



Séptimo Seminario Internacional sobre Gobierno y Políticas Públicas



“La experiencia del presupuesto por resultados en países de la OCDE”

Eduardo Zapico Goñi

zapicobenavides@telefonica.net

Ponencia presentada el viernes 14 de noviembre de 2008.

Situation actual del PB

Tras ambiciosos y prolongados esfuerzos muchos países han conseguido presentar información s resultados en documentos prtarios, pero aun esta pendiente su uso en la asignación de recursos

Contenido

- I La Reforma del PB - presupuesto por resultados
- II Estudio practico: avance y retos de la reforma ptaria. (OCDE)
- III Posibilidades del modelo

Parte I
La Reforma del PB:
Que hay de nuevo viejo?

Del PPBS al PB

- Mismo modelo de reforma: *integracion de los resultados del control/evaluacion en el proceso presupuestario*
- Pero: *diferente estrategia*

Nueva Aproximación a la reforma primaria.

	Tradicional	Actual
1. Objetivo	Presupuesto por programas	Descentralización y desarrollo de una cultura de Resultados en la gestión-control del gasto
2. Beneficiario directo	Departamento de Finanzas	Departamentos sectoriales
3. Alcance	Racionalidad (gran reforma)	Pragmatismo (elementos de racionalidad)
4. Estrategia de implantación	Programada /Jerárquica Formato/técnicas	Participativa/ gradual Comportamiento/estilo decisión
5. Aplicación	Generalizada/uniforme	Selectiva/variable
6. Fase del Presupuesto	Formulación del presupuesto	Gestión/Control del gasto

Parte II

Avance y retos del PB en los países de la OCDE*

*El camino al infierno es largo y
pedregoso*

(*) Public Governance Directorate "Performance information in the Budget process, Results of OECD 2005 questionnaire.

Principales Cuestiones

- Cual ha sido el esfuerzo (tiempo) y el alcance de reforma?
- Se usa la informacion por resultados al presupuestar?
- Cuales son los desafios actuales?

PB en los países de la OCDE

Reforma muy extendida, de larga duración y en continua evolución

- 2/3 de los países incluye información s/ Rdos. en la documentación presupuestaria
- La mayoría utilizan indicadores y disponen de un sistema de control/evaluación de Rdos.
- Un 50% de los países que utilizan indicadores combinan output y outcomes

Larga Duracion y Continuidad de los esfuerzos de reformas

- Un 77% de los paises inicia la reforma hace al menos entre 5 y 10 años
- Casi un 40% lleva mas de 10 años trabajando con indicadores de resultados
- En los ultimos 5 años un 75% ha realizado nuevos esfuerzos de reforma (casi un 35% en el ultimo año)

Motivo de la informacion sobre resultados en el presupuesto

1. Razones formales de presentacion (pocos paises)
2. Apoyo/consulta, no prescriptivo o sin criterios preestablecidos, para estimar creditos Ptarios (70%)
 - Asignacion directa y automatica de los recursos (limitado)

Uso de informacion de resultados por el Ministerio de Finanzas

(% de paises en los que el MF usa la informacion)

Indicadores de resultados

- Eliminar programas: 4%
- Recorte del gasto: 10%
- Determinar sueldos: 11%

Control/Evaluacion

- Eliminar programas: 11%
- Recorte del gasto: 15%
- Determinar sueldos: 5%

La informacion s/ Rdos se utiliza mas bien en los Ministerios sectoriales

- En la gestion de los programas
- Redistribucion interna de los recursos
- Expansion de los programas
- Desarrollo de sus politicas

Desafios para el uso de la informacion por resultados 1

1. Claridad de objetivos y relevancia de indicadores (de outputs a outcomes)
2. Credibilidad de informacion, datos, Rdos
3. Objetividad/solidez de los resultados: evidencia vs. anecdotas (triangulacion)
4. Causalidad (atribucion de resultados a un programa)

Desafios para el uso de la informacion por resultados 2

5. Desarrollo de capacidad institucional (sist. de inform., coordinacion interministerial, cont. analitica, estructuras ptarias,....c)
6. Diseño procesos eficaces para incorporar la informacion no financiera al asignar recursos (oportunidad temporal)
7. Consolidar cultura por rdos (sanciones e incentivos- evitar la cultura de solo culpar)
8. Apoyo politico

CONCLUSIONES DEL ESTUDIO

- La presentación de inform. no financiera en el Pto. esta muy extendida en la OCDE, tras grandes esfuerzos de reforma (que continua)
- La informacion sobre Rdos se usa como apoyo a la presupuestacion mas que para determinar los creditos
- Quedan importantes retos por resolver. “Los recursos financieros todavia juegan un role principal”

RECOMENDACIONES DESDE LA OCDE

- Valoración externa de la credibilidad de la inform./datos/rdds
- Adaptar la información para que los políticos la entiendan y usen
- Aceptar la diversidad (la misma talla no sirve para todos)
- Prestar atención al contexto de cada país
- Manejar/reducir expectativas (la reforma lleva tiempo, recursos y esfuerzos)

