que las políticas implementadas obtengan el impacto deseado.

**La vinculación entre la planificación y el presupuesto es una herramienta de gestión que genera mejoras tangibles en la administración pública.** Si se consideran las experiencias internacionales relevadas, es posible destacar un elemento común a todos los países que la implementaron: su rol central como herramienta para la conducción estratégica del sector público.

La articulación entre el presupuesto y la planificación es el producto de un proceso complejo de interacción política y técnica, que equilibra las tareas coyunturales con las acciones destinadas al largo plazo.

Ciertamente, su implementación no está exenta de obstáculos. Por eso, se deben considerar algunos aspectos referidos al momento oportuno (*timing*), los instrumentos de gestión y la unificación de criterios. Además, es necesario contar con un marco lógico que contemple, al menos, los siguientes elementos: recursos (físicos y monetarios), actividades, productos y resultados e impactos esperados, así como indicadores. Cuando la planificación de las acciones estatales encuentra su correlato en la administración

de los fondos, como la evidencia empírica sugiere: (a) es posible aumentar la coordinación entre distintas unidades de gobierno, (b) se contribuye a mejorar el desempeño del sector público, (c) se facilita la introducción de incentivos en los funcionarios públicos y d) se brindan herramientas para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Desde el punto de vista organizacional, los países que lograron una implementación exitosa ubicaron la unidad de articulación cerca de la alta gerencia y lograron traducir la visión del gobernante en estrategias concretas y la consecuente asignación de fondos para viabilizar su desarrollo. La institucionalización de los procesos a través de medios formales (como la emisión de normativas) y de mecanismos informales (a través de la legitimación técnica y política) fortalece la jerarquización de la unidad de articulación. Por último, la utilización de TIC puede favorecer la integración y sistematización de la información para transformar la articulación en una herramienta de gestión que mejore la toma de decisiones.

**CIPPEC** analizó los beneficios derivados de vincular la planificación y el presupuesto como herramienta de la gestión por resultados. En este documento se describen los componentes principales y su articulación en la práctica. Además, se presentan las condiciones que facilitan la implementación efectiva, ilustradas a partir de casos.

### RESUMEN EJECUTIVO

## Fortalecer las capacidades de gestión del Estado en el siglo XXI

La recordada obra de Theda Skocpol, *Bringing the State back in* (publicada en 1985) fue la piedra basal de una agenda que en la actualidad adquiere un renovado impulso: **el Estado recuperó centralidad en los asuntos públicos**. Como señala el refrán, para muestra basta un botón: **en promedio, el gasto público en los países de América Latina supera el 29% del PBI (CEPAL, 2013), mientras que a inicios de la década del noventa alcanzaba el 25%**. La relación entre el gasto estatal y el PBI no solo permite dimensionar el sector público sino, aún más, entender el lugar que ocupa como articulador institucional y planificador de metas sociales y económicas.

Ahora bien, desde la década del ochenta hasta la fecha, **en América Latina, los Estados experimentaron dificultades considerables para efectivizar sus políticas**; esto es, políticas a largo plazo fundamentadas en acuerdos intertemporales entre los diversos actores clave involucrados. Algunas de las dificultades más importantes radican en el contexto de inestabilidad política y económica que caracterizó a la región en las últimas décadas, acompañado, en paralelo, por un nivel bajo de profesionalización de las burocracias y la resistencia al cambio que las caracteriza.

En suma, **un Estado con estas características resulta una institución debilitada, puesto que constituye una organización que puede dar cuenta de los principales problemas y entiende cómo pueden resolverse, pero falla en visibilizar sus resultados mediante políticas que perduren en el largo plazo**.

En este sentido, los procesos de modernización estatal asociados con la **nueva gestión pública** buscan generar capacidades y brindar herramientas para alcanzar al último eslabón de la cadena: la **provisión efectiva de bienes y servicios**. Específicamente, la corriente de *New Public Management* (NPM) plantea el uso en la esfera pública de algunas prácticas de gestión que resultan efectivas en el ámbito privado, en pos de un mejor rendimiento de los recursos públicos y un mayor impacto en términos de políticas sociales y económicas.

**En la actualidad, el mayor desafío para las administraciones gubernamentales de la región es consolidar políticas de Estado, políticas que superen las coyunturas gubernamentales**. La dificultad reside en alinear los intereses de los actores clave para lograr un objetivo y consensuar cómo se alcanzará.

En esta línea de trabajo, la modernización estatal refiere a un amplio abanico de mejoras multinivel, como la reestructuración y el reordenamiento de circuitos y prácticas de trabajo (formales e informales), la capacitación de fun-

cionarios (desde la alta gerencia pública hasta las burocracias), la coordinación interorganizacional y el uso de nuevas herramientas para mejorar la gestión de los procesos.

