

CIPPEC



políticas públicas
public policies

Programa de Gestión Pública
Área de Estado y Gobierno

DOCUMENTO DE TRABAJO N°119

MARZO DE 2014

La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación

Damián Bonari | José Gasparin

Índice

Resumen ejecutivo	4
Agradecimientos	5
1. Introducción	6
2. Deseos vs. Restricciones	7
Presupuesto.....	8
Planificación.....	11
3. ¿Quiénes y cómo?	15
Países Anglosajones	16
América Latina	20
Rasgos predominantes.....	25
4. Implementación	26
Momento oportuno (<i>Timing</i>)	27
Diseño instrumental.....	27
Unificación de criterios.....	28
Estructura organizacional	28
Institucionalidad.....	29
Tecnologías de la Información y Comunicación.....	29
5. Reflexiones finales	30
Bibliografía	32
Anexo	36
Acerca de los autores	39
Notas	40

Índice de cuadros y gráficos

Figura 1. Elementos del presupuesto por programas.....	10
Cuadro 1. Elementos del presupuesto por programas	11
Figura 2. Planificación Estratégica y Operativa Anual	12
Figura 3. Vinculación entre presupuesto y planificación	14
Figura 4. Procesos en la Ley de directrices presupuestaria de Brasil	24
Figura 5. Elementos para la implementación.....	26
Cuadro 2. Países Anglosajones.....	36
Cuadro 3. Países Latinoamericanos.....	38

Siglas y Abreviaturas

AER: Áreas Estratégicas de Resultados.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BPI: Integración del presupuesto y desempeño.

CSP: Compromiso de Servicio Público.

CONFIS: Concejo Nacional de Política Fiscal.

CONPES: Concejo Nacional de Política Económica y Social.

DIPRES: Dirección de Presupuesto de Chile.

DNP: Departamento Nacional de Planeación.

ONP: Oficina Nacional de Presupuesto.

OGP: Oficina de Gestión y Presupuesto.

OGR: Oficinas de Gestión de Recursos.

PBC: Presupuesto Base Cero.

PE: Planificación Estratégica

PMAF: Programa de Mejora de Administración Financiera.

POA: Plan Operativo Anual.

PP: Presupuesto Plurianual.

PPA: Plan Plurianual.

PPP: Presupuesto por Programas.

RCG: Revisión Comprensiva del Gasto.

Resumen ejecutivo

La asignación de los recursos a fines estratégicos requiere fortalecer los procesos técnicos que direccionan la distribución de los fondos en el sector público. En este sentido, **la vinculación entre el presupuesto y la planificación es un instrumento central para mejorar la administración de los recursos y dotar al sector público de una herramienta de gestión que facilite el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.**

La herramienta constituye el núcleo de la gestión en el nivel meso de la administración pública. Para su implementación, 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.

La vinculación entre planes y recursos es el resultado de un proceso de iteración e interacción técnica con un fuerte contenido político (Shack, 2008), que equilibra las tareas coyunturales con las acciones destinadas al largo plazo.

Los países anglosajones fueron pioneros en este área, e introdujeron reformas para mejorar los procesos que alcanzaron un alto nivel de institucionalización. En América Latina, los desafíos aún son enormes, pero en los últimos años se produjeron avances en consonancia con el incremento del rol del Estado en la economía.

En los países anglosajones se observa una fuerte asociación en el diseño institucional entre la unidad responsable de la articulación y la cercanía con las autoridades superiores o políticas. Además, una práctica común-que también se observa en Colombia- es la existencia de áreas transversales de gobierno que dependen o están asociadas con la alta gerencia y que se encuentran dentro del entramado institucional. La integración de gabinetes o áreas asociadas con la administración y la planificación del gasto, permiten mejorar la coordinación y evaluación de las políticas desde una visión transversal a la gestión.

La implementación no está exenta de obstáculos. En este sentido, se deben considerar algunos aspectos referidos al momento oportuno (*timing*), como el momento de formulación presupuestaria, donde es posible alinear los incentivos de los agentes. Los instrumentos de gestión (definición de elementos de la articulación) y la unificación de criterios también son elementos centrales durante el proceso de diseño y ejecución.

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.

Agradecimientos

Los autores agradecen la asistencia de Diego Deleersnyder (asistente del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC) y Ana Sofía Almagro (voluntaria en CIPPEC, Universidad de Nueva York). Los comentarios de Julia Pomares, Marcelo Leiras y Ariel Zaltsman fueron de gran utilidad. También agradecen especialmente los aportes de José Mauricio Cuesta Gómez (Director de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento de Planeación de Colombia). Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva de los autores.

1. Introducción

El fortalecimiento de los procesos técnicos que rigen la asignación de los recursos a fines estratégicos es un paso importante para la reestructuración de los Estados con políticas promotoras de crecimiento y equidad. Se ha insistido fuertemente en la necesidad de mejorar la correspondencia entre la planificación, el presupuesto y el diseño organizacional para incrementar el impacto de las políticas públicas. Además, se impulsó la eficiencia en la asignación del gasto a través del seguimiento y la evaluación de las políticas. Sin embargo, estas prácticas poco sirven cuando su implementación es aislada o focalizada en sectores específicos, sin un carácter transversal a la gestión, debido a que se pierde el aspecto estratégico de las mismas. Esta fragmentación trae aparejada problemas de coordinación y consistencia en las políticas públicas, ya que no es posible articular las iniciativas entre distintos organismos dentro del sector público.

La gestión por resultados es el enfoque de la administración pública que concentra sus esfuerzos en la obtención de resultados a partir de las acciones de gobierno. Para ello, emplea herramientas que permitan medir el desempeño y el impacto de las políticas realizadas, al centrarse en el análisis de los recursos monetarios y físicos involucrados.

Uno de los principales desafíos para orientar la gestión hacia la obtención de resultados es la articulación del presupuesto con la planificación. Esta vinculación es un instrumento que contribuye a mejorar la asignación de recursos, realizar su seguimiento y evaluar las políticas implementadas.

La ausencia de vinculación trae consigo múltiples consecuencias. Desde el punto de vista presupuestario, fomenta las prácticas inerciales del gasto, dificulta un efectivo control de la calidad del gasto y la fijación de metas. En particular, aun cuando el presupuesto esté alineado con los objetivos macroeconómicos, poco se sabe de los resultados que se pretenden alcanzar con las erogaciones a ser ejecutadas. Por otro lado, la planificación pasa a ser un elemento estéril, porque no contempla criterios de factibilidad para llevar adelante acciones estratégicas (Sotelo Maciel, 2008).

Este documento busca señalar los elementos necesarios para articular presupuesto y planificación y describir los factores institucionales que pueden contribuir a esta vinculación en algunos países latinoamericanos y anglosajones. El agrupamiento y selección de estos países no resulta arbitraria; por el contrario, se sustenta en las características institucionales, factores sociohistóricos que, en buena medida, resultaron similares dentro de cada una de estos grupos¹.

El documento se estructura de la siguiente manera: en la primera sección se realiza una descripción de los instrumentos del presupuesto y la planificación que posibilitan la articulación; en la segunda, se releva la experiencia internacional para países anglosajones y

¹ La selección de estos países también se corresponde con la disponibilidad de información primaria y secundaria para poder llevar a cabo el relevamiento.

de América Latina; en la tercera sección se realizan recomendaciones para su implementación; por último, se exponen las reflexiones finales.

2. Deseos vs. Restricciones

La articulación entre los planes de gobierno y la asignación de recursos constituye el núcleo de la gestión en el nivel meso de la administración pública. Para administrar los recursos sobre la base de resultados, es necesario tener presente un marco lógico que contemple al menos los siguientes elementos: recursos (físicos y monetarios), actividades, productos y resultados e impactos esperados, así como indicadores.

La planificación y el presupuesto son herramientas de gestión prospectiva que procuran, generalmente de una forma determinística, alcanzar una situación deseada a través de acciones y actividades. En muchas ocasiones, la planificación converge en una secuencia lógica de objetivos, metas y acciones plasmadas en un documento que expresa solo una carta de buenas intenciones, mientras que el presupuesto representa las transacciones gubernamentales de los diferentes organismos realizadas en un horizonte de tiempo.

Sin embargo, esto no implica que la planificación y el presupuesto sean herramientas irrelevantes para mejorar la administración de los recursos. Por el contrario, como en muchas ocasiones, los instrumentos son útiles siempre y cuando se empleen de forma correcta, estén diseñados en forma adecuada y sean utilizados por parte de los usuarios que toman decisiones. Esta descripción parece trivial, pero en muchos organismos públicos conviven la planificación y el presupuesto sin contribuir al fortalecimiento institucional para administrar los recursos.

Sin embargo, **la vinculación entre el presupuesto y la planificación no solo contribuye a mejorar la asignación de los recursos a través del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, sino que también permite coordinar las acciones de los distintos organismos y fortalecer las estrategias de gobierno a largo plazo.** En este sentido, uno de los mayores desafíos para lograr consistencia en las estrategias de gobierno es conseguir acuerdos intertemporales entre los actores políticos y técnicos.

Dentro de un modelo o sistema de gestión por resultados, la articulación entre el presupuesto y la planificación se puede encontrar en lo que Ossorio (2003) denomina subsistema de gestión, donde conviven simultáneamente las variables organizacionales y de gestión por resultados, como la planificación, arquitectura organizacional y programación presupuestaria.

En este apartado se hace una breve descripción del presupuesto y la planificación como instrumentos de administración, y se caracterizan los elementos básicos que los conforman para la gestión de corto y largo plazo.

