

Planificación y Presupuesto en ámbito gubernamental

INDICE

1.	Resumen ejecutivo	3
2.	Introducción	4
3.	La necesidad de planificar	4
4.	Planificación gubernamental y liderazgo político	4
5.	El Presupuesto como herramienta que sustenta la planificación estratégica.....	6
6.	El desafío de gestionar por resultados: presupuesto y evaluación	8
7.	Articulación entre Planificación y Presupuesto: más allá del año fiscal.....	10
7.1	El Marco Fiscal de Mediano Plazo	10
7.2	El presupuesto plurianual.....	12
8.	Experiencias en la región latinoamericana	13
8.1	Brasil.....	14
8.2	Chile.....	15
8.3	Ecuador	16
8.4	México.....	17
8.5	Uruguay.....	17
8.6	El caso argentino.....	19
9.	Fortalezas y debilidades de los países analizados	20
10.	Conclusiones	21
11.	Bibliografía consultada	22

1. Resumen ejecutivo

El presente informe plantea la necesidad de planificar en términos generales y, particularmente, en relación con el Sector Público, lo que se denomina “planificación gubernamental”. La planificación gubernamental está vinculada al liderazgo político, donde se propone llevar a cabo un proyecto de gobierno, de algún organismo o institución estatal que se materializa en un plan y que, a su vez, debe estar integrado al presupuesto que condensa los recursos públicos que se utilizarán para satisfacer las demandas ciudadanas.

Asimismo, se analiza cómo el presupuesto incide en el proceso de planificación gubernamental en términos del desafío actual que afronta el Estado en sus distintos niveles para **gestionar por resultados**. Para ello se utilizan dos herramientas fundamentales, como ser la gestión presupuestaria (presupuesto por programas y el presupuesto orientado a resultados) y los distintos mecanismos de evaluación que retroalimentan el sistema de creación de valor público.

Por último, se indagan las distintas instancias de articulación entre planificación y presupuestación, haciendo hincapié en el presupuesto plurianual y el Marco Fiscal de Mediano Plazo como herramientas que expresan dicha sinergia extendiendo la planificación gubernamental más allá del año fiscal.

Luego, se presentan algunas experiencias en los países latinoamericanos sobre esta interrelación y se explican brevemente los casos de Brasil, Chile, Ecuador, México y Uruguay, y por último el caso argentino. En este sentido, se aprecia que la República Argentina, si bien ha mostrado algunos avances en planificación sectorial, todavía carece de un plan gubernamental de mediano y largo plazo, lo que representa una debilidad respecto a los citados países de la región.

El desafío consiste en tender puentes entre la planificación y el presupuesto, dado que ambas herramientas se complementan, aportando distintas visiones para contribuir a la mejora de los resultados gubernamentales, y la consecuente repercusión positiva en el bienestar general.

En lo que refiere a los resultados alcanzados en el presente reporte, el estudio de las temáticas vinculadas con la planificación gubernamental y el presupuesto público representa un aporte para entender el funcionamiento de ambos conceptos y emprender el camino a su vinculación.

En ese sentido, el plan gubernamental debiera ser el sustento institucional y político de las acciones que se llevan a cabo por los organismos públicos bajo la organización de programas presupuestarios, es decir, unidades de producción que se financian bajo el Presupuesto Nacional. La idea central, entonces, se resume en que estos dos procesos tiendan a una fluida comunicación, con permanente retroalimentación y énfasis en la evaluación (presupuestaria y de políticas).

2. Introducción

El objetivo se centra en indagar la sinergia entre el proceso de planificación estratégica gubernamental y el sistema presupuestario correspondiente, entendiendo que ambas son instancias ineludibles en la elaboración de las políticas públicas que configuran una cadena de valor ampliada entre la sociedad en su conjunto y las instituciones estatales.

Conforme a dicho objetivo, se trabajó en los distintos aportes conceptuales que la teoría ha realizado para encarar la necesaria convivencia entre la planificación gubernamental y la gestión presupuestaria.

Asimismo, se pretende indagar en ciertas herramientas que, a priori, facilitan la vinculación entre los planes de gobierno y los presupuestos, como ser los marcos fiscales de mediano plazo (como referencias de las finanzas públicas que exceden el ejercicio fiscal) y los presupuestos plurianuales (de índole operativa, que extienden el período presupuestario a tres o cinco años).

3. La necesidad de planificar

Cuando se planifica se reconoce la necesidad de prever las posibilidades de la acción y de ser eficaces en los cursos de acción que decidimos emprender, además de intentar preparar al accionar gubernamental o a las organizaciones públicas para reaccionar veloz y eficazmente ante lo inesperado. Se trata, para Matus (1987), de una *guerra de trincheras* contra la incertidumbre; un proceso continuo y cambiante, en un terreno contingente, impreciso, ambiguo, contradictorio y resistente, que incluso se opone a la voluntad del que planifica, ya que otros hombres también hacen un cálculo sobre el futuro y tienen iguales posibilidades de conducir el proceso social por un camino distinto al propio. Estos diferentes actores y sectores sociales persiguen sus propios objetivos, tienen sus propias apreciaciones y valoraciones de cómo debe ser la sociedad, y desarrollan sus propias estrategias para el logro de sus propósitos.

Bernazza (2002) define a la planificación como la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una **mayor racionalidad y organización** en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que, previstas anticipadamente, tiene el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados.

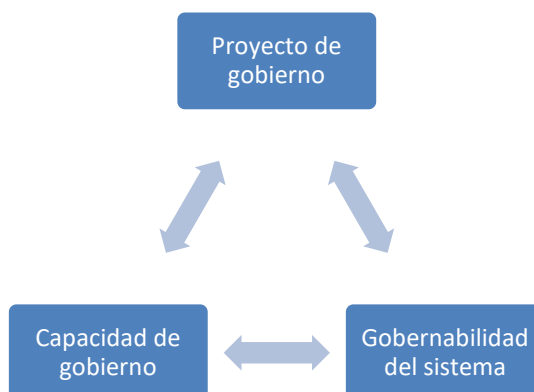
En la práctica, la planificación se materializa en planes, programas y proyectos que, a su vez, se componen de tareas y actividades.

4. Planificación gubernamental y liderazgo político

En el caso del Sector Público, la planificación estratégica o gubernamental se enmarca dentro de los planes de desarrollo que contienen las metas y prioridades de cada gobierno, organismo o institución estatal.

En palabras de Matus (1987), planifica quien gobierna (porque el gobernante hace el cálculo de última instancia) y gobierna quien planifica (porque gobernar es conducir con una direccionalidad que supera el inmediatismo de la mera coyuntura). En el arte de gobernar, el conductor que dirige un proceso hacia los objetivos que elige y fija debe demostrar capacidad de gobierno, lo que exige articular tres variables que se entrelazan y condicionan mutuamente: el proyecto de gobierno, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad del sistema que constituyen el “triángulo de gobierno” o “triángulo de Matus”.

Triángulo de gobierno o triángulo de Matus



No existe posibilidad de una planificación eficaz sin articulación con la conducción política. Por eso es necesario que el líder político o la autoridad política competente tengan la voluntad política de llevar a la práctica lo que se ha planificado, eligiendo los canales que mejor expresan esta voluntad: un plan, un presupuesto por programas, una propuesta electoral o un discurso de apertura de sesiones legislativas (Bernazza: 2008). En este sentido, toda planificación es la instrumentación de un proyecto político o de gobierno (uno de los elementos del triángulo de Matus) que involucra al contenido de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos.