**Uno de los instrumentos de gestión que efectúa mejoras tangibles en la administración pública es la vinculación entre planificación y el presupuesto**. Debido a su naturaleza, promueve la conducción estratégica de las organizaciones estatales, al alinear las prioridades gubernamentales y la asignación de fondos con los resultados alcanzados por las políticas de gobierno.

A continuación, se presentan los efectos positivos de vincular la planificación y el presupuesto como herramienta de la gestión por resultados, junto con sus componentes principales y ejemplos de casos internacionales que ilustran modos de implementar efectivamente esta herramienta.

### La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión por resultados

Se pueden distinguir al menos cuatro ventajas de la vinculación entre planificación y presupuesto:

#### Contribuye a generar consistencia en las acciones de gobierno

El presupuesto es la expresión financiera de un plan. Cuando el presupuesto es sancionado por el Poder Legislativo, se discuten simultáneamente erogaciones, objetivos y metas; así, se involucra a una multiplicidad de actores y se los compromete a cooperar. Esta cooperación genera las bases de acuerdo de las acciones y los recursos necesarios para implementarlas.

Así, **se contribuye a promover políticas de Estado y a institucionalizar las políticas públicas basadas en acuerdos sustentables en el tiempo**. Esto implica, además, la reducción del margen de discrecionalidad con el que cuentan los actores, lo que mejora la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo.

#### Mejora la asignación de los recursos públicos

La asociación entre objetivos, metas, actividades y recursos presupuestarios es un **insumo central al momento de asignar y reasignar los fondos públicos** hacia las iniciativas que alcanzaron el desempeño esperado.

Esta mejora en la asignación de recursos públicos y en la calidad del gasto solo es posible en la medida en que exista un marco analítico/metodológico que permita seguir y evaluar las

nueva gestión pública

herramienta de gestión

acciones de gobierno y que, por ende, establezca metas y propósitos para cada etapa planificada de ejecución presupuestaria.

Esta matriz, que asocia planes y recursos, brinda información relevante para la toma de decisiones vinculadas con la reasignación de fondos públicos. En términos organizacionales, se generan al menos dos resultados inmediatos: (a) **a nivel directivo**, se permite reasignar recursos a los programas que generan los resultados buscados y (b) **en el nivel operativo**, se introducen incentivos para que los gerentes públicos aumenten su compromiso con la administración exitosa de los programas y el cumplimiento de los objetivos.

### Coordina las acciones de los distintos organismos públicos

La vinculación entre planificación y presupuesto consiste en alinear los objetivos, acciones, recursos y decisiones que se toman. Así, el insumo hace posible la coordinación gubernamental, tanto estructural como operativa.

El proceso de vinculación generará realmente una coordinación cuando derive en: a) la fijación de prioridades compartidas; b) la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones y c) una implementación con acciones complementarias de múltiples actores, que se aproxime de modo importante a los objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas<sup>1</sup>.

### Mejora el desempeño de los gerentes públicos

La conducción estratégica del sector público también implica generar un marco de incentivos que promuevan un mejor desempeño de los gerentes públicos.

En este sentido, la articulación entre la planificación y el presupuesto brinda un marco de referencia para **medir el desempeño de los gestores públicos** y generar mecanismos de compensación que premien las buenas acciones en materia de cumplimiento de objetivos, metas y administración de los recursos.

**Cuando no hay articulación entre planificación y presupuesto, se dificulta la medición del desempeño de los gerentes públicos porque no se pueden introducir mecanismos de compensación y promoción de buenas prácticas hacia dentro de la administración.**

## ¿Qué componentes se requieren para vincular la planificación con el presupuesto?

En las administraciones públicas se suele observar la existencia de elementos de planificación y presupuesto que asisten en la gestión de las políticas públicas, pero su mera presencia no basta para mejorar el desempeño institucional: constituye una condición necesaria, pero no suficiente.

En muchas ocasiones, la **planificación** expresa una carta de buenas intenciones que describe actividades, metas, objetivos y resultados esperados sin contribuir al direccionamiento estratégico de las acciones gubernamentales de forma concreta y operativa.

Por su parte, el **presupuesto** representa el volumen de transacciones que las diferentes administraciones gubernamentales realizan en un determinado período de tiempo.

Para que el sector público mejore su desempeño, **es necesario contar con un marco lógico e instancias donde estos instrumentos de gestión contribuyan a mejorar el proceso de toma de decisiones en el sector público**. Este marco lógico debería contemplar, al menos, ciertos elementos del núcleo básico para traducir la visión de gobierno hacia dentro de la gestión. Estos son: recursos (físicos y monetarios), actividades, productos y resultados esperados, impacto e indicadores.

## Las principales dimensiones del presupuesto

**El presupuesto público es una herramienta para la conducción estratégica de los fondos públicos**, ya que delinea la absorción, distribución y asignación de estos fondos. Es decir, en este instrumento se registran los ingresos que se esperan obtener y se distribuyen las erogaciones entre las unidades de gobierno responsables de ejecutar las acciones del sector público.