Presupuesto

El presupuesto público es un instrumento de gestión que delinea la absorción, distribución y asignación de los fondos públicos. Allí se establecen los ingresos que se esperan obtener, se expresa la política económica seguida por el gobierno (ya que refleja las prioridades de asignación de recursos) y se distribuyen las erogaciones entre los diferentes organismos responsables de concretar las acciones de gobierno. Además, representa una herramienta cotidiana de gestión que permite administrar los recursos financieros del sector público. **Este trabajo se concentra en este último aspecto, es decir, en el presupuesto como instrumento de administración pública².**

En los últimos años, los esfuerzos se concentraron en la asignación de los fondos públicos sobre la base de resultados. Esto originó el modelo de presupuesto basado en desempeño, definido como el conjunto de instrumentos, metodologías y procesos que permiten que las decisiones presupuestarias reúnan el desempeño de los recursos asignados, condicionamientos e incentivos para que las instituciones públicas oriente su conducta a la obtención de resultados (BID, 2012).

Existen diferentes modelos de presupuestación que evolucionaron en los últimos años. El primero, introducido a mediados del siglo pasado, se conoce como el **modelo incrementalista** y responde a una lógica de cambios marginales en el presupuesto, porque se focaliza en el presupuesto como acto jurídico. Luego aparecieron dos alternativas que buscaron subsanar los problemas del modelo previo: **presupuesto por programas (PPP)** y **presupuesto base cero (PBC)**. El PBC busca justificar en todo momento los programas desde sus orígenes: cada año fiscal representa una nueva instancia de asignación completa de fondos. Uno de sus principales problemas es la sobrecarga administrativa y la extensión del ciclo presupuestario. El PPP, en cambio, contempla las acciones de gobierno en programas, y prioriza la asignación de recursos, introduce objetivos y metas para sustentar la asignación de fondos a los programas.

El presupuesto proyecta el conjunto de ingresos y autoriza los egresos que el sector público espera realizar en un horizonte temporal. Para su elaboración se vale de principios que rigen su confección y clasificaciones, los cuales permiten registrar bajo diferentes modalidades las transacciones realizadas en las actividades públicas.

El horizonte temporal contemplado en las proyecciones da origen a dos tipos de presupuestos. Uno de ellos, el **Presupuesto Plurianual (PP)**³, que suele comprender un plazo de entre tres y cinco años, y es una **herramienta de conducción estratégica del Estado**, así como una guía de política presupuestaria que opera como el marco presupuestario de

² El documento **Sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina** (2003), de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) cuenta con diversas definiciones del presupuesto como herramienta. En su capítulo III, define al presupuesto como un instrumento de gobierno, de programación económica y social, de administración, como un acto legislativo y como un documento.

³ En algunos países se 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 realizar.

referencia para el presupuesto anual y el plan de inversiones públicas (Martirene, 2007). Los principales usuarios de este instrumento están, principalmente, en la alta dirección, ya que contiene una visión estratégica de la administración de los recursos centrada en el mediano plazo, que delinea la distribución de fondos entre las instituciones públicas y establece las previsiones de ingresos y egresos que se espera concretar durante los próximos años.

El PP como instrumento cumple **funciones básicas**. Por un lado, tiene una función **preventiva**, dado que permite anticipar los problemas que se pueden enfrentar en los próximos años. Además, en su función **asignativa** redirecciona fondos a nuevos programas o al refuerzo de los ya existentes, al mismo tiempo que permite la **coordinación** de la política fiscal con los objetivos macroeconómicos, a través de correcciones en la trayectoria que seguirá el gasto público.

A diferencia del PP, el **Presupuesto Anual es el instrumento de administración cotidiana** sobre el cual se plasman los ingresos y erogaciones a realizar durante el año fiscal.

Como ya se mencionó, el presupuesto cuenta con diversas formas de clasificación contable que permiten organizar e imputar los recursos de diferente manera. Por ejemplo, la clasificación por finalidades y funciones establece las erogaciones según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a los ciudadanos, mientras que en la clasificación económica se identifica la naturaleza económica del tipo de erogación realizada (gasto corriente y gasto de capital)⁴.

Dentro de las clasificaciones presupuestarias, **nuestro interés estará centrado en la clasificación programática**, que puede ser entendida como la categoría que agrupa un conjunto de acciones articuladas cuyo objetivo es la producción de bienes y servicios.

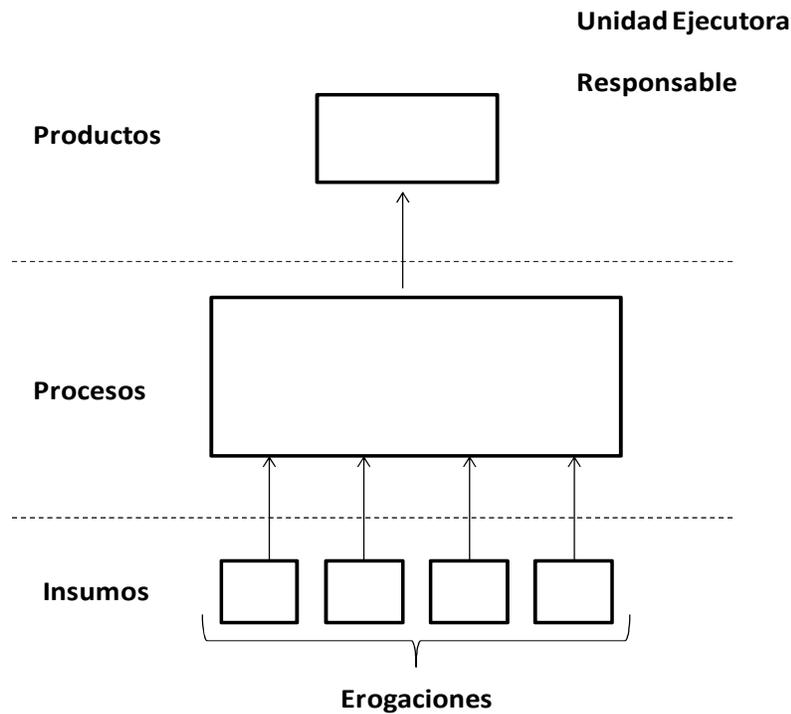
En rigor, la PPP es una técnica mediante la cual se asignan en la clasificación programática del presupuesto los recursos físicos-financieros necesarios para la producción de bienes y servicios, sus metas asociadas, las unidades ejecutoras del programa (entidad pública) y su responsable⁵.

En la estructura lógica del PPP **se concibe a la presupuestación como proceso donde intervienen recursos monetarios, físicos y actividades que dan origen a la producción de bienes y servicios**. Así, como se puede observar en la **figura 1**, la secuencia lógica de elementos se articula desde los insumos y procesos, los cuales dan origen a los bienes y servicios.

⁴ La Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) de la República Argentina menciona la siguiente clasificación del gasto por: (a) objeto; (b) carácter económico; (c) finalidades y funciones; (d) categoría programática; (e) fuente de financiamiento; (f) ubicación geográfica.

⁵ En algunos casos, también se incluyen los objetivos, resultados esperados y los impactos del programa.

Figura 1. Elementos del presupuesto por programas



Fuente: CIPPEC, 2014.

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 la obtención de los productos⁶.

Así, en el ámbito presupuestario hay dos importantes instrumentos para administrar las erogaciones. Por un lado, el PP que responde al mediano/largo plazo (3-5 años), que cuenta con un alcance estratégico porque delinea la trayectoria que se espera que sigan las erogaciones en los próximos años. Por el otro, el presupuesto anual representa un instrumento de gestión cotidiana de los fondos públicos, que permiten la administración físico-financiera durante el año calendario.

⁶ 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.

Cuadro 1. Elementos del presupuesto por programas

Presupuesto	Plurianual	Anual
Plazo	Mediano/ Largo	Corto
Alcance	Estratégico	Operativo
Usuarios	Alta dirección	Dirección/ operativo

Fuente: CIPPEC, 2014

Planificación

La **planificación es un ejercicio de prospección que precisa y articula los objetivos, productos y acciones que se desean generar durante un período de tiempo definido**. En este caso también se expresan los resultados esperados y las metas. Mientras que los primeros representan el escenario futuro que se desea alcanzar a través de un conjunto de acciones, las segundas son la parametrización de esta situación. Es decir, mientras los resultados comprenden la definición de un escenario, las metas son los parámetros que buscan describir y caracterizar la situación.

El horizonte de planeamiento determina el alcance de los elementos constitutivos, actores y procesos que intervienen. En este sentido, la **Planificación Estratégica (PE) comprende el mediano y largo plazo, contiene elementos como la misión, objetivos estratégicos, estrategias, definición de metas e indicadores**. Los actores que por lo general intervienen son la alta gerencia, quienes plasman o delinear los principales cursos de acción para los próximos años y los que establecen los objetivos y acciones generales que se desean emprender. **Es decir, se definen las prioridades de gobierno para los próximos años.**

Mientras que la **misión** describe de manera concisa y clara la razón de ser y el propósito de la institución⁷, 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 dentro 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 a realizar, actividades a desarrollar para producir bienes y servicios, objetivos, metas e indicadores que permiten dar seguimiento a la gestión cotidiana.

⁷ En este marco, las instituciones refieren a las jurisdicciones u organismos, sobre todo, a los ministerios del Poder Ejecutivo Nacional.