Por otra parte, es deseable que el producto de un proceso de planificación se plasme en un plan nacional de mediano plazo, con sus respectivos objetivos, programas, metas e indicadores, y que dicho plan se integre al presupuesto y sea puesto a disposición del público. Estas orientaciones pueden tomar la forma de planes nacionales de desarrollo, planes de gobierno, programas plurianuales, directrices de desarrollo, mensajes a la nación, entre otras. Cualquiera sea su forma y nombre, lo esencial es **informar de las prioridades y compromisos** de gobierno a las organizaciones públicas, la ciudadanía y los políticos. A partir de las directrices, es posible construir la cascada de visión, misión y objetivos o lineamientos estratégicos de ministerios y organismos dependientes y, en el marco de estas definiciones, identificar los productos estratégicos y sus programas, subprogramas y acciones concretas (Marcel: 2014).

Si bien la planificación estratégica, como concepto genérico, no es una técnica para formular los presupuestos de las organizaciones públicas, provee un marco ordenador para analizar y definir programas y acciones concretas con mirada estratégica, es decir, considerando los fines y objetivos de la organización. En este sentido, el acople con el Presupuesto Nacional resulta vital, dado que las políticas que se gestionan deben contar con recursos para su exitosa implementación. Sin recursos

públicos asignados, no es posible llevar a cabo políticas gubernamentales para satisfacer las demandas ciudadanas. Los organismos encargados de materializar las políticas públicas y de ejecutar los gastos del Presupuesto Nacional resultan las unidades ejecutoras de los programas presupuestarios, verdaderos centros de gestión que ponen a disposición de la sociedad los bienes y servicios públicos que servirán para el logro de los resultados previstos.

5. El Presupuesto como herramienta que sustenta la planificación estratégica

El presupuesto público es un instrumento de gestión que delinea la absorción, distribución y asignación de los fondos públicos, en el cual 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 (Bonari y Gasparin: 2014).

Durante las últimas décadas, el Estado ha pasado a desempeñar un papel clave como productor de valor público, y en tanto tal, ha priorizado la creación de condiciones para el desarrollo y bienestar social y la producción de servicios e infraestructura. Este cambio en la función del Estado, exigido cada vez con más contundencia por ciudadanos que ocupan el rol de usuarios de servicios, ha transformado varios frentes de la administración pública (BID-CLAD: 2007). De la exigencia de rigor en los procedimientos por parte del ciudadano, se está migrando hacia la exigencia de resultados, inherente a un Estado que se presenta como proveedor de servicios y capacidades de desarrollo y de bienestar frente a un ciudadano-usuario más exigente en relación a la prestación de bienes públicos.

En esa línea de pensamiento, la planificación estratégica es una herramienta fundamental para el diseño y la ejecución de políticas públicas que tiendan al desarrollo y el bienestar social, con un Estado orientado a brindar productos de calidad y resultados a la ciudadanía.

En consecuencia, es importante tratar de integrar la Planificación y el Presupuesto Gubernamentales, dos universos disímiles, cada uno de los cuales ostenta ciertas diferencias que deben ser compatibilizadas:

Planificación Gubernamental	Presupuesto Público
<ul style="list-style-type: none"> - Proyecta un escenario de mejora competitiva para una determinada situación - Refleja una situación deseada, un logro ambicionado. - Prevalece una mirada que excede al corto plazo - Es una herramienta ordenadora para guiar las acciones gubernamentales 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecta un escenario de orden operativo, donde se programan las acciones a realizar - Refleja una situación posible, en el marco de los recursos disponibles. - Prevalece la mirada de corto plazo - Propone un “orden financiero”, acotado al uso programado de partidas y

<p>futuras.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los lineamientos del plan se sostienen en hipótesis donde existen un alto componente de incertidumbre para su realización - Los programas o planes públicos están contenidos en el plan, conformando verdaderos bloques de acción que se plasman en objetivos estratégicos. - La evaluación de políticas y su seguimiento permiten retroalimentar la planificación 	<p>asignaciones presupuestarias.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las variables del presupuesto se realizan en un plano de “incertidumbre más acotada” - Los programas presupuestarios son el eje del ejercicio de presupuesto, centrándose en la cadena de producción pública. - La evaluación presupuestaria se erige como una herramienta de gestión.
--	---

Fuente: elaboración propia

Puede suceder que estos dos procesos como ser la planificación gubernamental y la gestión presupuestaria pública se ubiquen, y queden atrapados, en posiciones de rigidez tanto conceptuales como de implementación. Esto es frecuente cuanto la aplicación pura de las teorías de planificación o presupuestación rige el accionar de los actores gubernamentales, sin el necesario intercambio entre estos procesos complementarios.

Las enunciadas diferencias, en caso de que ambos elementos se ubiquen en posiciones de rigidez y nulo intercambio, configuran un “conjunto vacío” entre las partes, que tiende a destruir valor público. Este proceso de destrucción de valor público tiene lugar cuando la planificación y el presupuesto siguen caminos paralelos, sin superposición, lo que implica esfuerzos gubernamentales mayúsculos entre dos acciones relevantes que no se cruzan ni generan sinergia para resultados.

La compatibilización de las diferencias enunciadas en el cuadro anterior, representa un complejo proceso que persigue como objetivo “encontrar un dialogo” entre el Presupuesto y la Planificación gubernamental. Dicho objetivo está basado en la necesidad de que ambos instrumentos de gobierno puedan alcanzar la eficiencia y optimización:

- El plan como vehículo a la solución y/o mejora de una situación o problemática social
- El presupuesto como una herramienta de gestión, que brinde soporte financiero (y de información) a las acciones gubernamentales

Esta naturaleza distinta de ambos instrumentos (la planificación enfocada a la estrategia y el presupuesto a la operación) no impide que la retroalimentación e interacción entre Plan y Presupuesto sea factible, brindando una clara oportunidad de orden y manejo de la incertidumbre a la administración gubernamental.

En lo que respecta al corto plazo, la planificación operativa representa el punto de contacto entre la Planificación Gubernamental y el Presupuesto Anual. Es decir, los procesos productivos (insumo-

producto) que se llevan a cabo desde el ámbito estatal combinando asignaciones financieras, recursos de capital y humanos para el logro de la producción pública, deben estar identificados en el Plan Operativo y tener su correlato en las partidas presupuestarias anuales.

Esos procesos, sumados a la interacción entre el plan y el presupuesto, redundan en una eficiente y ordenada acción de los programas presupuestarios, en virtud de que los mismos contarán con recursos para llevar a cabo sus objetivos de corto plazo. Reforzando esta idea, entonces, el presupuesto debe identificar los recursos para llevar a cabo la producción pública de los programas, que se encuadran en las políticas y ejes que la planificación gubernamental refleja en el PLAN.

6. El desafío de gestionar por resultados: presupuesto y evaluación

La **Gestión por Resultados** es uno de los lemas que mejor recoge el nuevo desafío, entendida ésta como un marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (BID y CLAD: 2007).

La gestión por resultados, como herramienta de administración y gestión de las políticas públicas que se llevan a cabo por los actores gubernamentales, también debe contemplar dos aspectos fundamentales para su efectiva aplicación: el **acople con el presupuesto** y el **diseño de mecanismos de evaluación** de los efectos (de corto, mediano y largo alcance) de las políticas sobre la ciudadanía.

En lo que respecta al acople con el presupuesto, las políticas públicas que se expresan en los planes gubernamentales se traducen en **programas presupuestarios**, verdaderas unidades de gestión que, a partir de los recursos financieros asignados, generan prestaciones de bienes y servicios (también medidas) para la atención de las aludidas demandas ciudadanas. Como explica Makón (2008), el **Presupuesto por Programas** muestra lo que el Estado hace con los recursos asignados, incorporando el concepto de relaciones insumo-producto, para vincular los objetivos, metas y políticas establecidas en los planes de desarrollo con las políticas, objetivos y metas presupuestarias.