De acuerdo con el **horizonte temporal, el presupuesto puede ser anual o plurianual (PP)**<sup>2</sup>. Mientras que el primero responde a la gestión cotidiana del sector público y registra las transacciones financieras dentro del lapso de un año, el segundo suele comprender un período de entre tres y cinco años<sup>3</sup> y expresa las previsiones de ingresos y egresos que se esperan concretar en los próximos años.

El **presupuesto plurianual** suele estar dirigido a los niveles de la cumbre organizacional de-

<sup>2</sup> El presupuesto plurianual cumple, al menos, tres funciones básicas: (a) **prevenir** problemas que pueden enfrentarse en el futuro; (b) **coordinar** la política fiscal con los objetivos macroeconómicos y (c) **asignar** recursos a diferentes programas en el tiempo.

<sup>3</sup> En algunos países se lo denomina **marco fiscal de mediano plazo** y, a diferencia del presupuesto plurianual, suele contener un menor nivel de detalle en torno a la previsión de ingresos y erogaciones que se esperan realizarse.

coordinación

alta gerencia pública

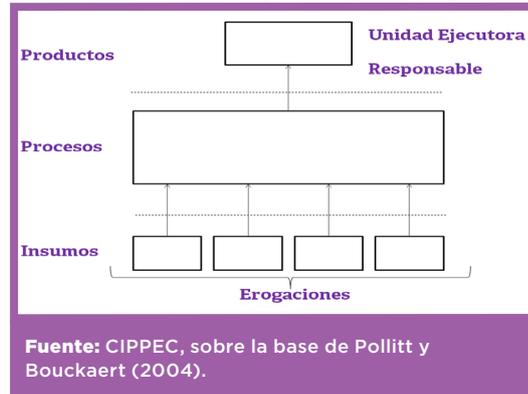
nominada *alta gerencia*, dado su carácter estratégico, mientras que el *presupuesto anual* tiene un elevado componente de administración cotidiana, cuyos usuarios frecuentes son los *niveles directivos*.

Para vincular el presupuesto con la planificación, es particularmente relevante una técnica de presupuestación denominada *presupuesto por programas*. A través de ella, en la clasificación programática del presupuesto se asignan los recursos físicos-financieros necesarios para producir bienes y prestar servicios, sus metas asociadas, las unidades ejecutoras del programa (entidad pública) y su responsable.

presupuesto

**La estructura lógica del presupuesto concibe a la presupuestación como un proceso donde intervienen recursos monetarios, físicos y actividades que dan origen a la producción de bienes y servicios.** Como se observa en la **figura 1**, la secuencia lógica de elementos se articula desde los insumos y procesos.

**Figura 1.**  
**Elementos del presupuesto por programas**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Pollitt y Bouckaert (2004).

En este ámbito se entiende como *insumos* a los materiales (maquinarias, equipos, y bienes de consumo), servicios y recursos humanos necesarios para la producción. Por su parte, el *proceso* representa la forma en que los insumos se combinan para producir bienes y servicios. Por lo general, los procesos comprenden un conjunto de actividades que deben realizarse para obtener los productos<sup>4</sup>.

planificación

**Principales dimensiones del proceso de planificación**

La planificación es un ejercicio de prospección que precisa y articula de forma consistente los objetivos y acciones que el sector público desea implementar en un tiempo determinado. En este sentido, se pueden distinguir dos principales tipos de planificación: la planificación estratégica y el plan operativo anual.

En primer lugar, la **planificación estratégica** (PE) comprende un horizonte de mediano y lar-

<sup>4</sup> Esta representación es una simplificación de un proceso que, en muchas ocasiones, es más complejo. Por ejemplo, es posible obtener más de un producto a través de la combinación de un mismo conjunto de insumos.

go plazo<sup>5</sup>. Los *elementos* que habitualmente la conforman son la misión y visión del gobierno, los objetivos estratégicos y las estrategias que se desean llevar a cabo para su cumplimiento. Los *actores* que, por lo general, intervienen son los altos directivos públicos, que delinear los principales cursos de acción para los próximos años y establecen los objetivos y acciones generales que se desean emprender.

Mientras que la *misión* describe de manera concisa y clara la razón de ser y el propósito de la institución, la *visión* corresponde a los valores sobre los cuales fundamenta su accionar. Por su parte, los *objetivos estratégicos* son los resultados que la institución desea alcanzar para cumplir su misión, sobre la base de *estrategias* para su consecución e *indicadores* que permiten dar seguimiento al grado de alcance de los objetivos.

La articulación y congruencia de los elementos antes mencionados es central para transmitir el mensaje hacia adentro de la organización y lograr la cohesión del conjunto de actores.