En este nivel, los actores involucrados son los mandos gerenciales o directivos de las instituciones. Los procesos son más complejos porque el número de agentes se incrementan y los desafíos se concentran en la coordinación de las acciones y la consistencia de las mismas.

Como puede observarse en la **figura 2**, los niveles jerárquicos tienen un ámbito de planificación asociado y comparten el horizonte temporal sobre el cual se encuentra operativo. 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 Robert Anthony (1998) y Armijo (2011).

El ejercicio de planificación no siempre tiene como consecuencia la vinculación con los recursos presupuestarios que permiten ejecutar las actividades previstas, adquirir los insumos, producir los bienes y servicios o el cumplimiento de los objetivos. La ausencia de una articulación entre el presupuesto y la planificación tiene múltiples consecuencias. Desde el punto de vista presupuestario, fomenta las prácticas incrementalistas del gasto público no basadas en criterios de eficacia y eficiencia, dificulta un efectivo control de la calidad del gasto y la fijación de metas. En particular, aun cuando el presupuesto esté alineado con los objetivos macroeconómicos, poco se sabe de los resultados que se pretenden alcanzar con las erogaciones a ser ejecutadas. Así, la planificación se convierte en un elemento estéril porque no contempla criterios de factibilidad en la asignación de recursos (Sotelo Maciel, 2008).

La vinculación entre el presupuesto y la planificación es un instrumento que permite mejorar la asignación de recursos, realizar seguimientos y evaluar las políticas implementadas. La articulación entre estos elementos es el resultado de un proceso de

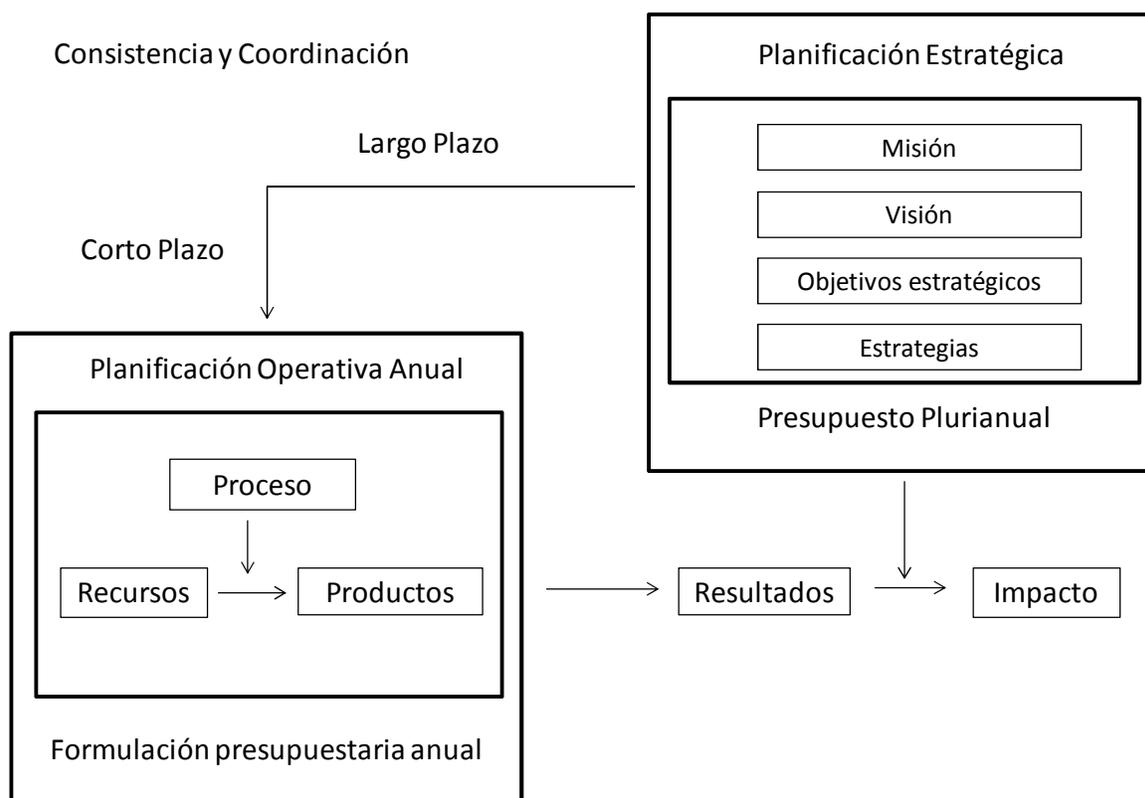
iteración e interacción técnica con un fuerte contenido político (Shack, 2008), que equilibra las tareas coyunturales con las acciones destinadas al largo plazo.

En la **figura 3** se pueden observar los elementos que involucran la vinculación entre el presupuesto y la planificación. En el mediano/largo plazo, el PP encuentra su correlato con la PE a través del 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.

Los indicadores son un importante instrumento para dar seguimiento al cumplimiento de objetivos. Además, permiten identificar si las políticas implementadas generaron los resultados previstos en los plazos estimados. En el ámbito de la PE y el PP, los indicadores se refieren a los resultados finales o impactos que se espera obtener en el mediano/largo plazo.

Así, las prioridades definidas y las acciones estratégicas deben estar reflejadas en el presupuesto, para dotar de viabilidad a las iniciativas que se espera desarrollar en los próximos años. A nivel estratégico, es necesario que exista coherencia entre las previsiones de recursos a asignar y las prioridades definidas en los objetivos. Por ejemplo, si la prioridad gubernamental es generar estabilidad económica a lo largo del 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.

Figura 3. Vinculación entre presupuesto y planificación



Fuente: CIPPEC, 2014.

Una vez definida la PE y el PP, se deben establecer las acciones concretas de corto plazo que nos 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 nos permitirán, a partir de la situación actual, converger al escenario de mediano/largo plazo definido previamente.

También es necesario planificar la implementación, estableciendo los insumos necesarios tanto el conjunto de actividades y productos que se esperan generar para alcanzar los objetivos como los resultados. Estos elementos de la planificación anual operativa también están en el presupuesto por programa y deben ser integrados en el mismo ciclo.

Sin embargo, 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 buena medida del conjunto de arreglos institucionales que evitan los cambios pendulares en la definición de las prioridades. En este sentido, políticas 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. La articulación entre el presupuesto y la planificación debe asemejarse a una Política de

Estado, es decir, constituirse en una herramienta que contribuya a mejorar las acciones del sector público, independientemente del gobierno de turno.

De esta manera, no solo es importante contar con la articulación entre la planificación y el presupuesto para el fortalecimiento de la asignación de recursos a fines estratégicos, sino que el entramado institucional, con sus reglas formales e informales, es central para alcanzar la coordinación y consistencia de las políticas públicas.

3. ¿Quiénes y cómo?

En los últimos veinte años, muchos países tuvieron entre sus objetivos modernizar el Estado, principalmente para implementar un modelo de gestión orientada a la obtención de resultados. Para ello, un aspecto clave fue la vinculación entre la planificación y el presupuesto como herramienta para dar seguimiento, evaluar y mejorar la toma de decisiones en materia de asignación de recursos hacia las políticas prioritarias que resultaron ser efectivas y eficientes en alcanzar sus objetivos.

Los países analizados se dividen en dos grupos: América Latina y los de tradición anglosajona. Este criterio se sustenta en las características institucionales, recursos de información disponibles y factores históricos que, en buena medida, resultaron similares dentro de cada una de estos grupos.

Los países anglosajones fueron los pioneros en la implementación y la utilización de instrumentos de gestión orientados a la administración de los recursos sobre la base de resultados, al implementar reformas tendientes al fortalecimiento de las capacidades institucionales para mejorar la administración de los recursos.

Sin embargo, en los países federales el alcance de la integración entre el presupuesto y la planificación está vinculado a la unificación del clasificador presupuestario entre los niveles de gobierno y a una estructura común para la planificación⁸. Este aspecto cobra mayor relevancia en la medida en que el gasto esté descentralizado, ya que los niveles subnacionales administran una mayor cantidad de recursos.

Aunque técnicamente no es una condición necesaria unificar los clasificadores presupuestarios para lograr articulación entre el presupuesto y la planificación entre los diferentes niveles de gobierno, en términos operativos es indudable que facilita su implementación.

⁸ Este apartado se concentra en la vinculación a nivel nacional, y menciona algunas experiencias de articulación con los niveles subnacionales de gobierno.

La descripción busca iluminar, sobre todo, las características institucionales detrás de la articulación entre el presupuesto y la planificación para ambos grupos de países. Para el relevamiento de información se emplearon fuentes primarias y secundarias. Las primeras comprenden documentos disponibles en sitios web oficiales de los países, mientras que las segundas incluyen publicaciones académicas y de organismos internacionales referenciadas en cada uno de los casos.

Países Anglosajones

Los países de tradición anglosajona reúnen a los pioneros mundiales en la implementación de la gestión por resultados. En los cinco países analizados (Australia, Canadá, EEUU, Nueva Zelanda y Reino Unido) se observan antecedentes de gestión por resultados que se remontan, en algunos casos, hasta los cincuenta. Sin embargo, las reformas de mayor envergadura se encararon durante los noventa, y constituyen la denominada “nueva” gestión por resultados (en oposición a la “vieja” gestión por resultados de los setenta).

En estos países, los instrumentos de vinculación son, por lo general, de mediano plazo, es decir que se emplean el marco fiscal y los planes plurianuales. Una diferencia marcada con respecto a los países de América Latina es la ausencia de una separación explícita y marcada entre planificación y presupuestación. En los casos relevados, los procesos están altamente integrados al ciclo presupuestario.