Es decir, el proyecto de gobierno se materializará en programas concretos; con la necesaria prestación financiera que aportará el presupuesto, herramienta canalizadora de los planes gubernamentales.

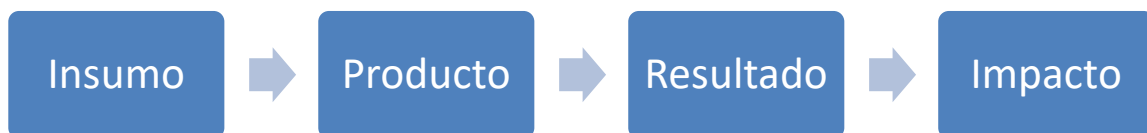
Durante los últimos años se concentraron esfuerzos en la asignación de los fondos públicos sobre la base de resultados originando el modelo de **Presupuesto por Programas orientado a Resultados** que permite al Estado gerenciar su funcionamiento, fortalecer su capacidad efectiva para generar valor público, consolidar el rol del ciudadano como usuario y cliente de los servicios públicos, así como también favorecer el fortalecimiento de los procesos de rendición de cuentas y facilitar la determinación de responsabilidades en el manejo de los recursos asignados (Shack Yalta: 2010).

Adicionalmente, el diseño de mecanismos de evaluación permitirá medir los resultados e impacto de las políticas y/o programas que se llevan a cabo por los actores gubernamentales. El proceso

evaluatorio resulta muy importante para el seguimiento y la eventual reasignación de prioridades y recursos públicos, a medida que se evalúan (miden de forma sistemática) los efectos del accionar gubernamental sobre una situación que se intenta revertir o mejorar.

En lo que respecta a la orientación a resultados del accionar gubernamental, donde la gestión por resultados se erige como el modelo a encarar para llevar adelante los desafíos de atención de las crecientes y complejas demandas ciudadanas, es importante mencionar el concepto de **cadena de valor público**. Es decir, la obtención de resultados por parte de los actores gubernamentales debe estar ligada indisolublemente a la creación de valor público.

De forma sintética, las etapas básicas de la cadena de valor en el ámbito del Sector Público pueden resumirse como:



Fuente: elaboración propia.

La cadena de valor se define como un modelo descriptivo que presenta un interesante potencial al momento de oficiarse de carta de navegación de las políticas públicas. Dicha herramienta expresa las estrategias de intervención pública, permite sistematizar las medidas de política y la prestación de bienes y servicios que éstas implican y brinda una mirada sistémica del accionar gubernamental sobre los problemas públicos, entre otros conceptos (Sotelo Maciel, 2012).

Por su parte, existe consenso en destacar la simpleza del modelo de cadena de valor, a partir de que su utilización ayuda a entender, interpretar y descubrir las políticas gubernamentales y el accionar del sector público. El núcleo del modelo de cadena de valor está dado por la Cadena de Producción Pública, donde se produce el siguiente esquema concatenado de acontecimientos:

- Las instituciones que requieren insumos materiales (capital físico y humano) y necesitan recursos financieros para llevar adelante sus procesos productivos de valor público
- Las instituciones públicas generan productos para ser entregados a la población, a la Sociedad. Se trata de bienes y servicios que son puestos a disposición de la ciudadanía
- Los objetivos de política se materializan en resultados e impactos a alcanzar, a los fines de atender demandas de la ciudadanía o problemáticas sociales relevantes.

Los “dos primeros eslabones” de la citada cadena de valor encuadran en el plano operativo del Sector Público. Es decir, se trata de acciones que se encuentran en el ámbito de incumbencia gubernamental, combinando insumos para la obtención de producción. En lo que respecta a los

resultados e impactos esperados, éstos se estiman en función de hipótesis sobre el efecto de los productos que conforman la producción pública.

En ese plano operativo, la planificación operativa y el presupuesto anual conforman dos elementos que deberían complementarse, contribuyendo al logro de las políticas públicas y de los objetivos de las dependencias gubernamentales. No obstante, esta interrelación puede enfrentar inconvenientes.

Como sostiene Sotelo Maciel, la “Planificación Operativa y el Presupuesto enfrentan desafíos propios del campo de la implementación, con apremios diferentes y reglas de juego distintas. Incluso, aun cuando en muchos casos un buen número de actores intervinientes pudieran ser los mismos que en las primeras etapas del ciclo, el juego que se juega es otro y sus resultados hasta pueden contradecir los consensos previos”.

7. Articulación entre Planificación y Presupuesto: más allá del año fiscal

Dado que la planificación gubernamental se erige como el punto de partida para definir los objetivos prioritarios, explicitar los resultados a alcanzar y perseguir la efectividad los recursos públicos, es necesario encontrar los puntos de contacto entre las herramientas de planificación estratégica y el presupuesto que contempla los recursos que concretarán los objetivos estratégicos de manera sostenible.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Presupuesto Plurianual son dos herramientas que expresan dicha sinergia extendiendo la planificación gubernamental más allá del año fiscal, es decir, abarcando el mediano plazo.

7.1 El Marco Fiscal de Mediano Plazo

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) es una herramienta institucional orientada a extender el horizonte de elaboración de la política fiscal más allá del calendario presupuestario anual. Da cuenta de la proyección en un período plurianual de las variables económicas y fiscales, conformándose también de reglas o metas cuantificadas, que intentan brindar previsibilidad al accionar de la política fiscal. Se trata de un continuo trabajo de evaluación, ajuste y priorización, en el marco de un ejercicio comprensivo de traducción de la visión de país y objetivos compartidos que contempla la política gubernamental (por ejemplo, a través del plan de desarrollo nacional) a metas financieras y no financieras que revelan una estrategia de acción intertemporal que, al trascender el año fiscal corriente, permite apreciar el impacto fiscal de las decisiones del presente sobre el futuro próximo e interiorizar los costos explícitos y de oportunidad de tal o cual curso de acción para alcanzar dichos objetivos trazados (Shack: 2008). Esto hace que el MFMP tenga que prestar coherencia con la planificación gubernamental de mediano plazo, en términos de lograr que los objetivos de política tengan sustento fiscal y financiero, es decir, sustentabilidad.

En tal sentido, la piedra basal de los MFMP es la elaboración de proyecciones acerca del escenario macroeconómico. Por medio de la formulación de metas e instrumentos, estos buscan aumentar la transparencia de la política fiscal e incrementar la previsibilidad de los flujos financieros de forma tal

que las autoridades fiscales cuenten con una mejor herramienta de planificación del financiamiento de las políticas públicas (Filc y Scartascini: 2007).

Los MFMP pueden ser marcos fiscales o marcos de presupuesto o de gasto. En el primer caso están orientados a enmarcar las decisiones de asignación de recursos de acuerdo a un marco macro fiscal global (dado un contexto fiscal, se proyecta el total de gastos comprometidos y el total de ingresos fiscales), mientras que en el segundo caso se trata de estimar una asignación más detalladamente del gasto total entre distintas alternativas de gasto, ya sea por funciones o sectores. En un nivel más general, un marco de mediano plazo del presupuesto debe estar en línea con las orientaciones de política macroeconómica y fiscal, teniendo en cuenta las políticas de ingresos de los países y las prioridades estratégicas de gasto público (Vega, 2012).