Por otro lado, el **plan operativo anual** (POA) se concentra en el corto plazo (un año, tal como su nombre lo indica) y debe traducir la estrategia global de la PE en el día a día para los **niveles directivos/gerenciales** de la organización. Así, existe un mayor nivel de detalle que en la PE, ya que contiene elementos tangibles como proyectos para realizar, actividades por desarrollar para producir bienes y servicios, objetivos, metas e indicadores que permiten dar seguimiento a la gestión cotidiana. En este nivel, los procesos son más complejos porque el número de agentes se incrementa y los desafíos se concentran en la coordinación de las acciones y su consistencia.

Como se puede observar en la **figura 2**, los niveles jerárquicos tienen un ámbito de planificación asociado y comparten el horizonte temporal. Sin embargo, esto no implica una delimitación exclusiva. Por ejemplo, la alta dirección puede revisar, convalidar o modificar el POA, pero su elaboración está asociada con la dirección media o niveles operativos.

**Figura 2.**  
**Planificación estratégica y operativa anual**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Anthony (1998) y Armijo (2011).

En la **figura 3** se pueden observar los elemen-

<sup>5</sup> En el sector público, este horizonte temporal suele estar entre los tres y cinco años. Sin embargo, en algunos gobiernos el horizonte temporal es mayor.

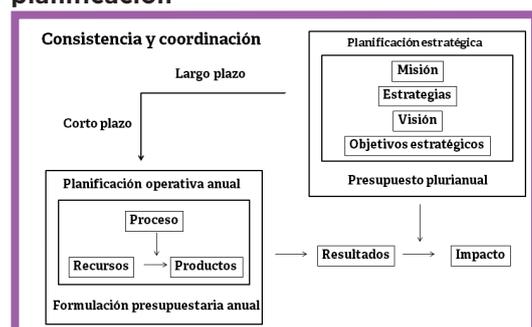
tos involucrados en la vinculación entre el presupuesto y la planificación. En el mediano/largo plazo, el presupuesto plurianual encuentra su correlato en la planificación estratégica mediante el establecimiento de las metas, visión, objetivos estratégicos y principales líneas de acción, con la asignación de fondos para su ejecución y los resultados e impactos esperados a partir de las definiciones previas.

A nivel estratégico, es necesario que exista coherencia entre las previsiones de recursos para asignar y las prioridades definidas en los objetivos. Por ejemplo, si la prioridad gubernamental es generar estabilidad económica durante el ciclo económico, se debe esperar que no se incremente drásticamente el gasto público — como proporción del producto bruto interno— en períodos de fuerte crecimiento en el nivel de actividad económica.

Una vez acordados el PP y la PE, se deben establecer las *acciones concretas de corto plazo* que permitan cumplir con los objetivos, resultados e impactos esperados. Para ello, es necesario definir tanto la línea de base a través de un diagnóstico comprensivo del área como las políticas que permitirán, a partir de la situación actual, converger al escenario de mediano/largo plazo definido previamente.

También es necesario planificar la implementación y determinar los *insumos necesarios*: el conjunto de actividades y productos que se esperan generar para alcanzar los objetivos y los resultados. Estos elementos de la POA también están en el presupuesto por programa y deben ser integrados en el mismo ciclo.

**Figura 3.**  
**Vinculación entre presupuesto y planificación**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Pollitt y Bouckaert (2004).

**¿Qué sucede cuando está ausente la articulación entre el presupuesto y la planificación de las políticas públicas?** Por un lado, cuando el presupuesto no tiene vinculación con un plan estratégico, fomenta las prácticas incrementalistas del gasto público, debido a que estas no se basan sobre criterios de eficacia y eficiencia. Por el otro, **la planificación se vuelve un elemento estéril cuando no contempla la factibilidad en la asignación de recursos** (Sotelo Maciel, 2008).

La planificación de políticas debe estar alineada con los objetivos macroeconómicos para alcanzar los resultados con las erogaciones que se ejecutarán.

Además, el vínculo entre el corto y mediano/largo plazo no está exento de obstáculos. La coordinación y consistencia intertemporal de las políticas públicas depende en gran medida del conjunto de arreglos institucionales que impiden los cambios pendulares en la definición de las prioridades. En este sentido, algunas políticas públicas exitosas sin reglas definidas pueden traer aparejados problemas a futuro, ya que la continuidad se ve amenazada cuando se deja de supervisar su ejecución o cambian los funcionarios responsables.

estrategia

### Condiciones que facilitan una implementación efectiva

Vincular la planificación y el presupuesto requiere considerar ciertas dimensiones que, desatendidas, pueden convertirse en importantes obstáculos. En especial, cuando se trata de articular las acciones entre los distintos organismos de gobierno. Organismos que poseen dinámicas de trabajo, capacidades e intereses bien diferentes y, por ende, plantean esfuerzos de coordinación entre áreas, involucramiento de los actores y decisión política.