En **Canadá**, el marco bajo el cual se desarrolla e implementa el plan de gasto, a partir de los lineamientos de gobierno, se denomina Sistema de Gestión del Gasto⁹. Este sistema comenzó a desarrollarse a partir del 2007 bajo la órbita del Área de Administración del Gasto¹⁰.

Esta dependencia brinda apoyo al Concejo de Ministros del Tesoro¹¹ a través de la administración y seguimiento del gasto en todos los niveles de gobierno, y cubre desde el planeamiento hasta el análisis de la ejecución y el desempeño. El sistema comprende a un gran número de dependencias que, a través de un proceso de convergencia, armoniza los planes de las jurisdicciones ministeriales con el presupuesto. En ciclos cuatrienales, los programas gubernamentales atraviesan un riguroso proceso de evaluación llamado "revisión estratégica", en los que se revisa el gasto de cada Departamento¹².

El Concejo del Tesoro¹³, a través del Área de Administración del Gasto, traduce en términos operativos las políticas y programas aprobados por el Gabinete y provee a los

⁹ Expenditure Management System.

¹⁰ Expenditure Management Sector.

¹¹ Treasury Board Ministers.

¹² En este caso, departamento hace referencia a ministerios o jurisdicciones de nivel similar.

¹³ Treasury Board of Canada Secretariat.

departamentos los recursos y el ambiente administrativo requeridos para realizar su trabajo. También los asesora en la redacción de sus Reportes de Planes y Prioridades¹⁴.

Entre otras funciones, el parlamento, cumple el rol de revisor de las proyecciones de gastos y emite su opinión sobre las prioridades de las erogaciones. Canadá elabora dos documentos presupuestarios denominados “Money Bills”: 1) El presupuesto, presentado ante la Cámara de los Comunes por el Ministro de Finanzas, detalla el plan fiscal marco para los gastos e ingresos e incluye nuevas iniciativas; y 2) Las Estimaciones Principales¹⁵, que son los planes detallados de los gastos gubernamentales, por departamento y agencia, presentados por el presidente del Concejo del Tesoro varios días después que el presupuesto.

Aquí se incluyen los Reportes de Planes y Prioridades, elaborados por cada Departamento, en los cuales se detalla información sobre objetivos, iniciativas y resultados planificados, y se incluyen vínculos con los requisitos en términos de recursos y en un horizonte a tres años.

En **Estados Unidos**, en 1993 se sanciona la Ley de Eficiencia y Rendimiento del Gobierno, que establece que las agencias del Ejecutivo deben presentar, en conjunto con el Presupuesto, planes estratégicos, planes anuales de desempeño que cubran los programas e informes de gestión que permitan evaluar el desempeño de los programas durante el año fiscal.

A partir del 2004, en el marco de las Prioridades Presidenciales de Administración se implementa la Iniciativa para la Integración del Presupuesto y Desempeño (BPI). Con ella se busca vincular las decisiones presupuestarias con la evaluación del desempeño de los programas diseñados.

La unidad responsable es la Oficina de Gestión y Presupuesto (OGP)¹⁶, cuya misión es implementar la visión del Presidente en el Poder Ejecutivo. Para ello, apoya al Presidente en la fijación de prioridades de gobierno, en el desarrollo y ejecución del presupuesto¹⁷.

La OGP es parte de la oficina ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos, está compuesta por cuatro oficinas de gestión de recursos (OGR), organizadas por agencias y áreas de programa, cuatro oficinas legales y siete oficinas que dan soporte general.

Las oficinas de gestión de recursos (OGR) se dividen en cuatro programas: (a) Recursos Naturales; (b) Recursos Humanos; (c) General de Gobierno; (d) Seguridad Nacional. Estas oficinas son las principales responsables de elaborar y hacer cumplir el presupuesto, y de asistir a las áreas de gobierno. Para ello, realizan el seguimiento y

¹⁴ Reports on Plans and Priorities.

¹⁵ Main Estimates.

¹⁶ Office of Management and Budget, OMB.

¹⁷ http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/organization/strategic_plan.pdf

evalúan las políticas implementadas por las áreas de gobierno que forman parte de la Agenda de Administración del presidente.

Además, dentro de las áreas de apoyo está la oficina de revisión del presupuesto, que brinda soporte y analiza el impacto agregado que generan las erogaciones. Para ello, se agregan los datos suministrados por las OGR y proporcionan apoyo estratégico y en las negociaciones.

La integración entre el presupuesto y la planificación ocurre a nivel programático: la expresión general se plasma en el presupuesto por desempeño que elaboran las diferentes áreas de gobierno y es coordinada y revisada por la OGP. En este sentido, como ya se mencionó, la OGP lidera la elaboración del presupuesto a través de la fijación de prioridades, revisión de los planes y presupuestos elaborados por la jurisdicción, además de velar por la efectividad y eficiencia de las erogaciones realizadas. Por ejemplo, entre los objetivos de esta oficina, según su último plan estratégico¹⁸, se incluyen mejorar la eficacia y eficiencia de los planes de gobierno y las reglas de gobierno.

Nueva Zelanda constituye unos de los países más avanzados en la materia y con una larga trayectoria. Luego de las crisis económicas de los setenta y de los problemas fiscales, la Comisión de Servicio de Estado tomó medidas correctivas para reformar los sistemas de administración del Estado, a través de un conjunto de reformas que incluyeron la vinculación de la planificación y el presupuesto.

En la actualidad, el Ministerio de Hacienda es el organismo responsable. La vinculación entre presupuesto y planificación se realiza con las Áreas Estratégicas de Resultados (AER)¹⁹, en la cuales se establecen metas y proyectos a corto y mediano plazo, se construyen Indicadores de Resultado Estratégicos²⁰ para cada AER y se asocian al presupuesto de los departamentos.

Un aspecto interesante del sistema de gestión pública es el énfasis en los contratos por desempeño, los cuales generan un fuerte incentivo para la administración eficaz y eficiente de los recursos del sector estatal.

En las últimas décadas, **Australia** registró importantes avances en gestión por resultados. Las reformas comenzaron en la década del ochenta, luego de la crisis fiscal, pero las de mayor envergadura fueron emprendidas en los noventa.

Como antecedente, en 1983 se introduce el Programa de Mejora de Administración Financiera²¹ (PMAF) como parte de una estrategia amplia de reforma del sector público.

¹⁸ http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/organization/strategic_plan.pdf

¹⁹ Strategic Result Areas (SRA).

²⁰ Strategic Result Indicator.

²¹ Financial Management Improvement Program (FMIP).

Esto implicó que la gestión financiera fuera moldeada de acuerdo con los principios de la gestión por resultados (Hawke, 2007).

Este foco en los resultados evolucionó notablemente a lo largo de las siguientes dos décadas, a partir de la rudimentaria planificación basada en programas que fue establecida por el PMAF. Ese año se introdujo también la estructuración por programas y las estimaciones a mediano plazo.

Los cambios normativos iniciados en 1996 implicaron la eliminación de regulación en diversos aspectos, y concedieron más autonomía a los gerentes públicos para el manejo de los procesos internos, con énfasis en los resultados obtenidos. El proceso presupuestario australiano se caracteriza por importantes entramados organizacionales e incluyen un fuerte rol de los comités de Gabinete, múltiples agencias centrales y un rol limitado de los ministerios hacia sus agencias. La planificación y presupuesto está integrada en el ciclo presupuestario anual, que comprende tres etapas: determinación de prioridades, ejecución y revisión del gasto.

Entre septiembre y noviembre, el Tesoro solicita, a través de un comunicado, los requerimientos presupuestarios a cada una de las áreas. Estos son sometidos a la revisión del primer ministro, vice, el Tesoro y el ministro de Finanzas, quienes establecen las prioridades de gasto.

A partir de allí, las agencias presentan su portafolio presupuestario. Luego, el Comité de Revisión del Gasto, principal responsable de la elaboración del presupuesto sobre la base de las prioridades previamente definidas, decide qué programas financia y en qué medida lo realiza.

Las agencias presentan su portafolio presupuestario con su plan, el presupuesto y los resultados que esperan obtener. Así, la planificación se integra con el presupuesto, en el marco del ciclo presupuestario a partir de la definición de las prioridades generales de gobierno. En la última etapa, el Comité de Revisión del Gasto y el Gabinete Presupuestario acuerdan presentar el presupuesto al Parlamento para su aprobación.

Además, a partir del 2007 se realizan revisiones estratégicas del gasto²² sobre los programas, para ayudar al gabinete a ordenar las prioridades de gasto en el presupuesto y mejorar la calidad de la presupuestación. .

En el **Reino Unido**, la presupuestación y planificación, definidas como la administración sistémica orientada a la obtención de resultados del gasto público, fueron introducidas por el gobierno laborista en 1998, en un contexto de reformas del marco fiscal y presupuestario.

²² Strategic Review.

Como parte de estas reformas, se desarrollaron herramientas para mejorar la administración de los recursos públicos como la adopción de un marco fiscal de mediano plazo (3 años), la implementación de la Revisión Comprensiva del Gasto (RCG)²³ de base plurianual, la creación de los Compromiso de Servicio Público²⁴ (CSP) y la generación de nuevas estructuras para realizar el monitoreo y evaluación.