Este instrumento de planificación presupuestaria puede ser impulsada con distintos niveles de profundidad. De acuerdo al tipo de proyecciones que se incluyen, establece que tipo de Marco se utiliza (Filc y Scartascini: 2007 y Vega: 2012):

- **Marco Macroeconómico (MM):** es el conjunto de proyecciones consistentes entre sí relativas al crecimiento económico y sus componentes (consumo, inversión, etc.), la inflación, la evolución del empleo, entre otras variables macroeconómicas.
- **Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP):** Es el marco con menor número de proyecciones, usualmente se limita a establecer objetivos de política fiscal y presentar un conjunto de proyecciones y metas integrales que cubren los aspectos macroeconómicos y fiscales. Generalmente, la variable central de análisis es la evolución de la deuda pública respecto al PIB. A su vez, suelen aparecer otras variables relacionadas con su construcción, como ser la evolución de gasto e ingresos públicos, inflación, deuda y PIB.
- **Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP o MGMP básico):** incluye las proyecciones anteriores y agrega estimaciones de gasto de mediano plazo para diversas unidades administrativas. El objetivo es otorgar previsibilidad a las distintas unidades que sea consistente con la disciplina fiscal. Las proyecciones que caracterizan a este enfoque son las de clasificación de gastos por finalidad-función, sector o ministerio.
- **Marco de Gasto de Mediano Plazo (o MGMP ampliado)** agrega al marco anterior elementos de presupuesto por programa y resultados para incrementar la eficiencia del gasto público. Pueden adoptar distintos grados de detalle en sus proyecciones de gasto, hasta llegar a aquellos que replican todas las clasificaciones del presupuesto anual.

Respecto de qué tipología de MFMP es la más adecuada para cada país, hasta ahora no parece haber evidencia concluyente sobre una u otra, ni tampoco si necesariamente es recomendable llegar al nivel más desagregado del marco, es decir, por programas o ampliado. El tipo de MFMP elegido por cada país dependerá de las propias características de cada sistema y de los objetivos que se persigan a través de la elaboración del presupuesto. Si está más orientado a lo macro-fiscal (alcanzar una meta de gasto o de deuda) se optará por MFMP más bien fiscales o de presupuestos plurianuales, si en cambio apunta a influir en mayor medida en la asignación de recursos a nivel de sectores (micro), se utilizarán marcos de gestión más detallados (Bolívar: 2012).

7.2 El presupuesto plurianual

El presupuesto plurianual se visualiza como un puente entre la herramienta de planificación y la herramienta presupuestaria, es decir, al tratarse de un horizonte presupuestario de al menos tres años (como se verifica en la práctica profesional), permite cobijar con mayor holgura los lineamientos estratégicos que surgen del plan y demandan períodos de tiempo superiores al ejercicio fiscal. La terminología “puente entre plan y presupuesto” quedó plasmada en la Disposición N° 664/2007 de la Subsecretaría de Presupuesto de la República Argentina.¹ En ese marco, el presupuesto plurianual es una **herramienta de valor que, además de configurar un escenario de mediano plazo que facilita la interrelación entre el plan y el presupuesto**, permite profundizar el enfoque a resultados del presupuesto.

Cabe recordar que el **presupuesto anual** es el instrumento de administración cotidiana sobre el cual se plasman los ingresos y erogaciones a realizar durante el año fiscal y cuenta con diversas formas de clasificación contable que permiten organizar e imputar los recursos de diferente manera. Sin embargo, esta herramienta no es suficiente para determinadas situaciones como por ejemplo: cambios estructurales, reformas sectoriales, planes de inversión pública, programas plurianuales y de mediano plazo financiado por organismos internacionales de crédito para asegurar la armonía entre las metas globales (económicas y fiscales) y las metas sectoriales.

Para satisfacer estas otras necesidades de políticas, se utiliza el **Presupuesto Plurianual**, una herramienta de conducción estratégica del Estado que implica la aplicación sistemática de métodos de pronósticos relacionados con el proceso de presupuestación, más allá del año fiscal, cuyos plazos suelen abarcar entre tres y cinco años. Algunos de los beneficios que surgen de la utilización del Presupuesto Plurianual son los siguientes (Martirene: 2007):

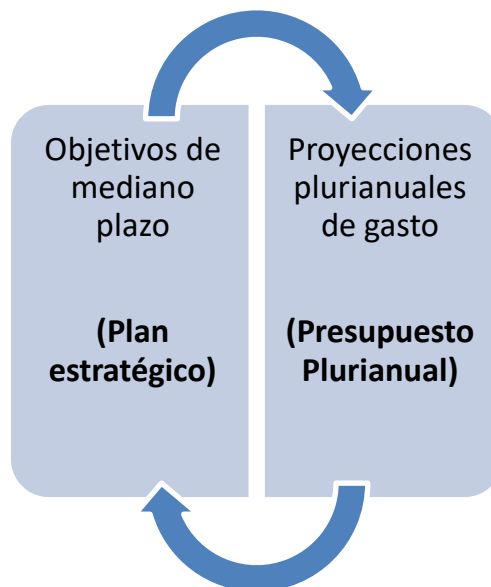
- Estimular a las autoridades políticas a conocer, evaluar y (de ser necesario) corregir el comportamiento fiscal, más allá de la coyuntura.
- Puede ser utilizado como un freno a la toma de decisiones sobre gastos sin financiamiento o medidas que alteran negativamente el resultado fiscal.
- Atenuar la rigidez de la estructura de gastos, permitiendo la reorientación de los ahorros producidos por la finalización de programas y proyectos.
- Reducir la incertidumbre del sector privado sobre el comportamiento futuro de las cuentas públicas.
- Facilitar el seguimiento y cumplimiento de los programas y proyectos de maduración plurianual.
- Reducir la incertidumbre de las instituciones respecto a las asignaciones de mediano plazo.
- Se adecua mejor que el presupuesto anual al presupuesto orientado a resultados.
- Incentivar la práctica del planeamiento estratégico de las instituciones.

¹ La norma puede considerarse el punto de partida, en la administración financiera gubernamental argentina, hacia un presupuesto orientado a resultados. Entre el contenido de dicha norma se destacan los sustentos teóricos y técnicos del presupuesto preliminar, el presupuesto plurianual y el enfoque presupuestario a resultados, entre otros.

Por otra parte, el presupuesto plurianual es también sindicado como el “puente” entre la planificación y el presupuesto, dado su alcance multianual y su pretendida intensión de que contenga los gastos que permitan materializar los objetivos estratégicos de las jurisdicciones y programas presupuestarios.

De esta forma, el “puente” que se constituye con la utilización del presupuesto plurianual (y también con el presupuesto preliminar) lo representa la vinculación entre las proyecciones de gasto de mediano plazo y los objetivos que se cumplirán a partir del uso de dichos gastos (Disposición N 664/2007 de la Subsecretaría de Presupuesto de la Nación).

El puente entre plan y presupuesto plurianual



8. Experiencias en la región latinoamericana

Varios países han incorporado el Presupuesto Plurianual a su sistema presupuestario. En general, pueden identificarse diferentes razones que motivaron su creación, pero el factor común que se encuentra es la percepción de que el **período anual resulta insuficiente** para una adecuada administración de los asuntos vinculados con las finanzas del Estado, sobre todo en un contexto mundial altamente interdependiente que demanda respuestas complejas de cada país.

En relación a la implementación de MFMP en los países en desarrollo, cabe señalar que una de las motivaciones centrales ha sido encontrar un instrumento que permita mejorar la relación entre planificación y presupuestación pero que no presentase las carencias propias de los planes de desarrollo de mediano plazo (Schack: 2008). En la región latinoamericana, por su parte, el panorama no sólo es heterogéneo respecto al grado de profundidad que tienen los MFMP, sino que también presenta diferencias en la concepción del enfoque plurianual adoptado.