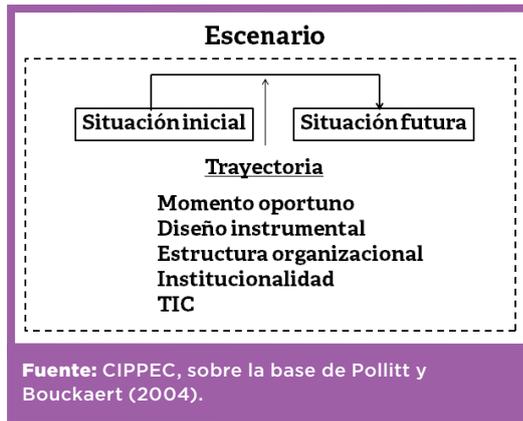
racionalidad técnica

En términos abstractos, para lograr su implementación es necesario trazar una línea de base (situación inicial), identificar a los principales actores, descomponer la trayectoria y definir un escenario futuro (situación futura). Pero, en la práctica, estos elementos son difíciles de especificar y deben ser reconfigurados a medida que el proyecto se ejecuta.

Si se consideran las experiencias internacionales de las últimas décadas destinadas a mejorar la administración de los recursos, existen elementos centrales que comparten las experiencias exitosas y contribuyen a una eficaz implementación.

**¿Cuáles son estas características necesarias para vincular presupuesto y planificación al servicio de la gestión?** La figura 4 describe los seis elementos esenciales para implementar la herramienta de articulación entre presupuesto y planificación: momento oportuno (*policy window*), diseño instrumental, unificación de criterios, estructura organizacional; marco de institucionalidad y sistemas de información y gestión.

**Figura 4.**  
**Elementos para la implementación**



**Ventana de oportunidad (policy window)**

Kingdon (1984) explica que una ventana de oportunidad en política pública es un momento temporalmente acotado en el cual se conjugan los incentivos de los actores para resolver un problema, y alternativas políticas que brinden una solución.

En este sentido, algunas ventanas de oportunidad son predecibles, como el contexto de formulación presupuestaria, que genera un marco propicio para articular la efectiva vinculación entre presupuesto y planificación.

Entendida como una instancia de negociación, la **formulación presupuestaria** interpela a los diferentes organismos del sector público para que lleguen a un acuerdo. En la negociación, mientras que los actores buscan maximizar sus recursos monetarios, se genera la oportunidad de solicitar a cambio la información de sus actividades, productos, resultados esperados y recursos necesarios para llevar adelante sus iniciativas.

El resultado se visibiliza en la información que comparten ambas partes y permite articular en detalle presupuesto y planificación. Como sugiere Shack (2008), la evidencia empírica demuestra que en **la mayoría de los países de América Latina, el momento de formulación presupuestaria brindó un escenario propicio** para implementar este tipo de iniciativas. En otras palabras, la instancia de negociación potencia las probabilidades de una implementación exitosa.

**Además, en algunos países su implementación tuvo lugar en el marco de reformas fiscales. Nueva Zelanda**, uno de los países más avanzados en la gestión por desempeño, implementó la vinculación entre el presupuesto y la planificación luego de los problemas fiscales que enfrentó en los años setenta. Por su parte, **Australia** también motorizó esta vinculación en el marco de importantes reformas fiscales que lograron su mayor alcance durante los años noventa.

**Diseño instrumental**

El **diseño instrumental** constituye el núcleo de la gestión en el nivel intermedio de la administración pública, ya que coordina técnicamente los planes de gobierno con la asignación de recursos.

Para implementar el proceso de articulación se debe contar con un marco lógico, temporalmente delimitado, que contenga elementos tanto de planificación como de presupuesto. En este sentido, el diseño instrumental que articula la vinculación se compone de elementos de la planificación estratégica (misión y visión, objetivos estratégicos y estrategias o ejes de acción) y de elementos del presupuesto plurianual (proyecciones de recursos o ingresos disponibles, metas fiscales<sup>6</sup>, clasificaciones del gasto abierto por programas e indicadores).

Entonces, los ejes de acción (planificación) junto con sus erogaciones asociadas (presupuesto) deben traducirse en acciones concretas de corto plazo que permitan converger a una situación de mayor alcance temporal.

Si se amplía el detalle del registro temporal y se aumenta la previsibilidad planificada (producto de la vinculación entre presupuesto anual y planificación operativa anual), se obtendrá como resultado un marco lógico con amplias especificaciones.

Otro aspecto a considerar **es el desarrollo de procesos de revisión del gasto** que permitan mejorar la asignación de los fondos públicos. En este sentido, a partir de haber integrado el presupuesto y la planificación, buena parte de los países hacen revisiones periódicas del gasto. En un contexto de reducción del déficit fiscal, **Canadá** implementó las Revisiones de Programas<sup>7</sup> como instrumento para orientar la administración a la obtención de un mejor desempeño.