Parte III

Posibilidades del modelo de presupuestacion por resultados

*El borracho sigue buscando bajo la
luz de la farola*

Necesidad de cuestionar el modelo de reforma

- La OCDE analiza la implantación del PB, pero no el modelo. Recomendación de realizar más esfuerzos en la misma línea.
- Se necesita un salto cualitativo en la reforma
 - incorporar al modelo nuevos criterios de éxito coherentes con el contexto de la gestión pública

Contexto de Complejidad en la Gestion Publica

- 1. Incertidumbre**
- 2. Diversidad**
- 3. Interdependencia**
- 4. Cambio**

Presupuesto en un contexto de complejidad 1

Principales supuestos del modelo de PB y del control de eficiencia y eficacia:

- Racionalidad técnica (maximización de la utilidad marginal esperada)
- Standards pre-establecidos: 3E

Presupuesto en un contexto de complejidad 2

- De la maximización de la utilidad al desarrollo de las políticas
- Necesidad de nuevos criterios/indicadores y orientación de los sistemas de presupuestación y control que incentive a la adaptación en los cambios en el entorno

Nuevos elementos para una reforma presupuestaria

Papel tradicional de la autoridad presupuestaria	Nuevo papel de la autoridad presupuestaria
Planificación/programación y control	Presupuestación y gestión estratégica del gasto
Negociaciones bilaterales competitivas y arbitraje	Creación de confianza y negociaciones multilaterales integradoras
Control/inspección	Control/orientación y aprendizaje
Maximización/optimización de resultados (EEE)	Adaptación (DDD)

Componentes de las Negociaciones Presupuestarias

- Competición en la distribución de recursos
- Cooperación e integración de valores e intereses en los programas presupuestarios
- Reestructuración de las reglas de juego en la negociación presupuestaria
- Preparación de las posiciones de negociación en cada departamento

Incentivos a la cooperación en la presupuestación en el RU

NOMBRE DE LA INICIATIVA	CONTENIDO
Comprehensive Spending Review-CSR	Revisión Integrada del Gasto para asignar recursos adicionales importantes para invertir en la mejora de servicios públicos
Public Service Agreements PSA	Acuerdos de Gestión con compromisos de resultados a cambio de las inversiones. Seis de estos Acuerdos son interdepartamentales y recogen acciones y resultados conjuntos.
Public-Private Partnerships	Alianzas con el sector privado (p.e. Private Finance Initiative, evaluación independiente de compras públicas centralizadas, paneles mixtos de expertos etc.)
Quinquennial Reviews of Agencies-QRA	Revisiones quinquenales de cada agencia incluyendo las posibilidades de fusión o mayor colaboración con otras entidades (Agencias, quángos, etc...)
Invest to Save Budget-ISB	Presupuesto de inversiones orientadas a conseguir ahorros con proyectos de innovación en el que participen dos o más entidades públicas
Public Service Leaders Scheme PSLS	Programa para el desarrollo de la capacidad directiva interorganizacional (formación acción conjunta, estudios de casos interdepartamentales, comisiones de servicios temporales, etc...)
Public Sector Benchmarking PSBS	Método ya conocido de medición y evaluación de la calidad de los servicios, pero ahora orientado no a la competición entre los servicios sino como marco de aprendizaje colectivo
Iniciativas Departamentales	Fomento de la colaboración entre distintas entidades dependientes dentro de la jurisdicción de un solo ministerio (un ejemplo destacado es el grupo DVO: que integra todas las entidades del Ministerio de transportes y medio ambiente que regulan y ofrecen

REDISEÑO DE LOS SISTEMAS DE CONTROL Y EXIGENCIA DE RESPONSABILIDADES

	CONTROL TRADICIONAL	CONTROL PARA LA FLEXIBILIDAD
PERCEPCIÓN	NEGATIVA PREVENTIVO OBSTRUSIVO	POSITIVA ACTIVADOR
ALCANCE	INSPECCIÓN CULPABILIDAD	REORIENTACIÓN
MOMENTO DE RETROALIMENTACIÓN	INTERMITENTE	CONTINUO
OBJETIVO	MANTENIMIENTO	ADAPTACIÓN APRENDIZAJE
PAPEL DEL CENTRO	REACTIVO	PROACTIVO

Conclusiones/Recomendaciones

- El modelo de PB (3Es) tiene utilidad pero limitada.
- Es necesario incentivar el desarrollo de las Políticas Publicas en lugar de maximizar su utilidad inmediata (De la cultura de Rdos. a la cultura de daptacion - 3Ds)
- El Pto. y control del gasto basado en las 3Ds supone un salto qualitativo en la reforma Ptaria (mayor coherencia con contexto de complejidad de la gestion el gasto publico.
- La orientacion en positivo de los sistemas de presupuestacion y exigencias de responsabilidades incentiva la adaptacion de las Políticas Publicas