En primer lugar, Filc y Scartascini (2007) explican que distintos (Chile, Perú, Ecuador, México y Venezuela) que han implementado el MFMP en su forma más básica, es decir, presentan información plurianual acerca de variables macroeconómicas.

En segundo lugar están aquellos países (Guatemala y Colombia) que impulsaron Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo. Esta versión limitada del MGMP presenta también proyecciones de gasto por función o carácter económico.

Por último, se encuentran algunos de los países (Brasil y Uruguay) que han optado por el esquema más amplio de MGMP en el cual también se incluyen las proyecciones de gasto por programa. En el caso de Argentina, estas proyecciones por programa se han materializado en los presupuestos plurianuales que se presentan al Congreso Nacional por parte del Poder Ejecutivo.

8.1 Brasil

Brasil cuenta con un (i) presupuesto anual, (ii) un Plan Plurianual (PPA) que detalla los lineamientos estratégicos del Poder Ejecutivo y (iii) con Directrices Presupuestarias, un elemento central en la vinculación entre presupuesto y planificación que efectivamente se observa en dicho país.

El **PPA** es el instrumento de planificación destinado a organizar y viabilizar la acción pública con el fin de cumplir con los fundamentos y objetivos de la República. Es elaborado por el **Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión** y sancionado por el Congreso cada cuatro años (comprende desde el segundo año de período presidencial hasta el primero del siguiente), de forma que se garantice la continuidad de las acciones del Estado durante los cambios de gobierno.

La **Ley de Directrices Presupuestarias (LDP)** es un elemento central en la vinculación entre presupuesto y planificación, incluye las metas y prioridades de la Administración Pública Federal, incorpora los gastos de capital para el ejercicio siguiente, orienta la elaboración de la ley presupuestaria anual, dispone las modificaciones en la legislación tributaria y establece las políticas de actuación de las agencias financieras oficiales de fomento. Sin embargo, no se aprecia todavía un fuerte desarrollo del presupuesto orientado a resultados en la gestión financiera pública.

Cabe destacar que Brasil cuenta con la completa unificación del clasificador presupuestario a nivel nacional, lo que 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 a la vez que contribuye a la posibilidad de integrar en forma completa el plan y el presupuesto (Bonari y Gasparin: 2014).

El MGMP de Brasil es probablemente el más desarrollado y en el cual la planificación juega un papel preponderante. El presupuesto del Gobierno Federal, que tiene vigencia anual, está vinculado formalmente con el sistema de planificación que se concreta en un plan de cuatro años, conocido como Plano Brasil, el cual se aprueba por Ley al inicio de cada período presidencial. El instrumento que cumple el papel de puente entre el Plan y el Presupuesto anual son las Directrices Presupuestarias mencionadas anteriormente.

El Plan Plurianual se viene elaborando sucesivamente desde 1991 (1991-1995, 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011 y 2012-2015). El más reciente, el PPA 2016-2019², procura dar continuidad a un proyecto de desarrollo inclusivo presente en los últimos tres planes.

8.2 Chile

Chile representa un caso de baja institucionalización de la planificación de mediano y largo plazo, pero con un alto desarrollo en temas presupuestarios y avances al enfoque en materia de resultados. En tal sentido, la planificación gubernamental se realiza a partir del Programa de Gobierno propuesto por el presidente para su mandato.

El país trasandino ostenta una vasta trayectoria en materia de planificación gubernamental. Por ejemplo, el **Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia** (Segpres), creado en 1990, tiene el rol de lograr mayor coordinación y coherencia de la acción del gobierno en función de sus objetivos programáticos y estratégicos. En 1991 se creó el **Sistema de Metas Ministeriales** a los fines del seguimiento de los principales compromisos programáticos del gobierno.

En tal sentido, la visión estratégica gubernamental está dada por el **Programa de Gobierno** y por los compromisos que asume el presidente ante la nación durante su mandato, muy especialmente en su cuenta pública anual ante el Congreso Nacional. Estos han definido los objetivos estratégicos que se busca concretar y que son objeto del proceso de planificación. El Programa de Gobierno y las **Cuentas Presidenciales** han asumido este rol porque no existe una institución pública responsable de elaborar una visión estratégica. Tampoco existe un proceso que comprometa a actores distintos al gobierno de turno o de sus mismos electores con la visión expresada en el programa. Dicha visión y su consecuente plan de acción, por tanto, no es objeto de un proceso formal de retroalimentación.

El **Programa de Gobierno 2014-2018**³ fue presentado como plataforma electoral de la entonces candidata presidencial de La Nueva Mayoría, Michelle Bachelet, para implementar en caso de llegar al gobierno.

En relación al **sistema presupuestario**, éste tiene una fuerte institucionalidad arraigada, no solamente en las leyes sino también en la cultura política. El Presidente de la República es el encargado del manejo presupuestario del país, mientras que el Congreso asume un rol de colaborador, que debe aprobar lo propuesto por el Presidente. Los organismos involucrados en el sistema de presupuestación dependientes del Ejecutivo son el **Ministerio de Hacienda** y la **Dirección de Presupuestos (DIPRES)** (Granados et al: 2013).

Granados et al (2013) plantea que en Chile el proceso presupuestario se basa en la producción de bienes y servicios, y también en el seguimiento de objetivos y resultados. Así, principalmente se presupuesta para cumplir con ciertas metas, y se observa una dificultad para asociar la planificación estratégica con el presupuesto. A ello se suma que el presupuesto tiene un alto componente de inercia.

² Disponible en <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/plano-plurianual-2016-2019>.

³ Disponible en <http://www.gob.cl/programa-de-gobierno/>>

El horizonte temporal del presupuesto es anual, lo que sumado al período presidencial de cuatro años, genera incentivos débiles para la planificación a mediano y largo plazo. Por una parte, las autoridades políticas sectoriales tienden a promover prioritariamente aquellos programas que muestren resultados en el corto plazo y, por otra, la Ley de Presupuestos como tal no les impone la obligación de planificar más allá de un año (Granados et al: 2013).

A partir de la reforma de la Ley de Administración Financiera se le otorgó al Ministerio de Finanzas el mandato de desarrollar un Marco Fiscal de Mediano Plazo. Actualmente, en el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público Finanzas se presenta una proyección financiera del sector público para un período de cuatro años, que es pública desde el año 2000. En ella se incluyen supuestos macroeconómicos, ingresos clasificados en presupuestarios y extra-presupuestarios, y por último, los gastos también clasificados en presupuestarios y extra-presupuestarios. Finalmente se presenta la proyección del balance del gobierno central consolidado que incorpora la previsión del cumplimiento de la meta de alcanzar un superávit fiscal estructural de un 0,5% del PIB.

La cobertura de este marco abarca al Gobierno central consolidado. Su objetivo está más relacionado con anticipar holguras o restricciones con legislación y compromisos vigentes, para adoptar medidas preventivas que permitan mantener los niveles de gasto compatibles con las reglas de política fiscal.

8.3 Ecuador

Ecuador establece en su Constitución Nacional que planificar el desarrollo nacional es un deber primordial del Estado, así como la obligatoriedad de confeccionar un Plan Nacional de Desarrollo para el sector público. Por su parte, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas es el encargado de vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, regulando todo lo referente a la planificación gubernamental y al Presupuesto General del Estado.

En Ecuador rige el denominado **Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017**⁴. Se trata de un plan de desarrollo con énfasis en la participación de distintos actores sociales, es decir, es un plan participativo. Los plazos del mismo coinciden con el mandato presidencial y establece una postura política muy definida, que determina tanto valores sociales como individuales a seguir.