Al igual que en Nueva Zelanda, este país cuenta con contratos plurianuales de compromiso con el ciudadano en términos de provisión de determinados resultados. Los CSP y sus objetivos son negociados entre el Tesoro y los Departamentos, ya que las RCG son procesos coordinados por el Tesoro, pero realizados por cada uno de los departamentos. Estos últimos constituyen una revisión fundamental del balance y patrón del gasto público (Noman, 2008).

El ministro del Tesoro posee una gran influencia en la asignación de los recursos; tal es así que solo el primer ministro tiene autoridad formal e informal sobre él, por ser el jefe del gobierno británico. El ministro del Tesoro determina los techos presupuestarios de las jurisdicciones, las cuales elaboran el plan a partir de los montos asignados. La influencia del parlamento es escasa en el diseño presupuestario, ya que solo rechaza o aprueba este último (Young, 2006).

El CSP es la institución sobre la cual se articula el presupuesto y la planificación. Estos acuerdos fijan fines, objetivos, metas para los departamentos de gobierno a cambio de recursos para su implementación. Así, el presupuesto es comprensivo y se enmarca dentro de un marco lógico que busca entender la asignación de fondos públicos.

Un elemento central es la sistematización de la evidencia en torno a los proyectos o programas implementados. En el diseño de los planes existen procedimientos establecidos que, fundamentalmente, toman el concepto de políticas basadas en evidencias. Este concepto es muy utilizado por el gobierno británico al momento de asignar recursos presupuestarios, mientras que la evaluación es un insumo central para delinear la planificación. Como destaca Apaza (2011), para realizar la evaluación los evaluadores cuentan con guías de referencia como el Libro Blanco (1999-2000), el Libro Verde y el Libro Magenta (2003-2007).

América Latina

En América Latina, los presupuestos por programas y los sistemas de planificación tuvieron su origen como resultado de las estrategias de desarrollo de los sesenta, cuando el Estado se convirtió en un actor central para promover el desarrollo y el crecimiento. Sin embargo, Martin (2005) destaca que los presupuestos migraron de “planes quinquenales” habituales en economías centralmente planificadas, con un esquema altamente

²³ Comprehensive Spending Review.

²⁴ Public Service Agreements.

determinístico, a una concepción moderna y flexible que incorpora elementos de coordinación, prospección y evaluación.

En estos países, la articulación se implementó en el proceso de formulación, y no en el de ejecución presupuestaria (Shack, 2008). En la actualidad, la negociación por fondos genera un escenario propicio para exigir la definición de objetivos, acciones e indicadores que permitan articular los planes y erogaciones.

A diferencia de los países anglosajones, en América Latina la planificación suele ser un proceso regido por normativas específicas, con su correspondiente entidad rectora y con la elaboración de un documento formal que varía su nombre según el país (Plan Nacional de Desarrollo en Colombia, Costa Rica, Ecuador y México; Lineamientos Estratégicos de Gobierno en el caso de Uruguay).

En cuanto a la vinculación entre planificación y presupuesto, en la región se observan dos modelos diferenciados, según domine el aspecto de planificación o del presupuestario. El aspecto presupuestario predomina cuando el enfoque utilizado o densidad instrumental empleados en la articulación se corresponden más con un enfoque de presupuesto que de planificación. Allen Shick (2005) destaca que en algunos países predomina el presupuesto sobre el plan y que en otros, sucede a la inversa, debido a una mayor o menor injerencia de los Ministerios de Finanzas en las decisiones estratégicas de largo y mediano plazo.

En el caso de Brasil, su experiencia se remonta a los cuarenta y en el caso de Colombia, los primeros antecedentes corresponden a los cincuenta. Tanto Uruguay como México cuentan con experiencias de planificación para el desarrollo en los sesenta. En el otro extremo, Chile representa un caso excepcional, con una baja institucionalización de la planificación de mediano/largo plazo, pero con un alto desarrollo en temas presupuestarios materializados por la Dirección de Presupuesto (DIPRES).

En **México**, el proceso de vinculación articula la planificación de mediano plazo con el presupuesto anual por programas²⁵. Además, en el plan existe el Programa Nacional de Infraestructura de carácter plurianual, cuya categoría programática está en los Proyectos de Inversión (proyectos plurianuales).

Los objetivos definidos en el plan de mediano plazo se expresan en planes de trabajo anuales y están asociados con la presupuestación programática, que convierte al presupuesto en una expresión de la política que el gobierno desea implementar. Todos los procesos de las etapas de planeamiento y presupuesto son realizados en el sistema integral de programación y presupuesto.

En el caso **colombiano**, el organismo responsable de la articulación es el Departamento Nacional de Planeación, que elabora el Plan Nacional de Desarrollo y participa en la

²⁵ Secretaria de Hacienda y Crédito Público de México (2011).

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).

La articulación entre presupuesto y Plan Nacional de Desarrollo (PND) se realiza a través del Plan Nacional de Inversiones, que especifica el gasto total de inversión. **Se considera que la inversión es la herramienta básica para poner en marcha el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo**, por este motivo se separa el presupuesto corriente del presupuesto de inversión. El primero es potestad del Ministerio de Hacienda y el segundo, del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En el PND se fijan los objetivos, estrategias y metas de inversión, mientras que el Plan Financiero establece los recursos que las entidades públicas nacionales tendrán disponibles, las medidas y acciones requeridas para hacerlos efectivos, y la utilización que se hará de ellos, determinando el nivel de gastos del sector público.

Además, se priorizan las inversiones que se van a emprender en el corto plazo, para conformar el plan operativo anual de inversiones. A través del Plan Anual de Caja se distribuyen los recursos monetarios y financieros necesarios para cubrir los proyectos. Luego, se los programa en el presupuesto, y se fijan el monto de los recursos que es posible obtener durante su vigencia.

Colombia tiene dos importantes instancias político-técnicas para la asignación de recursos. La primera (en orden de procesos) es el Concejo Nacional de Política Fiscal (CONFIS), integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien lo preside, 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.

El sistema presupuestal está integrado por el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto Anual de la Nación. El CONFIS es el responsable de dirigir la política fiscal y coordinar el sistema presupuestal: aprueba, modifica y evalúa el plan financiero anual; también analiza las implicancias fiscales del Plan Anual de Inversiones, entre otras funciones. Así, brinda el marco general para la asignación de recursos, cuyas disposiciones son presentadas en el Concejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

La segunda instancia de asignación es realizada por el CONPES, máxima autoridad nacional de planeación. Se trata de un organismo asesor del gobierno en los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país, a través de la coordinación y orientación de los organismos responsables de la dirección económica y social en el gobierno.

El CONPES es presidido por autoridades políticas y cuenta con la asistencia de técnicos para la toma de decisiones estratégicas. En otras palabras, es un organismo de alta

gerencia política donde se acuerdan los ejes rectores de la gestión gubernamental. El presidente de la República es el director y lo componen como 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. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva dentro del CONPES, y es la entidad responsable de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión.

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. La existencia de estas instancias permite, además de la coordinación de acciones y asignaciones, el derrame institucional de la visión política de la gestión y el rumbo adoptado por las autoridades.

Otro aspecto interesante 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 administración 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 realizar el seguimiento y evaluación de políticas en cada nivel de gobierno.

Brasil cuenta con un Plan Plurianual (PPA) elaborado por el Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión que es sancionado por el Congreso cada cuatro años y comprende desde el segundo año de período presidencial hasta el primero del siguiente. En el plan se detallan los lineamientos estratégicos del Poder Ejecutivo, objetivos de los ministerios, metas, indicadores de eficacia y costos públicos estimados de los productos públicos. Una característica importante de la planificación es que las acciones están destinadas a atender una problemática específica y que dotan al plan de un marco comprensivo.

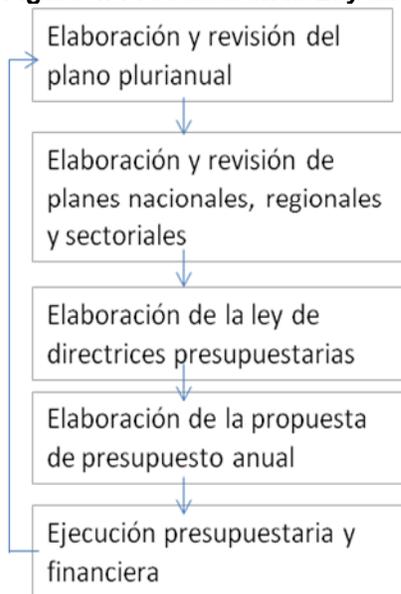
Al igual que en México, Brasil cuenta con la completa unificación del clasificador presupuestario a nivel nacional. Esto constituye un paso importante para los países federales, ya que permite identificar el destino de los fondos ejecutados en los niveles de gobierno y racionalizar las asignaciones. Según Tavares y Berretta (2006), la unificación contribuyó a la posibilidad de integrar en forma completa el plan y el presupuesto.

En Brasil, la Ley de Directrices Presupuestarias (DP)²⁶ es un elemento central en la vinculación entre presupuesto y planificación, que obligó al gobierno a determinar las

²⁶ Lei de Diretrizes Orçamentárias de 1988.

metas y prioridades de la administración pública federal y a orientar la elaboración del presupuesto anual.

Figura 4. Procesos en la Ley de directrices presupuestaria de Brasil



Fuente: CIPPEC, sobre la base de la Ley de Directrices Presupuestaria.

A diferencia de los países analizados, **Chile** constituye un ejemplo de preponderancia del aspecto presupuestario por sobre la planificación. El organismo clave es la Dirección de Presupuesto (DIPRES) en el ámbito del Ministerio de Hacienda. Chile no tiene un plan estratégico de desarrollo nacional de mediano plazo (Shack, 2008), pero los mecanismos de seguimiento y evaluación de programas están desarrollados.