En esta misma línea, **Australia** cuenta con revisiones estratégicas del gasto<sup>8</sup> sobre los programas, para ayudar a ordenar las prioridades gubernamentales y mejorar la calidad de la presupuestación. Por su parte, en la década del noventa y en el marco de las reformas fiscales, **Reino Unido** introdujo la Revisión Comprensiva del Gasto<sup>9</sup> de base plurianual, para contribuir a una mejor administración de los fondos públicos a partir de la vinculación entre el presupuesto y la planificación.

En cuanto al diseño instrumental, **Chile** es la excepción. El organismo clave es la Dirección de Presupuesto (DIPRES) en el ámbito del Ministerio de Hacienda y aunque no existe un plan de mediano plazo, el país posee un marco fiscal que incluye el proyecto de ley de presupuesto para un horizonte de cuatro años, que es revisado

contexto

implementación

<sup>6</sup> Las metas fiscales se refieren al resultado primario, financiero y variaciones del stock de deuda pública.

<sup>7</sup> Programme Reviews.

<sup>8</sup> Strategic Reviews.

<sup>9</sup> Comprehensive Spending Review.

cada dos trimestres. Sin embargo, la articulación tiene vigencia solo para el año calendario, período en el que la DIPRES conserva fuertes potestades para formular, monitorear y evaluar los programas implementados.

### Unificación y apropiación de criterios

Un obstáculo natural para implementar esta herramienta es la existencia de problemas de coordinación y comunicación entre los actores involucrados, debido al número y la diversidad de intereses.

El diseño instrumental requiere ciertas especificaciones para **unificar criterios entre los actores, difundirlos y que sean asimilados por los funcionarios de otras áreas**.

En este sentido, una manera de unificar criterios puede ser sensibilizar a los actores mediante cursos de capacitación y manuales de procedimiento que contribuyan a incrementar el compromiso y las capacidades al igual que definir su rol organizativo y las estructuras de trabajo.

Por ejemplo, **Colombia** tiene dos importantes instancias político-técnicas para la asignación de recursos (compuestas por funcionarios de alta jerarquía), lo cual permite la alineación y cooperación entre áreas de gobierno. La primera (en orden de procesos) es el **Concejo Nacional de Política Fiscal (CONFIS)**, integrado por los cargos más altos en materia presupuestaria<sup>10</sup>. La segunda instancia de asignación es realizada por el Concejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), máxima autoridad nacional de planeación<sup>11</sup>.

Ambos organismos cumplen un importante rol en materia de coordinación de políticas. Mientras que el CONFIS delinea las restricciones de recursos con los que cuenta y contará la economía, el CONPES es la instancia -principalmente política- en la cual se toman las decisiones estratégicas, para lo cual se recurre al marco provisto por el CONFIS en materia presupuestaria. Además de la coordinación entre acciones y asignaciones, estas instancias permiten trasladar la visión política de las máximas autoridades hacia todo el entramado institucional.

Otro aspecto interesante de la experiencia colombiana es la existencia de unidades subnacionales que adoptan los lineamientos nacionales en materia organizacional. Esto se traduce en la existencia de *áreas espejo* que comparten el mismo lenguaje y herramientas de adminis-

tración para la gestión de las políticas públicas multinivel, es decir, en la unificación del clasificador presupuestario y la estructura de planeamiento. Estas herramientas son un insumo central para homogeneizar y simplificar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en cada nivel de gobierno.

También vale destacar las acciones tomadas por **Brasil**, dado su régimen federal, en pos de la unificación de criterios, que creó un único clasificador presupuestario a nivel nacional. Es de suma importancia, aún más para países con regímenes federales, ya que permite identificar el destino de los fondos ejecutados en los niveles de gobierno y racionalizar las asignaciones. Según Tavares y Berretta (2006), **la unificación contribuyó a integrar en forma completa el plan y el presupuesto**.

### Estructura organizacional

La estructura organizacional brinda apoyo y hace posible el uso de esta herramienta y su exitosa implementación. Para ello, es necesario **organizar el trabajo en los diferentes organismos de gobierno**. Identificar o generar equipos de enlaces en las diferentes unidades gubernamentales permitirá coordinar la ejecución en el entramado organizacional. Además, debe existir liderazgo político-técnico que permita "abrir las puertas" en las jurisdicciones y provea especificaciones concretas.

También es preciso atender la forma de la **arquitectura organizacional**. En la mayoría de los países anglosajones y latinoamericanos que lograron una articulación efectiva, se observa una estrecha vinculación entre el organismo que articula el presupuesto y la planificación y las principales autoridades políticas.