En relación al proceso presupuestario, la Constitución de la República establece que el **Presupuesto General del Estado (PGE)** es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados. Lo que conlleva la necesidad de establecer los instrumentos e instancias de coordinación que permitan garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, el manejo eficiente del ahorro público y la preservación del patrimonio nacional y el bien público como fin último de la administración presupuestaria.

⁴ Disponible en <<http://www.buenvivir.gob.ec/>>

El caso de Ecuador las instituciones presentan un Plan Plurianual Institucional (PPI) en el que debe aparecer el presupuesto plurianual para distintas actividades. Sin embargo, no forman parte de un sistema abarcativo y consolidado de presupuestación de mediano plazo. Dichos planes plurianuales institucionales se deben enmarcar en el Plan Plurianual del Gobierno Nacional que presenta características estáticas, es decir, que no se recalcula con el mismo horizonte temporal cada año ya que son coincidentes con el inicio del mandato presidencial, establece los objetivos estratégicos y las metas estratégicas de mediano plazo. Este documento que es presentado ante el Congreso no hace explícita una dimensión financiera que establezca las necesidades de gasto a mediano plazo aun cuando tienen el propósito de orientar las decisiones de gasto e inversión pública. Cabe destacar que el monitoreo el plan plurianual del gobierno y del Presupuesto son realizados por entidades distintas.

8.4 México

En el caso de México, también su Carta Magna establece que el Estado organiza un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y que deberá confeccionarse un **plan nacional de desarrollo** al que rige la programación y presupuestación. Cuenta asimismo, con un **Sistema Nacional de Planeación Democrática** que sirve para guiar las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y coordinar sus esfuerzos para lograr la consecución de las Metas Nacionales establecidas, actualmente, en el **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**⁵ cuya duración coincide con la del mandato presidencial.

El marco plurianual se presenta en la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto como la evolución económica y de las finanzas públicas en el mediano plazo y tiene una periodización de seis años. Se incluyen proyecciones de variables macroeconómicas, ingresos presupuestarios clasificados en petroleros y no petroleros, gasto clasificado en sueldos y salarios, pensiones, subsidios y transferencias, y gasto de capital, y por último, las proyecciones del balance económico y de la deuda neta. A diferencia de otros casos el gasto no se presenta en valores corrientes sino como proporción del PIB.

Las previsiones de crecimiento de la economía y del PIB, así como los requerimientos financieros del sector público son desarrolladas en los Criterios Generales de Política Económica (también como porcentaje del PIB). Sólo algunos rubros de gasto y los gastos de inversión incorporaron previsiones multianuales ya que así lo estableció la ley después de la aprobación de la Reforma Hacendaria.

8.5 Uruguay

Uruguay cuenta con una **Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)** en la que confluyen dos ejes que representan miradas complementarias: la planificación quinquenal con el ejercicio anual de revisión, presupuestación y reasignación de recursos, configurándose una interrelación virtuosa entre Planificación y Presupuesto.

⁵ Disponible en <<http://pnd.gob.mx/>>

La Constitución uruguaya establece que la **OPP** depende directamente de la Presidencia de la República y que será dirigida por una Comisión integrada con representantes de los Ministros vinculados al desarrollo y por un Director designado por el Presidente de la República que la presidirá. La **Dirección de Estrategia de Desarrollo y Políticas de Inversión**, por su parte, colabora en el cumplimiento de los objetivos de OPP en materia de diseño de estrategias y planes de desarrollo y políticas de inversión pública.

La Ley Nº 16.736 de Presupuesto Nacional, vigente desde el 1 de enero de 1996, establece que la **Contaduría General de la Nación (CGN)** es el órgano responsable del sistema presupuestario nacional en sus aspectos técnicos y operativos. Por su parte, la **Oficina de Planeamiento y Presupuesto** también interviene en el proceso de presupuestación.

La Constitución de la República Oriental del Uruguay establece además que el **presupuesto es quinquenal**, coincidiendo su vigencia con los cinco años que dura cada mandato presidencial o período de gobierno. Por otra parte, y en línea con las concepciones presupuestarias tradicionales, existe una instancia anual de revisión de las previsiones presupuestales, cuando el Poder Ejecutivo presenta la Rendición de Cuentas al Parlamento. Es decir, se aprecia una suerte de vinculación entre el proceso de rendición de cuentas y la revisión presupuestaria anual, configurándose la virtuosa retroalimentación que los sistemas presupuestarios y fiscales deben contener.

En esa línea, en el caso de la política fiscal y presupuestaria de Uruguay confluyen dos ejes que representan miradas complementarias: la **planificación quinquenal** con el **ejercicio anual de revisión, presupuestación y reasignación de recursos**. Ambos componentes configuran una interrelación que podría definirse como un entrecruzamiento entre la **Planificación Estratégica gubernamental** y el **Presupuesto Nacional gubernamental** que se verifica en dicho país de forma muy explícita, favoreciendo la implementación (y el financiamiento) de las líneas de política pública de mediano plazo, con los correspondientes recursos asignados. Este esquema, a su vez, configura una poderosa herramienta para alcanzar resultados sostenibles en las políticas públicas, de acuerdo a las modernas teorías de administración pública.

En la práctica, la iniciativa presupuestaria compete a la CGN, dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); mientras que la planificación gubernamental y fiscal, como se mencionó anteriormente, corresponde a la OPP de la Presidencia de la República, que reviste carácter de asesora y es la encargada de elaborar el presupuesto de inversiones. Es decir, en el ámbito de la presidencia se llevan a cabo las acciones de monitoreo, procesos políticos vinculados con la política fiscal y programación de la inversión pública.

En los últimos años, se ha intentado basar la formulación del presupuesto en metas y objetivos estratégicos de gobierno, con la intención de avanzar hacia el Presupuesto por Resultados, conforme al modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) y a partir de la implantación de nuevos sistemas de información, asociados a las nuevas tecnologías de la comunicación. Adicionalmente, el nuevo enfoque del **Presupuesto por Resultados** incluye a los denominados Centros de Actividad de las unidades ejecutoras, en una suerte de sistema de costeo ABC (*activity based costs*) que se refiere a la asignación de los recursos públicos a través de las actividades para su aplicación al logro de metas u objetivos de gobierno.

En síntesis, Uruguay es un caso que cuenta con diversos elementos para considerar avanzado el proceso de asignación y seguimiento del presupuesto gubernamental, al menos desde el punto de vista teórico y conceptual. Desde el acople entre Presupuesto y Planificación hasta la revisión anual y la participación de distintos actores de política, se trata de una experiencia que es importante conocer en el camino hacia la mejora de la gestión presupuestaria.