En la etapa de formulación presupuestaria anual interviene el Ministerio de Desarrollo Social (ex Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN) que propone las metas de inversión regional y sectorial necesarias para el presupuesto. Además, coordina con la DIPRES los proyectos de presupuestos anuales de los ministerios, intendencias, instituciones descentralizadas y empresas del Estado.

El proceso de planificación va desde lo general a lo particular, cuenta con indicadores de resultados, productos y procesos que luego serán utilizados tanto en la confección del presupuesto como en el seguimiento de gestión.

Aunque no existe un plan de mediano plazo, hay un marco fiscal que incluye el proyecto de ley de presupuesto para un horizonte de cuatro años, el cual es revisado cada dos trimestres. Sin embargo, la articulación tiene vigencia solo para el año calendario, periodo en el que la DIPRES conserva fuertes potestades para la formulación, seguimiento y evaluación de los programas implementados.

Rasgos predominantes

Según el relevamiento realizado, es posible delinear algunos rasgos característicos para los modelos anglosajones y latinoamericanos. Por ejemplo, el **énfasis en el seguimiento y evaluación activa de políticas públicas a partir de la integración entre el presupuesto y planificación predomina en los países anglosajones**. La evaluación de los programas y sus resultados son un insumo central para el redireccionamiento de los fondos públicos y fomentar aquellas acciones que demuestran ser efectivas para alcanzar sus objetivos.

Por ejemplo, el Reino Unido destina importantes esfuerzos para generar evidencia acerca de los resultados de cada política²⁷. En cada departamento ministerial se realizan evaluaciones de las políticas implementadas y sus resultados son reportados a la oficina del primer ministro. Estas oficinas de evaluación tienen un marco de referencia para realizar su trabajo (The White Paper, The Green Book y The Magenta Book), para lo cual estandarizan la evaluación de las políticas. Las iniciativas cuentan, además, con apoyo político. Por ejemplo, en 1996, un año antes de asumir como primer ministro, Tony Blair se refirió a la importancia de generar evidencia en torno a la efectividad de las políticas públicas con su frase “what counts is what works” (lo que importa es lo que funciona).

La evaluación o seguimiento de la gestión, a partir de la asociación entre recursos y planes, brinda información relevante para la toma de decisiones en la reasignación de fondos públicos. En términos organizacionales, se generan al menos dos resultados inmediatos: (a) a nivel directivo, se permite reasignar los recursos a los programas que generan los resultados buscados; (b) en el nivel operativo o directivo, se introducen incentivos para que los gerentes públicos se comprometan con la administración exitosa de los programas y el cumplimiento de los objetivos.

Según la arquitectura organizacional, la articulación entre el presupuesto y la planificación cobra mayor relevancia en la gestión. En los países anglosajones se observa una mayor asociación entre la unidad responsable de la articulación y la cercanía con las autoridades superiores o políticas -en particular, la alta gerencia- dentro del diseño institucional. Esto se podría traducir en una mayor utilización de esta herramienta por parte de las principales autoridades políticas, lo que probablemente generaría un mejor desempeño en materia de administración pública.

Por ejemplo, en Canadá el Concejo del Ministros del Tesoro cuenta con el apoyo del Área de Administración del Gasto para el planeamiento, seguimiento y evaluación del gasto, mientras que en Estado Unidos la relación es más directa, ya que la OGP establece las prioridades presidenciales para la administración. En el caso de Australia, el primer ministro, vice, el Tesoro y ministro de Finanzas determinan y establecen las prioridades, que son luego transmitidas hacia el interior del gobierno.

²⁷ En particular, Reino Unido promovió y promueve la generación de evidencia acerca de la efectividad e impacto de las iniciativas implementadas para la recomendación de políticas.

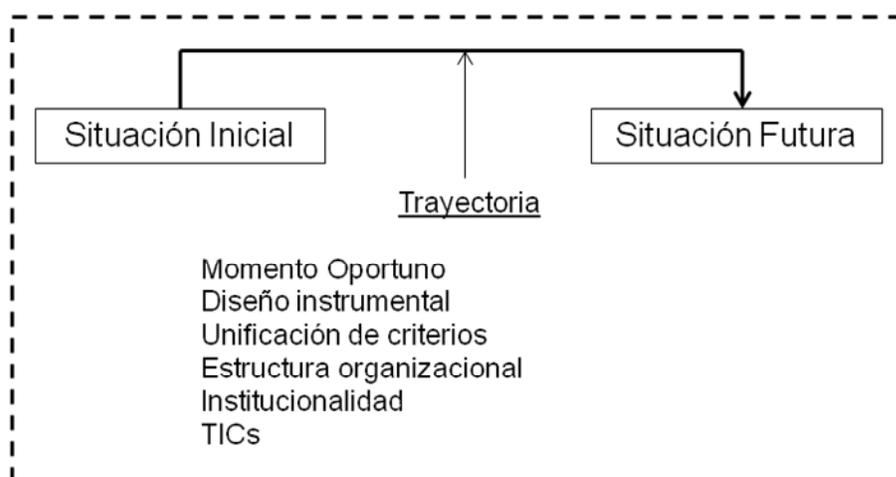
Una práctica común en los países anglosajones - en Colombia también se observa - es la existencia de áreas transversales de gobierno que dependen o están asociadas a la alta gerencia, y que se encuentran dentro del entramado institucional. Es probable que estas áreas, mejoren la coordinación y evaluación de las políticas desde una visión transversal a la gestión.

Las herramientas de gestión incrementan su probabilidad de éxito siempre que la alta gerencia o los niveles políticos las utilicen para la administración de los recursos. Si los niveles superiores emplean instrumentos para la gestión dentro de la estructura institucional, se produce una tracción sobre los niveles directivos y operativos de la organización que fomenta e incentiva su utilización.

4. Implementación

Las reformas en la administración pública se enmarcan en un escenario que describe una situación inicial, una futura o deseada y la trayectoria que permite transitar desde una a la otra. En ocasiones, algunos de estos elementos son difíciles de especificar y deben conformar más que un conjunto de conjeturas e ideas para traducirse en una estrategia con acciones específicas y un claro objetivo que contemple pasos o escalas intermedias para su realización. A continuación se mencionan algunos de los elementos comunes en los procesos de implementación que podrían ser contemplados para articular presupuesto y planificación.

**Figura 5. Elementos para la implementación
Escenario**



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

Momento oportuno (*timing*)

En primer lugar, es necesario **encontrar el momento oportuno (*timing*)**, es decir, la circunstancia que facilita o alinea los incentivos de los actores involucrados para comenzar el proceso. Por ejemplo, el momento de formulación presupuestaria genera un escenario propicio para establecer objetivos y metas vinculadas con la asignación de los recursos. En este sentido, Tavares y Berretta (2006) encuentran que, por lo general, las reformas ocurrieron en el marco de la formulación presupuestaria antes que al momento de su ejecución.

Durante el momento de formulación, las oficinas de presupuesto reciben pedidos de fondos presupuestarios. Este proceso de negociación brinda un escenario propicio para requerir la definición de objetivos, resultados esperados, metas e indicadores asociados con programas presupuestarios.

También es posible comenzar la implementación a través de pruebas pilotos en algunas jurisdicciones del sector público, con una interacción gradual que permite identificar los obstáculos en una baja escala y realizar ajustes a medida que se avanza en el proceso de articulación.

Diseño instrumental

Como ya se mencionó, el **diseño instrumental** para articular los planes de gobierno con la asignación de recursos constituye el núcleo de la gestión en el nivel meso de la administración pública. Para administrar los recursos sobre la base de resultados, se debe contar con un marco lógico que contenga elementos tanto de planificación como de presupuesto, instrumentos que, por su naturaleza, tienen características intertemporales.

La PE y el PP están en las mismas coordenadas temporales y permiten la integración entre elementos de la PE como: (a) misión y visión; (b) objetivos estratégicos y (c) estrategias o ejes de acción, con elementos del PP como: (d) proyecciones de recursos o ingresos disponibles; (e) metas fiscales²⁸; (f) clasificaciones del gasto abierto por programas e (g) indicadores.

Este escenario futuro o proyectado, consecuencia de un ejercicio de prospección en el que se asocian estados deseados y erogaciones, debe ser traducido en estrategias concretas en el corto plazo. Estas estrategias o ejes de acción con sus erogaciones asociadas son las que vinculan el corto con el mediano y largo plazo, y deben traducirse en el Plan Operativo Anual (POA) y en el presupuesto anual.

Como el horizonte temporal entre la PE y el POA se reduce drásticamente, y existe mayor previsibilidad, la articulación entre el presupuesto anual y el POA puede contar con un marco lógico más detallado. Por ello, es posible vincular: (a) recursos (físicos y

²⁸ Las metas fiscales se refieren al resultado primario, financiero y variaciones del *stock* de deuda pública.

monetarios); (b) procesos; (c) productos y (d) resultados esperados. En este horizonte temporal, la existencia del presupuesto por programa permite vincular los elementos antes definidos con la POA.

Unificación de criterios

Un obstáculo natural es la existencia de problemas de coordinación entre los actores involucrados. Es usual encontrar escenarios donde las oficinas de presupuesto reconocen la importancia de la planificación, pero no necesariamente la toman en cuenta cuando elaboran el presupuesto, mientras que las áreas de planificación reconocen la relevancia del presupuesto, pero poco hacen por integrarlo. Por su parte, los políticos reconocen la importancia de la planificación y el presupuesto, y motivan a las burocracias a integrarlos, pero no toman decisiones concretas ni brindan apoyo para la efectiva articulación.