Cuando las unidades responsables de la articulación ocupan cargos jerárquicos adentro de los organismos estatales, se facilita su implementación ya que los responsables contarán con el capital organizacional necesario para impulsarla.

En el caso de **Colombia**, el organismo responsable de la articulación es el Departamento Nacional de Planeación, que diseña el Plan Nacional de Desarrollo y participa en la formulación del marco de gasto de mediano plazo. A través del Concejo Nacional de Política Económica y Social, este departamento asesora al gobierno en **todos los aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país** (Decreto 627/1974).

Por otra parte, en los **Estados Unidos** la unidad responsable es la Oficina de Gestión y Presupuesto que depende directamente de la oficina ejecutiva del presidente. Esta oficina traduce las prioridades presidenciales hacia adentro de la organización gubernamental y propone la agenda y los recursos destinados a las iniciativas definidas por la principal autoridad política del gobierno.

arquitectura  
organizacional

<sup>10</sup> El ministro de Hacienda y Crédito Público preside el CONFIS y está compuesto por: el director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el consejero Económico de la Presidencia de la República (o quien sea el representante), los viceministros de Hacienda, los directores de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público, y de Impuestos y Aduanas.

<sup>11</sup> El presidente de la República es el director del CONPES, que a su vez está compuesto por miembros permanentes con derecho a voz y voto: el vicepresidente de la República, todos los ministros, el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el director del Departamento Nacional de Planeación y el director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias.

En el caso de **Canadá**, el Concejo de Ministros del Tesoro cuenta con el apoyo del Área de Administración del Gasto para su planeamiento, seguimiento y evaluación, mientras que en **Australia** el primer ministro, el viceprimer ministro, el Tesoro y el ministro de Finanzas determinan y establecen las prioridades, que son luego transmitidas hacia el interior del gobierno.

### Institucionalidad

Para articular el presupuesto y la planificación como herramienta de la gestión por resultados es necesaria una instancia estrictamente política. En ella, la alta gerencia del gobierno define las prioridades en materia de política pública, las estrategias que se seguirán y la asignación de recursos.

tics

Estas decisiones deben traccionar luego sobre el entramado institucional y hacer operativa la estrategia de gobierno.

El éxito de la articulación entre el presupuesto y la planificación depende, en buena medida, de **la apropiación de la herramienta por parte de los hacedores de políticas para la toma de decisiones**. Los países que lograron una implementación exitosa ubicaron, estratégicamente, la unidad de articulación cerca de la alta gerencia y tradujeron la visión del gobernante en estrategias concretas y de asignación de fondos<sup>12</sup>.

En este sentido, la institucionalización de los procesos depende de la jerarquía que tengan en el entretendido organizacional. Requiere atender la creación de mecanismos formales, a través del dictado de normativas que delinee los procesos y relaciones entre organismos, así como también la consideración de los aspectos informales. En esta línea, visibilizar los beneficios que se generan en el Estado a partir de la articulación entre el presupuesto y la planificación **legítima intrainstitucionalmente el rol de las unidades responsables de la articulación**<sup>13</sup>.

La mayoría de los países que lograron implementar con éxito esta herramienta de gestión crearon instancias de institucionalización en las cuales las máximas autoridades políticas ejecutivas a nivel nacional (ya sea el presidente, el vicepresidente, el ministro de Hacienda o el ministro de Planificación) lideran los organismos que ejecutan las directrices en la materia.

### Los sistemas de información y gestión

Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) permiten integrar y sistematizar la información necesaria para la toma de decisiones en todo proceso de política pública.

<sup>12</sup> Ejemplo de ello son la Oficina de Gestión y Presupuesto (OGP) en Estado Unidos, que es la responsables de traducir las prioridades presidenciales en la administración; en Canadá, el Concejo de Ministros del Tesoro se apoya en el Área de Administración del Gasto; y en Australia, el primer ministro, el vice, el Tesoro y ministro de Finanzas establecen las prioridades.

<sup>13</sup> La Dirección de Presupuesto de Chile es un claro ejemplo. Este organismo cuenta con una alta reputación en materia de seguimiento y evaluación de políticas y con un vasto poder informal para realizar sus actividades.

Mediante la visualización de datos (por ejemplo, con tableros de control) se clarifica cómo se integrarán operativamente el presupuesto y la planificación, lo que la convierte en una valiosa herramienta de gestión.

A su vez, los sistemas de información actúan como vasos conductores del entramado institucional, lo que facilita las transacciones entre áreas y ofrece soporte para la toma de decisiones basada sobre la mayor cantidad de información relevante posible.

## Reflexiones finales

Si se consideran las experiencias internacionales relevadas en materia de vinculación entre presupuesto y planificación, es posible destacar un elemento común a todos los países: su rol central como herramienta para la conducción estratégica del sector público.