8.6 El caso argentino

En la Argentina el plan nacional de desarrollo base de las políticas, programas y planes gubernamentales, no tiene carácter explícito en la forma de un documento de acceso público. Es decir, no se ha desarrollado una herramienta que contenga los objetivos estratégicos del país (o de la gestión del gobierno), ni tampoco las políticas prioritarias, indicadores de seguimiento o distintos niveles de metas, de forma de representar un plan integral con alcance plurianual. No obstante, se destacan distintas iniciativas que representan ejercicios de **planificación estratégica**; ya sea a nivel gubernamental o a nivel sectorial. Entre ellas:

- Los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**, a partir de la Declaración del Milenio en las Naciones Unidas en el año 2000.
- Los **mensajes presidenciales ante la Asamblea Legislativa** en ocasión de la apertura de sesiones ordinarias del Congreso Nacional. Si bien no se trata de documentos formales, dichas exposiciones delimitan algunas de las principales líneas de gestión propuestas para el año en curso, así como también la información vinculada con indicadores cuantitativos que representan los avances en la gestión del gobierno (Aquilino y Arias:2014).
- La exposición de los **lineamientos estratégicos de políticas** de la Presidencia de la Nación en sus páginas web institucionales⁶ (políticas de Estado, obras de gobierno, etc.) y de los distintos **programas de gobierno**, que configuran las iniciativas que se llevan a cabo en los ministerios y agencias públicas.
- Distintas iniciativas de la Jefatura de Gabinete de Ministros como las Metas Estratégicas y el análisis transversal del Presupuesto Nacional 2015, que trataron de imprimir una mirada estratégica a la herramienta presupuestaria (año 2014).
- Los **Planes estratégicos sectoriales de mediano y largo plazo** de los distintos ministerios y organismos (entre ellos el Plan Estratégico Industrial 2020⁷, el Plan Estratégico Agroalimentario 2010-2016 (PEA)⁸; el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Argentina Innovadora 2020⁹; el Plan Integral de Saneamiento Ambiental ACUMAR (PISA)¹⁰; el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020¹¹ y el Plan Federal Estratégico de Transporte 2020 (PFETRA2020)¹²).

⁶ Hasta el ejercicio 2015 fue publicado en la página web de Casa Rosada.

⁷ Publicado hasta 2015 en la página web del ex Ministerio de Industria

⁸ http://www.minagri.gob.ar/site/pesca/acuicultura/09_PEA%202/index.php

⁹ <http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/archivos/000/022/0000022576.pdf>

¹⁰ http://www.acumar.gov.ar/pdf/PLAN_INTEGRAL_DE_SANEAMIENTO_AMBIENTAL_DE_LA_CUENCA_MATANZA_RIACHUELO_MARZO_2010.pdf

¹¹ Publicado hasta 2015 en la página web del ex – Ministerio de Turismo

¹² <http://www.iatonline.gob.ar/plan-estrategico/plan-estrategico.php>

- El **Plan de Modernización del Estado (Decreto Nº 434/2016)** que determina 5 ejes estratégicos para la política gubernamental en la Argentina. En uno de los ejes estratégicos relacionado con la Gestión por Resultados sobresale el compromiso de elaborar e implementar el Sistema Nacional de Planificación, que articulará en un único instrumento las distintas iniciativas sectoriales de planificación diseñadas en el país, entre otros elementos.

Respecto de la sinergia entre el proceso de planificación gubernamental y de presupuestación, Argentina posee un **marco plurianual** de tres años con horizonte rotativo que cubre la Administración General, entidades descentralizadas y fondos fiduciarios y tiene un carácter informativo y no obligatorio. En él se incluyen proyecciones macroeconómicas, ingresos, gasto por finalidad y función, gasto por unidad administrativa y gastos por programa.

El **marco de mediano plazo** fue introducido en la Argentina en el año 1999. Este instrumento, si bien no replica el presupuesto anual, es el que por su nivel de detalle más cerca está de hacerlo entre los casos abordados. Este marco no sólo incluye la clasificación funcional y por unidad administrativa, sino que incorpora también información por programa con la evolución prevista para las metas físicas y sus fuentes de financiamiento. Por lo tanto, cumple con las características de un MGMP. La experiencia argentina tuvo origen en una reforma fiscal más amplia impulsada por un acuerdo con el FMI. La adopción de una ley de responsabilidad fiscal por parte del Gobierno Nacional (Ley 25.152), implicó, entre otras obligaciones, el compromiso del Poder Ejecutivo Nacional a elaborar un Presupuesto Plurianual de al menos tres años. Dada la coyuntura económica imperante y la crisis fiscal latente, el objetivo perseguido era principalmente lograr un horizonte de previsibilidad en la reducción del déficit.

Dentro del presupuesto plurianual, se presenta este documento al Congreso Nacional, contemplando las asignaciones para tres ejercicios fiscales (por programa presupuestario, con análisis agregado por finalidad función, clasificador por objeto del gasto y clasificación económica, entre las más destacadas). El documento plurianual reviste carácter informativo y no debe ser aprobado por el Congreso Nacional.

9. Fortalezas y debilidades de los países analizados

Se presenta, como síntesis del estudio comparado entre los países de la región citados, un análisis de las fortalezas y debilidades encontradas. En ese sentido, se seleccionó un grupo de países (Brasil, México Ecuador y Uruguay) que muestran avances significativos en lo que compete a la planificación gubernamental. Asimismo, resulta interesante encontrar las vinculaciones entre las herramientas de Planificación, Presupuesto y enfoque a resultados.

Conforme a lo expuesto, se expone a continuación un cuadro con los conceptos más relevantes de cada caso:

País	Fortalezas	Debilidades
Brasil	Planificación mediano plazo Marco Fiscal de Mediano Plazo Presupuesto Federal	Rezago relativo en la orientación a resultados
Chile	Administración presupuestaria	Rezago en planificación gubernamental

	Enfoque a resultados Reglas fiscales mediano plazo	Relativo desarrollo del presupuesto plurianual
Ecuador	Plan de Gobierno y plan de mediano plazo	Presupuesto Integrado Rezago en el enfoque a resultados
México	Planificación gubernamental Evaluación de políticas sociales	Acople Plan – Presupuesto Rezago en la orientación a resultados
Uruguay	Planificación de mediano plazo Vinculación plan–presupuesto	Dificultades en enfoque a resultados
Argentina	Presupuesto Plurianual Administración presupuestaria Enfoque a resultados	Carencia de Plan formal de gobierno

10. Conclusiones

En el actual **contexto de complejidad**, se plantea la necesidad de reaccionar veloz y eficazmente ante lo inesperado. La planificación permite encarar acciones previstas anticipadamente con el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos y alcanzar una situación deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados. En el caso del sector público la planificación estratégica se enmarca dentro de los planes de desarrollo que definen las prioridades de cada gobierno, organismo o institución estatal. Asimismo, el gobernante debe demostrar capacidad de gobierno, lo que exige articular tres variables que se entrelazan y condicionan mutuamente: el proyecto de gobierno (vinculado con la planificación), la capacidad de gobierno y la gobernabilidad del sistema que constituyen el “triángulo de gobierno” o “triángulo de Matus”.

El producto de un proceso de planificación debe plasmarse en un plan con sus respectivos objetivos, programas, metas e indicadores, y dicho plan debe estar integrado al presupuesto y a disposición del público.

El acople entre la Planificación Estratégica y el Presupuesto resulta importante, dado que las políticas que se gestionan deben contar con recursos para su exitosa implementación. Los programas presupuestarios materializan las políticas públicas y ejecutan los gastos, actuando como verdaderos centros de gestión que ponen a disposición de la sociedad los bienes y servicios públicos que servirán para el logro de los resultados previstos.

En la región latinoamericana se viene trabajando sobre el modelo de Presupuesto por Programas orientado a Resultados que permite al Estado gerenciar su funcionamiento, fortalecer su capacidad efectiva para generar valor público, consolidar el rol del ciudadano como usuario de los servicios públicos, así como fortalecer los procesos de rendición de cuentas y facilitar la determinación de responsabilidades en el manejo de los recursos asignados.

Asimismo, otro componente clave en el marco de una gestión por resultados es el proceso evaluatorio, que resulta relevante para el seguimiento y la eventual reasignación de prioridades y

recursos públicos, a medida que se miden de forma sistemática los efectos sobre una situación que se intenta revertir o mejorar.

En cuanto a lo operativo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Presupuesto Plurianual son herramientas que expresan la sinergia entre la planificación estratégica gubernamental y el proceso de presupuestación.