Los elementos antes mencionados y su articulación requieren especificaciones que permitan la **unificación de criterios entre los actores para poder comunicarlos, difundirlos y que sean apropiados por los funcionarios de otras áreas**. La sensibilización de los equipos técnicos puede ser desarrollada con cursos de capacitación y manuales que permitan incrementar las capacidades técnicas de las unidades descentralizadas, así como también definir el rol de los actores y las estructuras de trabajo.

Además, la organización del trabajo, a través de la identificación y la generación de enlaces en las unidades descentralizadas, permitirá articular el proceso en el entramado burocrático. La generación de equipos técnicos-políticos que nuclea a los funcionarios de planeamiento y presupuestos fortalecerá la implementación. Durante la implementación debe existir también un liderazgo político y uno técnico, que permitan “*abrir las puertas*” en las jurisdicciones y provean “*especificaciones concretas*” para su implementación y desarrollo.

Estructura organizacional

La articulación entre presupuesto y planificación representa la instancia institucional en la que se definen las prioridades de gobierno, las estrategias a seguir y la asignación de recursos por parte de la alta gerencia del gobierno (que es, sobre todo, una instancia política). Estas decisiones deben traccionar luego sobre el entramado institucional y hacer operativa la estrategia de gobierno.

En materia de gestión de gobierno y administración de los fondos públicos, el éxito de la articulación entre el presupuesto y la planificación depende de que los políticos o funcionarios de alta gerencia utilicen la herramienta para la toma de decisiones. En este sentido, los países que lograron una implementación exitosa ubicaron la unidad de articulación cerca de la alta gerencia y traducen la visión del gobernante en estrategias concretas y de asignación de fondos. Por ejemplo, en Estados Unidos la Oficina de Gestión y Presupuesto (OGP) traduce las prioridades presidenciales para la administración del gobierno; en Canadá, el Consejo de Ministros del Tesoro se apoya en el Área de Administración del Gasto; y en Australia, el primer ministro, vice, el Tesoro y ministro de Finanzas establecen las prioridades.

En materia de administración, la transversalidad es otro rasgo característico estas unidades que articulan la planificación y el presupuesto. Además, estas dependencias reciben información sobre el seguimiento y evaluación de las políticas implementadas, para brindar soporte a las unidades de decisión. Es decir que son la “memoria institucional” de la gestión y administración del Estado. Además, permiten fortalecer la coordinación del gobierno a través de una visión transversal de la gestión y, al contar con el suficiente apalancamiento político debido a su jerarquía organizacional, tienen un margen para mejorar la coherencia y consistencia en la tomas de decisiones.

Institucionalidad

La implementación de reformas requiere la institucionalización de los procesos a través de su jerarquización en el entretejido organizacional. Por lo general, la forma adoptada es el establecimiento de mecanismos formales como el dictado de normativas que delinear los procesos, y determinan flujos y relaciones entre organismos.

Sin embargo, los aspectos informales también desempeñan un importante rol. Como enfatiza la literatura sobre el tema, los canales informales también pueden cumplir un importante rol en la estructura organizacional, y es posible trabajar sobre ellos para fortalecer la institucionalidad. En este sentido, la visibilización de los beneficios que se genera en el apartado estatal a partir de las reformas contribuye a la legitimización de las unidades responsables de la articulación y administración del gasto público. Por ejemplo, en Chile la DIPRES es un organismo con alta reputación en materia de seguimiento y evaluación de políticas y con un vasto poder informal para realizar sus actividades. Los motivos de esta construcción pueden tener múltiples causas, pero es indudable que la legitimidad del organismo en materia técnica contribuyó a lograr tal situación.

Además, el respaldo político es central para que estas unidades de articulación puedan realmente actuar como “memoria institucional” y permear así la visión de gobierno en la organización estatal.

Tecnologías de la Información y Comunicación

Las tecnologías de la información y comunicación pueden contribuir a la vinculación entre el presupuesto y la planificación. La mayoría de los países de la región tienen sistemas de administración financiera que pueden ser integrados con plataformas de planeamiento, para permitir el ensamble de la información diseminada en las distintas unidades de gobierno.

Sobre la base de esta integración es posible acoplar módulos para el seguimiento y evaluación de la gestión gubernamental. La utilización de las TIC puede favorecer la integración y sistematización de la información, y actuar como “vasos conductores de información” que permiten convertir a la articulación entre el presupuesto y la planificación en una herramienta de gestión para mejorar la toma de decisiones.

5. Reflexiones finales

En este documento se destacó la importancia de vincular la planificación y el presupuesto, para lo cual se mencionaron y describieron los elementos que intervienen en su articulación. Se relevaron también experiencias internacionales y se brindaron recomendaciones para su implementación.

La vinculación entre el presupuesto y la planificación es una herramienta para la conducción estratégica del Estado, que se centra en la asignación de los recursos según las prioridades gubernamentales. Además, es un instrumento de gestión que contribuye al seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Los elementos involucrados en la vinculación entre el presupuesto y la planificación comprenden al menos dos momentos o instancias. En el mediano/largo plazo o momento estratégico, el presupuesto plurianual encuentra su correlato en la planificación estratégica, a través del establecimiento de la misión, visión y objetivos junto con la asignación de fondos y estrategias adoptadas para su logro. En el corto plazo o momento operativo, el presupuesto y la planificación operativa anual materializan la implementación de las estrategias previamente definidas, y establecen los insumos necesarios, conjunto de actividades y productos que se esperan generar para alcanzar los objetivos y resultados.

A partir de los países relevados fue posible identificar algunas características predominantes. Por ejemplo, en la estructura organizacional de los países anglosajones, la unidad responsable de articular el presupuesto y la planificación está estrechamente asociada a las autoridades superiores o políticas, principalmente la alta gerencia. Una mayor cercanía entre los organismos que vinculan los planes y los recursos podría sugerir una mayor utilización de esta herramienta por parte de las principales autoridades políticas, y generar un mejor desempeño gubernamental. Estos países ponen, además, un fuerte énfasis en el seguimiento y evaluación de políticas públicas a partir de la integración entre el presupuesto y planificación. Un claro ejemplo de ello es el Reino Unido, que destina importantes esfuerzos para generar evidencia acerca de los resultados de las políticas.

Los procesos de modernización en el sector público son indudablemente complejos. Las reformas en la administración pública se enmarcan en un escenario que describe una situación inicial, una futura o deseada y la trayectoria que nos permite transitar desde un estado a otro. En la Argentina, es posible advertir algunos elementos o instancias que contribuyen o facilitan esta transición.

El momento de formulación presupuestaria brinda un contexto favorable para alinear los incentivos de los agentes públicos. En la actualidad se negocia la asignación de fondos entre distintas dependencias, lo que genera una instancia para definir objetivos, metas y actividades.

Por otro lado, la unificación de criterios y definiciones que engloba o comprenda cada concepto es un insumo central para agilizar la comunicación entre todas las dependencias

durante el proceso de implementación. La institucionalización de los procesos a través de medios formales, como la generación de normativas, y de mecanismos informales, como la legitimación técnica y política, agiliza y consolida los procesos de implementación. En este sentido, las TIC son un insumo central tanto para gestionar la información como para consolidar los procesos burocráticos que rigen la administración de los fondos públicos.

Es indudable que la articulación entre el presupuesto y la planificación es la consecuencia lógica de un complejo proceso de interacción política y técnica que equilibra las tareas coyunturales con las acciones destinadas al largo plazo.

Bibliografía

- Albavera, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Alegre (1997). *Reformas Presupuestarias de la Eficacia: La Experiencia Española*. Dereito Vol. 6, No 2.
- 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).
- Banco Mundial. (2004). *Reforming the Public Expenditure Management System*. The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings.
- Ballart y Zapico (2009). *Budget Reforms in Spain*. London: Elgar.
- Barcena, A. y otros. (2011). *Panorama de la gestión pública en América Latina*. 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. y otros. (2008). *Budgeting in Australia*. 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 de Servicios Estatales de Nueva Zelanda (1998). *A Better Focus on Outcomes through SRA Networks*.
- 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*.
- Commonwealth of Australia. (2008). *Developing and Managing Internal Budgets*. Better Practice Guide.
- Datum. (2010). *Budget practices in the Netherlands*. Inspectorate of the Budget.
- Debets, R. (2007). *Performance Budgeting in the Netherlands*. OECD Journal on Budgeting.
- 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).
- Filk, G. y Scartascini, C. (2012). *El Presupuesto por Resultados en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Galeano Robledo, J. (2010). *Guía Práctica del Presupuesto Público*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- 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.
- Iglesias Quintana, J. y Morano Larragueta, M. (2007). *La técnica de presupuestación en la Administración Central española: estabilidad presupuestaria y asignación de recursos*. Madrid: Ministerio de Hacienda.
- Kim, J. y Park, M. (2007). *Performance Budgeting in Korea*. OECD Journal on Budgeting.
- Knörzer, T. (2008). *The Budget System of the Federal Republic of Germany*. Berlin: Ministerio de Finanzas.
- Kuchen, T. y Nordman, P. (2008). *Performance Budgeting in Sweden*. OECD Journal on Budgeting.
- Llosas, H. P. (2006). *Reformas Recientes en el Sistema Presupuestario de los Estados Unidos de Norteamérica*. Documento de trabajo de la Universidad Nacional de la Plata.
- Maciel, A. (2008). *La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados*. Caracas: Revista CLAD Reforma y Democracia.
- Marshall, J. y Waissbluth, M. (2007). *Reforma del Estado en Chile: una oportunidad*. Corporación Expansiva.
- 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).
- McCormack, L. (2007). *Performance Budgeting in Canada*. OECD Journal on Budgeting.
- Ministerio de Hacienda de Paraguay (2010). *Implementación del Presupuesto por Resultados en Paraguay*.
- Molinas, J. R. y Pérez Liñán, A. (2005). *Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process in Paraguay*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Norman, Z. (2008). *Performance Budgeting in the United Kingdom*. OECD Journal on Budgeting.
- Oficina Nacional de Presupuesto (2003). *Sistema Presupuestario en la Administración Pública Nacional de la República Argentina*. Ministerio de Economía de la República Argentina.