Cuando la planificación de las acciones estatales encuentra su correlato en la administración de los fondos, como la evidencia empírica sugiere:

**a) Es posible aumentar la coordinación entre distintas unidades de gobierno.**

**b) Se contribuye a mejorar el desempeño del sector público.**

**c) Facilita la introducción de incentivos en los funcionarios públicos.**

**d) Se brindan herramientas para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.**

Por otra parte, los estudios relevados sugieren varios elementos cruciales para lograr una implementación efectiva. Entre ellos, existe mayor probabilidad de éxito cuando hay un apoyo político explícito que actúa bajo una ventana de oportunidad (como puede ser el momento de formulación presupuestaria) y tiene como ejecutores responsables de la herramienta a los principales niveles ejecutivos de gobierno.

A nivel instrumental, es necesario contar con herramientas estratégicas y operativas, como la planificación y el presupuesto de mediano plazo, así como también con elementos de gestión cotidianos como la planificación operativa anual y el presupuesto por programas.

Por otra parte, la unificación de criterios entre todos los actores que participan y la institucionalización de los procesos allanan el camino para su instrumentación efectiva.

Es de suma importancia recordar que **la articulación entre el presupuesto y la planificación es el producto de un proceso complejo de interacción política y técnica** que equilibra las tareas coyunturales con las acciones destina-

decisión política

das al largo plazo.

Habiendo analizado los elementos centrales y sus limitaciones más comunes, solo resta señalar que las herramientas de gestión incrementan la probabilidad de éxito **siempre que la alta gerencia o los niveles políticos las utilicen para administrar los recursos.**

Si los cuadros políticos demandan la información que articula las acciones, metas y resultados esperados junto con las erogaciones necesarias, los niveles directivos de la administración pública concentrarán sus esfuerzos por contar con estas herramientas.

- Apaza (2011). Estudio Comparativo sobre Procesos de Reforma de Estructuras Públicas en Países Seleccionados. Washington: Organización de los Estados Americanos.
- Arizti y otros. (2010). Results, Performance Budgeting and Trust in Government. Washington: Banco Mundial.
- Armijo, M. (2009). Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Blöndal, J. R. (2001). Budgeting in Canada. OECD Journal on Budgeting.
- Blöndal, J. R.; Kraan, D.; Ruffner, M. (2003). Budgeting in the United States. OECD Journal on Budgeting.
- Bonnefoy, J. C. y Martner, R. (2006). Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable.
- Comisión de Servicios Estatales de Nueva Zelanda (2000). Canadian Policy and Expenditure Management Systems (PEMS) and New Zealand's Strategic Result Areas (SRAs): A Comparative Study.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (2008). Sistemas de Gestión por Resultados: la experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá en la Implementación del Presupuesto por Resultados a nivel municipal.
- Fallas Mora, R y Quiroz Álvarez, F. (2007). Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Granados, S., Larraín F. y Rodríguez J. (2009). Planificación y Presupuesto como Herramientas de Política Pública. Documento del Consorcio para la Reforma del Estado.
- Hawke, L. (2007). Performance Budgeting in Australia. OECD Journal on Budgeting.
- Kingdon, John W. (2003). Agendas, alternatives, and public policies. New York: Longman.
- Maciel, A. (2008). La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. Caracas: Revista CLAD Reforma y Democracia.
- Martirene, R. A. (2007). Manual de presupuestación plurianual. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Martner, R. (2008). Planificar y Presupuestar en América Latina. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Oficina Nacional de Presupuesto (2003). Sistema Presupuestario en la Administración Pública Nacional de la República Argentina. Ministerio de Economía de la República Argentina.
- Shack, N. (2008). Intentado caracterizar la vinculación entre el Plan y el Presupuesto. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Skopcol, T. (1985). Bringing the State back in. Cambridge University Press.
- Tavares, M. y Berretta, N. (2006). Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo.

**Damián Bonari** es investigador principal de CIPPEC. Licenciado en Economía de (Universidad de Buenos Aires) y magíster en Economía y Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella).

**José Gasparín** es coordinador del Programa de Gestión Pública de CIPPEC. Economista (Universidad Nacional de Córdoba) y candidato a magíster en Economía (Universidad de San Andrés).

**Gonzalo Diéguez** es director del Programa de Gestión Pública de CIPPEC. Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires-UBA) y candidato a magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés-UdeSA). Realizó estudios de posgrado en Políticas Públicas (Universidad de Massachusetts-UMASS).

**Jimena Sánchez** es analista del Programa de Gestión Pública de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de San Andrés-UdeSA) y candidata a magíster en Ciencia Política (Universidad Torcuato di Tella-UTDT).

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

**Para citar este documento:** Bonari, D.; Gasparín, J.M.; Diéguez, G. y Sánchez, J. (febrero de 2015). La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados. **Documento de Políticas Públicas/Análisis N°146**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales.

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social y Salud, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.