Para diversos países de la región como ser Brasil, Chile, Ecuador, México y Uruguay, se verifican avances significativos en la planificación gubernamental (institucionalizada, formal, con continuidad) y presupuestaria plurianual, en algunos casos con marcos fiscales de mediano plazo. En ese sentido, la Argentina presenta dificultades para estructurar un plan gubernamental formal. Asimismo, se verifica cierto rezago en la orientación a resultados del presupuesto, siendo Argentina y Chile los países con mayores avances en ese punto.

Como conclusión final, se entiende que para superar las problemáticas y complejidades de mundo actual, es necesario sostener el accionar gubernamental en una sólida planificación y un eficiente uso del Presupuesto, enlazando dichos conceptos para lograr condiciones de efectividad y obtención de resultados de las políticas públicas. Ahora bien, este enlace solo es posible cumpliendo algunas pautas:

- La planificación debe ser “más real”, sin sostenerse en objetivos que de tan ambiciosos resultan de imposible financiamiento.
- Para realizar una correcta planificación, tendría que considerarse el financiamiento de mediano plazo del presupuesto.
- El presupuesto plurianual debería tener una importancia equivalente al presupuesto anual, en lo que respecta a su institucionalidad y proceso de elaboración y discusión parlamentaria.
- El presupuesto tendría que estar diseñado conforme a las prioridades y objetivos del plan gubernamental.
- Es importante que el presupuesto se oriente a resultados, generando valor público y tratando de captar los efectos positivos (resultados) de las políticas y planes gubernamentales.
- La interacción entre estos dos procesos tendría que ser fluida, con permanente retroalimentación de la evaluación y monitoreo de las políticas públicas y de la evaluación presupuestaria.

11. Bibliografía consultada

-**Abuelafia, E.; Berensztein, S.; Braun, M. y di Gresia, L.** (2010) “¿Quién toma las decisiones sobre el gasto público? La importancia del proceso informal de determinación del presupuesto en la Argentina” en *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*, Colombia, BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6725/%C2%BFQui%C3%A9nes%20deciden%20el%20presupuesto%3f%20La%20econom%C3%ADa%20pol%C3%ADtica%20del%20proceso%20pre>

[supuestario%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf;jsessionid=B62E50C86CF14342049BF2454A6CF931?sequence=2](http://www.cippec.org/documents/10179/51825/134+DPP+IMyE+Aportes+para+monitorear+y+evaluar+las+Metas+Estrat%C3%A9gicas+2014%2C%20coordinadas+por+la+Jefatura+de+Gabinete+de+Ministros.pdf/2414b837-5ffc-495f-925c-7454455a369f)>.

-**Aquilino, N. y Arias, E.** (2014) Aportes para monitorear y evaluar las Metas Estratégicas 2014, coordinadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros, CABA, Cipepec. Disponible en: <<http://www.cippec.org/documents/10179/51825/134+DPP+IMyE+Aportes+para+monitorear+y+evaluar+las+Metas+Estrat%C3%A9gicas+2014%2C%20coordinadas+por+la+Jefatura+de+Gabinete+de+Ministros.pdf/2414b837-5ffc-495f-925c-7454455a369f>>.

-**Bernazza, C.** (2002) “La planificación. Adaptación del texto *Introducción a la Planificación* de Ander-Egg, E. (1991), Madrid. Siglo XXI.” Disponible en <<http://www.claudiabernazza.com.ar/>>.

-**Bernazza, C.** (2004) “Planificación estratégica y liderazgo”, La Plata. Disponible <<http://www.claudiabernazza.com.ar/>>.

-**Bernazza, C.** (2008) “¿Se puede planificar el desarrollo? Relación entre política, desarrollo y gestión pública”, La Plata. Disponible en <<http://www.claudiabernazza.com.ar/>>.

-**BID y CLAD** (2007) *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*, Washington, D.C. Disponible en: <<http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/8.-modelo-abierto-gprd-sector-publico>>.

-**Bolivar, O.** (2012) *El presupuesto público: Ahorro, Inversión y Financiamiento*, CABA, Librería Editorial.

-**Bonari, D. y Gasparin, J.** (2014) *La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación*, Documento de trabajo N°119, Buenos Aires, CIPPEC. Disponible en:

<<http://www.cippec.org/documents/10179/51827/119+DT+GP+La+vinculacion+entre+la+planificacion+y+el+presupuesto,%20Bonari+y+Gasparin.pdf/9616b6f4-56bb-49f9-9a71-c4d6d5b7148f>>.

-**CEPAL-ILPES** (2014) *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile. Disponible en <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/37223-panorama-de-la-gestion-publica-en-america-latina-y-el-caribe>>.

-**Disposición N° 664/2007** de la Subsecretaría de Presupuesto de la Nación, República Argentina. Disponible en:

<<http://www.economia.gob.ar/onp/html/disposiciones/disposicion664-07.pdf>>

-**Filc, G. y Scartascini, C.** (2007) “Los marcos de mediano plazo y el proceso presupuestarios en América Latina” a mediano plazo”, Trabajo presentado en la IV Reunión de Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria para Resultados, México D.F., BID. Disponible en <<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=1662662>>.

-**Granados, S. et al** (2013) *Planificación y presupuesto como herramientas de política pública*, Documento del Consorcio para la Reforma del Estado. Disponible en <<http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/324/Paper.pdf>>.

-**Leiva Levalle, J.** (2010) *Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina*, CEPAL-IPEA, Brasilia. Disponible en <<http://www.asapbiblioteca.com.ar/wp-content/uploads/2014/10/leivalavallejorge.pdf>>.

-**Marcel, M.; Guzmán, M. y Sanginés, M.** (2014) *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/466/Presupuestos%20para%20el%20desarrollo%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf;jsessionid=F683FB10F4B8288777F3C4A52F698EC3?sequence=1>>.

- Martirene, R.** (2007) *Manual de Presupuesto Plurianual*, Santiago de Chile, ILPES-CEPAL. Disponible en <<http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/0/32580/manual57.pdf>>.
- Ricardo Martner, R.** (2008) *Planificar y presupuestar en América Latina*, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en <http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/32578/syc_51.pdf>.
- Matus, C.** (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR. Disponible en <<http://www.claudiabernazza.com.ar/>>.
- **Shack, N.** (2008) “Intentando caracterizar la articulación entre plan y presupuesto. Algunas experiencias en América Latina”. Síntesis del Documento presentado en la IV Reunión de Efectividad en el Desarrollo y Gestión para Resultados realizada por el BID/PRODEV el 11 y 12 de Junio de 2008 en Ciudad de México. Disponible en <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/36342/bidarticulacion_plan_presupuesto_en_alsha ck.pdf>.
- Shack Yalta, Nélon** (2010) “Qué, para qué y cómo en el presupuesto orientado a resultados” en *Revista Gestión Pública y Desarrollo*, Agosto, Perú. Disponible en: <http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/practx09/presup_public/2010/prespub_10_12.pdf>
- **Sotelo Maciel, Jorge Anibal** (2012) “Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo”, XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- **Sotelo Maciel, Jorge Anibal** (2009) “La relación Planificación y Presupuesto en el marco del Presupuesto orientado a Resultados”, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDITEC), Revista nro 90, 3er trimestre fiscal año 2009.
- Vega, A.** (2012) *Marcos fiscales y presupuestarios de mediano plazo: Recomendaciones para el caso del Paraguay*, Santiago de Chile, ILPES-CEPAL. Disponible en <<http://archivo.cepal.org/pdfs/2012/S1200143.pdf>>.