- OCDE. (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. OECD Journal on Budgeting.
- OECD (2004). *The Legal Framework for Budget Systems*. OECD Journal for Budgeting.
- OECD (2004). *The Legal Framework for Budget Systems*.
- OECD (2010). *Finland: Working together to sustain success*. OECD Public Governance Reviews.
- OECD. (2007). *Performance Budgeting in OECD countries*.
- Ossorio, A. (2003). *Planeamiento Estratégico*. Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional.
- Pares, A. y Valle, B. (2006). *A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus*. Escola Nacional de Administração Pública.
- Perret, B. (2006). *De L'échec de la rationalisation des choix budgétaires à la loi organique relative aux lois de finances*. Revue française d'administration publique, 2006/1 no117, p. 31-41.
- Pi, A. (2008). *Implementación del Presupuesto Plurianual en Paraguay*.
- Robinson, M. (2007). *Major reforms for German Budget System*. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Rojas Ortigoza, F. (2003). *El presupuesto público en Paraguay y la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo*.
- Schick, A. (2001). *Reflections on the New Zealand Model*.
- Schick, A. (2005). *Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches*. OECD Journal on Budgeting.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México. (2012). *Estructura programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos*. Presentación a la cámara de diputados.
- Shack, N. (2008). *Intentado caracterizar la vinculación entre el Plan y el Presupuesto*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- State Services Commission. (2000). *Canadian Policy and Expenditure Management Systems (PEMS) and New Zealand's Strategic Result Areas (SRAs): A Comparative Study*.
- Tavares, M. y Berretta, N. (2006). *Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias*. Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- The Stationery Office (2007). *Transforming Ireland – A Better Quality of Life for all*. (2007-2012). National Development Plan.
- Umansky, I. (2006). *Planificar y Presupuestar en Uruguay, los avatares de un presupuesto quinquenal*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Wehner (2007). *Budget Reform and Legislative Control in Sweden*. Journal of European Public Policy 14:2.
- Young, S. (2006). *The British Budget Process: a case study*. Harvard Law School Federal Budget Policy Seminar.

Zárate, W. A. (2010). *El presupuesto y el gasto público en Paraguay: aportes para un mejor entendimiento 2000-2009*.

Anexo

Cuadro 2. Países Anglosajones

País	Forma de Estado	Forma de gobierno	Mecanismo de Vinculación		Ministerio y unidad encargada	Fuentes
Australia	Federal	Parlamentario	Plan Anual	Operativo	Departamento de Finanzas y Desregulación	1) <i>Martirene 2007, Manual de presupuesto plurianual</i> 2) <i>Hawke 2007, Performance Budgeting in Australia</i> 3) <i>Blondal et al. 2008, Budgeting in Australia</i> 4) <i>Barrett, Australian Expenditure and Strategic Reviews.</i>
Canadá	Federal	Parlamentario	Plan Anual	Operativo	El Secretaría de Gabinete del Tesoro traduce en términos operativos las políticas y programas aprobados por el Gabinete.	1) <i>State Services Comission (2000) Canadian Policy and Expenditure Management Systems (PEMS) and New Zealand's Strategic Result Areas (SRAs): A Comparative Study</i> 2) <i>Blöndal, J. (2001) Budgeting in Canada</i> 3) <i>McCormack, L. (2007) Performace Budgeting in Canada</i> 4) <i>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.</i>
EE.UU.	Federal	Presidencialista	Clasificación Programática del Presupuesto	del	La unidad responsable es la Oficina de Gestión y Presupuesto (OGP), cuya misión es implementar la visión del Presidente en el Poder Ejecutivo. Para ello, apoya al Presidente en la fijación de prioridades de gobierno, en el desarrollo y ejecución del presupuesto	1) <i>Llosas, H. P. (2006) Reformas Recientes en el Sistema Presupuestario de los Estados Unidos de Norteamérica</i> 2) <i>Blöndal, J. R.; Kraan, D.; Ruffner, M. (2003) Budgeting in the United States.</i>

País	Forma de Estado	Forma de gobierno	Mecanismo de Vinculación	Ministerio y unidad encargada	Fuentes
Nueva Zelanda	Unitario	Parlamentario	Plan de Mediano Plazo	La vinculación entre presupuesto y planificación se realiza con las Áreas Estratégicas de Resultados (AER) donde se establecen metas y proyectos a corto y mediano plazo, se construyen Indicadores de Resultado Estratégicos para cada AER y se las vinculan según el presupuesto de su departamento.	1) Schick 2001, <i>Reflections on the New Zealand Model</i> 2) <i>Canadian Policy and Expenditure Management Systems (PEMS) and New Zealand Strategic Result Areas (SRAs): A Comparative Study (2000)</i> 3) <i>A Better Focus on Outcomes through SRA Networks (1998)</i> 4) http://www.treasury.govt.nz/budget/process
Reino Unido	Unitario	Parlamentario	Compromiso de Servicio Público	El Ministro del Tesoro determina los techos presupuestarios de las jurisdicciones y estas últimas elaboran el plan a partir de los montos asignados. La institución sobre la cual se articula el presupuesto y la planificación es el Compromiso de Servicio Público.	1) <i>The Code for Fiscal Stability</i> 2) OECD 2004, <i>The Legal Framework for Budget Systems</i> http://budgetresponsibility.independent.gov.uk/about-the-obr/what-we-do/ 3) Young, S. (2006) <i>The British Budget Process: a case study.</i>

Cuadro 3. Países Latinoamericanos.

País	Forma de Estado	Forma de gobierno	Mecanismo de Vinculación	Ministerio y unidad encargada	Fuentes
Brasil	Federal	Presidencialista	Plan de Mediano Plazo	Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión	1) Pares, A. y Valle, B. (2006) <i>A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios</i> 2) Martirene, R. A. (2007) <i>Manual de presupuestación plurianual</i> 3) Bonnefoy, J. C. y Martner, R. (2006) <i>Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina.</i> 4) Shack, N. (2008) <i>Intentado caracterizar la vinculación entre el Plan y el Presupuesto.</i>
Chile	Unitario	Presidencialista	Plan Operativo Anual	Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).	1) Granados, S.; Larraín, F. y Rodríguez, J. (2008) <i>Planificación y presupuesto como herramientas de Política Pública</i> 2) Marshal, J. y Waissbluth, M. (2007) <i>Reforma del Estado en Chile: una oportunidad.</i>
Colombia	Unitario	Presidencialista	Plan Nacional de Inversiones	Departamento Nacional de Planeación, que elabora el Plan Nacional de Desarrollo y participa en la formulación del marco de gasto de mediano plazo.	1) Tavares, M. y Berretta, N. (2006) <i>Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias.</i>
México	Federal	Presidencialista	El proceso de vinculación se desarrolla articulando la planificación de mediano plazo y el presupuesto anual por programas	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1) Sitio web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (http://www.shcp.gob.mx/RDC/Paginas/programas_plan_desarrollo.aspx) 2) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012), <i>Evaluación del Sistema de Presupuesto por Resultados 2012</i> 3) OCDE (2009) <i>Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México</i>

Acerca de los autores

Damián Bonari. Investigador principal de CIPPEC. Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Economía y Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Es consultor en finanzas y políticas públicas para distintos organismos nacionales e internacionales. Es profesor universitario de Finanzas Públicas y Gestión en el Sector Público. Fue director de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación, director Regional del Proyecto de Cooperación Técnica y Financiera Unión Europea-MERCOSUR "Apoyo al Monitoreo Macroeconómico" y coordinador nacional del Grupo de Monitoreo Macroeconómico del MERCOSUR. Es autor de diversas publicaciones sobre caracterización y evolución del gasto público, análisis e incidencia de las políticas públicas, y estadísticas macroeconómicas. Fue expositor en seminarios y reuniones profesionales, tanto nacionales como internacionales. Fue distinguido con el Premio Fulvio Salvador Pagani de la Fundación ARCOR por su trabajo "El Gasto Público Social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas". Fue becario de los gobiernos de Francia y China.

José Gasparin. Coordinador del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Economista (Universidad Nacional de Córdoba) y candidato a magíster en Economía (Universidad de San Andrés). En la función pública, se desempeñó como asesor de la vicepresidencia primera del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba y como asesor del Ministerio de Seguridad de la Nación. Fue docente de la Universidad Nacional de Córdoba, Universidad de San Andrés y Universidad de Buenos Aires.

Para citar este documento: Bonari, D. y Gasparin, J. (marzo de 2014). La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación. *Documento de Trabajo N°119*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

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

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

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 e Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.org www.cippec.org